

GOSPODARKA NARODOWA

3
(283)
Rok LXXXVI/XXVII
maj–czerwiec
2016
s. 5–34

Anna E. JURCZUK*
Piotr PYSZ**

Dokąd zmierzał system gospodarczy Polski w latach 1995–2012?

Streszczenie: Celem opracowania jest ocena stopnia realizacji założeń modelu ładu konkurencyjnego w okresie transformacji polskiej gospodarki w latach 1995–2012. Realizacja tak sformułowanego celu wymagała przyjęcia określonej metodyki opisu przemian systemu gospodarczego. Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy system gospodarczy w Polsce przybliżył się do ładu konkurencyjnego, czy może podąża w innym kierunku, przyjęto jako model referencyjny zestaw konstytuujących zasad ładu konkurencyjnego autorstwa Waltera Euckena. Stopień ich realizacji pozwolił odpowiedzieć na pytanie, czy system gospodarczy okresu transformacji przybliżył się do pożądanego modelu ładu konkurencyjnego albo też może się od niego oddala.

Na podstawie analizy wybranych wskaźników oceniających stopień realizacji zasad ładu konkurencyjnego w polskiej gospodarce w latach 1995–2012 można wnioskować o umiarkowanym zbliżeniu systemu gospodarczego do założeń modelu ładu konkurencyjnego. Największe zaniedbania w procesie kształtowania ram ładu gospodarczego mają miejsce w zakresie takich zasad ładu konkurencyjnego, jak: elastyczność cen, odpowiedzialność materialna za wyniki działalności gospodarczej, stałość polityki gospodarczej, swoboda zawierania umów. Relatywnie duży stopień realizacji reguł ładu konkurencyjnego ma miejsce w obszarach: stabilna wartość pieniądza, prywatna własność oraz otwartość rynków.

Słowa kluczowe: system gospodarczy, konkurencyjny ład gospodarczy, ordoliberalizm, transformacja

Kody klasyfikacji JEL: B53, B52

Artykuł nadesłany 1 grudnia 2015 r., zaakceptowany 25 maja 2016 r.

* Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: aniagrabska@interia.pl

** Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Hochschule für Wirtschaft und Technik w Vechta, Diepholz, Oldenburg; e-mail: pyszpiotr@googlemail.com

Wstęp

Kierunek uwarunkowań współczesnego kryzysu na świecie wskazuje, że nie ma on charakteru koniunkturalnego [Kołodko, 2010; Mączyńska, 2011; Blanchard, 2008; Bogle, 2009; Bootle, 2009; Stiglitz, 2010], a jest konsekwencją kryzysu ładu gospodarczego. Problematyka kształtowania ładu gospodarczego jest szczególnie istotna w gospodarkach okresu transformacji systemowej. Proces transformacji systemowej w polskiej gospodarce wymagał stworzenia ram nowego systemu gospodarczego, umożliwiających sprawne działanie mechanizmu rynkowego. Nowy system gospodarczy powinien być gwarantować warunki do konkurencji rynkowej, czyli odpowiadać założeniom modelu ładu konkurencyjnego.

Naukowa, a częściowo także publicystyczna dyskusja dotycząca teorii ładu gospodarczego zdominowana została przez poglądy Friedricha Augusta von Hayeka oraz Waltera Euckena. Zarówno von Hayek, jak i Eucken wskazują na zasadność tworzenia w gospodarce ładu, to jest kształtowania reguł gry gospodarczej lub wpływania na warunki ich powstawania. Różnice w ich poglądach sprowadzają się do źródeł reguł obowiązujących w ramach ładu. Według Euckena reguły ładu są tworzone głównie odgórnie – ład stanowiony, zaś według von Hayeka reguły są przede wszystkim rezultatem inicjatywy oddolnej – ład spontaniczny. W rzeczywistości, wyniki prowadzonych badań wskazują, że realny system gospodarczy charakteryzuje się współwystępowaniem reguł stanowionych i spontanicznych [Grabska, Moszyński, Pysz, 2014].

Przemiany układu elementów składowych systemu gospodarczego mogą przybliżyć gospodarkę do realizacji założeń modelu ładu konkurencyjnego, a tym samym pośrednio służyć urzeczywistnieniu nadrzędnych materialnych i społecznych celów gospodarowania lub kierować system w stronę coraz niższego stopnia uporządkowania, a nawet nieładu i chaosu. Dlatego, celem tego opracowania jest ocena stopnia realizacji założeń ładu konkurencyjnego w okresie transformacji polskiej gospodarki w latach 1995–2012. Realizacja tak sformułowanego celu wymagała przyjęcia odpowiedniej metodyki opisu przemian systemu gospodarczego. Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy system gospodarczy przybliży się do modelu ładu konkurencyjnego, czy może podąży w innym kierunku, przyjęto jako model referencyjny zestaw konstytuujących zasad ładu konkurencyjnego Euckena.

Ład gospodarczy i reguły ładu

Idea ładu (ORDO) stanowiła przedmiot zainteresowania już starożytnej filozofii rzymskiej, w ramach której przedstawiano ją jako stan rzeczy charakterystyczny dla cywilizowanego społeczeństwa, w którym wolne jednostki ludzkie mogą w sposób niezakłócony dokonywać transakcji na zasadach ogólnie obowiązujących reguł prawnych. Europejska myśl średniowieczna zdefiniowała ład jako połączenie różnorodnych elementów, rzeczy i struktur

w jedną sensowną całość. Zakres badań prowadzonych w późniejszym okresie – zarówno w europejskiej, jak i wschodnio-azjatyckiej myśli społecznej – wskazuje na ład jako przeciwieństwo anarchii i chaosu [Pysz, 2008, s. 35]. Na podstawie powyższej interpretacji idei ładu można uznać, iż ma ona normatywny charakter.

Kategoria ładu (ORDO) stanowi centralny punkt programu badawczego ordoliberalnej szkoły ekonomicznej, w tym jej czołowego przedstawiciela Euckena, zgodnie z którym kategoria ładu gospodarczego utożsamiana jest głównie z stanowionymi przez państwo regułami gry, w ramach których funkcjonuje gospodarka. Ład gospodarczy definiowany jest przez Euckena jako zestaw spójnych reguł, w których codziennie przebiega proces gospodarowania, a z drugiej strony normatywnie, jako porządek – struktura odpowiadająca istocie człowieka i rzeczy, w której istnieje równowaga i harmonia, będąca efektem sensownego połączenia różnorodności w całość [Eucken, 2004, s. 372–373]. Celem tak zdefiniowanego ładu jest zapewnienie gospodarce rynkowej funkcjonalnej sprawności, a jednostkom ludzkim życia w wolności opartego na zasadach etyki [Eucken, 1989, s. 240].

Według Euckena, wszystkie procesy gospodarowania przebiegają w ramach systemu gospodarczego, który może wykazywać się mniejszym lub większym stopniem uporządkowania, a tym samym w mniejszym lub większym stopniu odpowiadać definicji ładu w sensie normatywnym. System gospodarczy oznacza zespół reguł wyznaczających warunki przebiegu procesu gospodarowania charakterystyczne dla danej gospodarki. Niezależnie od stopnia uporządkowania, system gospodarczy jest funkcją obowiązujących w danym społeczeństwie reguł gry. Reguły te obejmują nie tylko reguły odgórnie stanowione, ale również spontaniczne, nieformalne zwyczaje i tradycje regulujące aktywność gospodarczą w danym społeczeństwie. Systemy gospodarcze funkcjonujące w przeszłości lub obecnie są rezultatem wzajemnego oddziaływania na siebie odgórnych oraz oddolnych reguł koordynujących aktywność gospodarczą [Eucken, 2004, s. 373–374].

Eucken wskazuje, że głównym sposobem ulepszania systemu gospodarczego jest orientacja polityki gospodarczej na tworzenie i doskonalenie powszechnie obowiązujących reguł gry oraz zapewnienie ich spójności. Z punktu widzenia sprawności systemu gospodarczego pożądana jest polityka gospodarcza polegająca na kształtowaniu reguł gry gospodarczej, w przeciwieństwie do dyskrejonalnej polityki ukierunkowanej na bezpośrednią interwencję w przebieg procesu gospodarowania. Kształtując reguły gry uczestników rynkowych interakcji i wymuszając ich przestrzeganie, państwo pozostaje bezstronnym arbitrem, stojącym ponad różnymi, często sprzecznymi interesami poszczególnych podmiotów ekonomicznych [Eucken, 2004, s. 375–376]. Pozycja bezstronności wobec gospodarczych interesów sprzyja temu, aby władza mogła skłonić, albo w razie potrzeby zmusić, podmioty gospodarcze do przestrzegania ustanowionych przez nią reguł gry [Pysz, 2005, s. 83]. Celem państwa powinna być realizacja polityki ukierunkowanej na kształtowanie reguł gry

gospodarczej, które umożliwią realizację nie tylko interesu indywidualnego, ale również zbiorowego [Eucken, 2004, s. 355–366]. Innymi słowy, zadaniem polityki jest wprowadzenie takich reguł, w których „niewidzialna ręka rynku” będzie mogła swobodnie działać w duchu Adama Smitha dla dobra poszczególnych jednostek ludzkich i całego społeczeństwa [Eucken, 2004, s. 315–318].

W ujęciu teorii ordoliberalnej zasady polityki państwa opierają się na trzech najważniejszych postulatach: wolności jako swobodzie działania i podejmowania decyzji, równości jako braku przywilejów i funkcjonowaniu identycznych reguł wobec wszystkich podmiotów gospodarczych, odpowiedzialności jako ponoszeniu konsekwencji przez podmioty gospodarcze za ich decyzje i działania. Osiągnięcie tak sformułowanych celów jest możliwe w ładzie konkurencyjnym, w którym realizowane są zarówno zasady konstytuujące, jak i regulujące. Pierwsza grupa zasad zapewnia tworzenie ładu gospodarczego opartego na konkurencji, zaś druga powinna zapewnić jego funkcjonowanie także w odniesieniu do problemów, które same w sobie nie mogą być rozwiązywane tylko przez konkurencję. Wśród zasad konstytuujących Eucken zwrócił szczególną uwagę na system elastycznych cen kształtowany w warunkach wolnej konkurencji, prymat polityki walutowej – stabilizatora wartości pieniądza, otwarcie rynku, prywatną własność, wolność zawierania umów, zasadę odpowiedzialności materialnej i stałości polityki gospodarczej. Łączne stosowanie powyższych zasad konstytuujących daje możliwość stworzenia ładu gospodarczego opartego na konkurencji.

Według Euckena konkurencja rynkowa sprzyja realizacji interesów szerokich grup społecznych poprzez stwarzanie warunków umożliwiających optymalną alokację dóbr i zasobów oraz inicjowanie innowacji. Ważne jest także to, iż konkurencja ogranicza władzę poszczególnych, także prywatnych podmiotów gospodarczych nie pozwalając im ingerować w sferę wolności innych jednostek. Oprócz funkcjonalnej sprawności gospodarki zapewnia więc jednostkom ludzkim również życie w wolności. Eucken opowiadając się pryncypialnie za ładem opartym na konkurencji rynkowej jednocześnie dostrzegał, że nie jest to ład naturalny i dlatego musi podlegać ochronie oraz ciągłemu kształtowaniu przez politykę państwa. Zagrożeniem dla ładu konkurencyjnego są niektóre niemożliwe do uniknięcia formy ukształtowania systemu gospodarczego po stronie podaży i popytu, np. naturalnych i lokalnych monopoli lub oligopoli oraz niektóre podobnie trudne do uniknięcia dysfunkcje rynku konkurencyjnego [Eucken, 2004, s. 291]. Nieodzownym elementem polityki kształtowania ładu konkurencyjnego jest więc także przestrzeganie zasad regulujących, które wskazują na problemy uzasadniające bezpośrednią interwencję państwa w przebieg procesu gospodarowania. Stworzona przez Euckena lista zasad regulujących obejmuje następujące obszary problemowe: istnienie monopoli, nieakceptowalne społecznie dysproporcje w podziale dochodów, występowanie efektów zewnętrznych oraz anormalnych zachowań po stronie popytu i podaży [Eucken, 2004, s. 291–303]. Ingerując w przebieg procesu gospodarowania, państwo spełnia w tej koncepcji funkcję „warsztatu naprawczego” dla konkurencyjnego rynku.

Na odmienne źródła ładu gospodarczego wskazuje przedstawiciel austriackiej szkoły ekonomii von Hayek. Ład gospodarczy i obowiązujące w jego ramach reguły mają punkt wyjścia w zmianach spontanicznych o charakterze endogenicznym. Na potrzeby zdefiniowania źródeł obowiązujących w ładzie reguł, von Hayek odróżnia efekty ludzkiego współdziałania *human action* od ludzkiego planu *human design*. Według niego, reguły spontanicznego ładu gospodarczego nie są efektem ludzkiego planu *human design*, a raczej wzajemnych interakcji uczestników rynkowego procesu gospodarowania *human action*. Ogólnie rzecz biorąc występowanie ładu spontanicznego definiuje jako taki stan rzeczy, w którym uczestnicy procesu gospodarowania robiąc użytek ze swojej wiedzy są w stanie trafnie przewidywać, jakiej współpracy mogą oczekiwać od innych [von Hayek, 1973, s. 36]. Brak ładu, czyli nieistnienie lub nieprzestrzeganie reguł gry gospodarczej, uniemożliwia wzajemne dostosowanie do siebie działań w procesie gospodarowania, a tym samym zaspokajanie podstawowych potrzeb materialnych i społecznych.

W ramach ładu spontanicznego dojście do reguł kształtujących przebieg procesu gospodarowania odbywa się metodą prób i błędów w postępowaniu. Decyzje podejmowane przez jednostki gospodarujące oparte są na ich intuicji i wiedzy sytuacyjnej, a polegają na dostosowaniu się do konkretnych sytuacji i warunków. Działania, które okazały się skuteczne, tworzą struktury powtarzalne, nawyki, reguły, zwyczaje, prawa. To, co korzystne, skuteczne gromadzi się mimowolnie ustanawiając spontaniczny ład ekonomicznych zachowań. W taki sposób powstaje ład, z jednej strony nienaruszający wolności poszczególnych jednostek, a z drugiej – najbardziej sprawnie przyczyniający się do zaspokajania dążeń ludzkich. Ład spontaniczny tworzy się w rezultacie adaptacyjnej ewolucji, przez okres życia kilku pokoleń [von Hayek, 2007, s. 69–70].

Szczegółowa analiza koncepcji ładu spontanicznego nie pozwala przypisać jego autorowi poglądu, że tworzenie ram regulujących warunki funkcjonowania w danej gospodarce można pozostawić wyłącznie procesom spontanicznym. Von Hayek wielokrotnie podkreślał, że ogrom i złożoność elementów tworzących w sposób spontaniczny ład uniemożliwia ich pełną kontrolę i koordynację. Stąd elementy ładu spontanicznego powinny być uzupełnione elementami ładu stanowionego, które pozwalają relatywnie szybko dostosować ramy ładu do konkretnych potrzeb i celów [von Hayek, 1973, s. 46]. Na tej podstawie można wnioskować, że koncepcja ładu według von Hayeka nie stoi w sprzeczności z założeniami ładu stanowionego i jest z nią komplementarna [Moszyński, 2012, s. 127]. Eucken podkreśla, że ład spontaniczny może podlegać przemianom wynikającym z realizacji reguł ładu stanowionego. Ponadto założenia koncepcji ładu konkurencyjnego są przez Euckena wyprowadzone z doświadczeń historycznych, co świadczy pośrednio o uwzględnianiu w nich elementów spontanicznych.

Z analizy istoty ładu stanowionego i spontanicznego wynika, że system gospodarczy stanowi zestaw reguł stanowionych i spontanicznych, które w procesie wzajemnych interakcji decydują o ostatecznych warunkach ramowych, w jakich przebiega proces gospodarowania. Tak zdefiniowany system może

przybliżyć lub oddalać się od założeń modelu pożądanego, którym według Euckena, a także i von Hayeka jest ład konkurencyjny. Wysoki stopień realizacji euckenowskich reguł konstytuujących oznacza przybliżanie się systemu gospodarczego do pożądanego modelu konkurencyjnego ładu gospodarczego.

Analiza reguł obowiązujących w ramach systemu gospodarczego może być przeprowadzona również na gruncie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej (NEI), której reprezentantami są między innymi Oliver E. Williamson, Ronald H. Coase, Douglass North, Steven Pejovich. W podejściu tym reguły, które są nieodzownym elementem systemu gospodarczego utożsamiane są z instytucjami. Celem NEI jest wyjaśnienie, czym są te instytucje i czemu służą, jak powstają, zmieniają się i w jaki sposób powinny być zmieniane [Klein, 2000, s. 456].

Według Northa instytucje są to obowiązujące w danym społeczeństwie reguły gry, lub bardziej formalnie, są one obmyślonymi przez ludzi ograniczeniami, które kształtują ich wzajemne relacje [North, 1990, s. 3]. Tak zdefiniowane instytucje składają się z zasad formalnych (prawo pisane) oraz reguł nieformalnych (normy zachowań, prawo zwyczajowe i dobrowolnie narzucone reguły postępowania), a także charakteru i skuteczności ich egzekwowania [North, 1992, s. 9]. Instytucje formalne są zapisanymi zasadami regulującymi decyzje uczestników procesu gospodarowania tworzonymi przez instytucje publiczne, przedsiębiorstwa i inne organizacje. Drugi element, czyli instytucje nieformalne są akceptowanymi społecznie regułami, zazwyczaj niepisanymi, które są formułowane, przekazywane i egzekwowane w drodze społecznego przekazu, poza oficjalnymi kanałami [Helmke, Levitsky, 2004, s. 727]. Tak zdefiniowane instytucje są zestawem ograniczeń zachowań w formie zasad i regulacji; a także zestawem moralnych, etycznych i behawioralnych norm, które definiują ramy i ograniczają sposób, w który zasady i regulacje są sprecyzowane, a ich egzekwowanie przeprowadzone [North, 1984, s. 204].

Na podstawie powyższej interpretacji można przyjąć, że układ instytucjonalny gospodarki charakteryzuje się współwystępowaniem instytucji formalnych i nieformalnych oraz sposobów ich egzekwowania. Ostateczny zakres bodźców kształtujących polityczne, społeczne i ekonomiczne interakcje nie jest prostą funkcją instytucji formalnych i nieformalnych, ale również interakcji pomiędzy nimi. Wzajemne relacje instytucji formalnych i nieformalnych mogą mieć charakter substytucyjny lub komplementarny. W ramach substytucji instytucji, niewydolny zestaw instytucji formalnych może zostać zastąpiony przez instytucje nieformalne, lub sprawny zestaw formalny wypiera nieefektywne instytucje nieformalne. Relacje komplementarne oznaczają wzajemne wsparcie i wzmacnianie efektów działania instytucji formalnych i nieformalnych¹.

Z perspektywy NEI spośród wielu cech różnicujących instytucje formalne i nieformalne na szczególną uwagę zasługuje kryterium czasu niezbędnego do

¹ Zależności substytucyjne i komplementarne pomiędzy instytucjami formalnymi i nieformalnymi przedstawiają np. R. Kranton, A. Swamy [1999], A. Greif [1993], G. Helmke, S. Levitsky [2004], A. Kondratowicz [2013], M. Lissowska [2008].

ich zmiany. Zmiany instytucji nieformalnych wymagają długiego okresu. O ile instytucje formalne mogą być zmieniane w przeciągu nawet jednego dnia, to zmiana instytucji nieformalnych jest jedynie możliwa stopniowo [North, 1994, s. 366]. Uwzględniając definicję instytucji formalnych i nieformalnych oraz powyższą cechę je różnicującą można przyjąć, że instytucje formalne to przede wszystkim stanowiące odgórnie reguły gry gospodarczej, zaś instytucje nieformalne powstają głównie jako efekt oddolnej spontanicznej inicjatywy podmiotów rynkowych. Takie podejście, w ujęciu NEI pozwala zakwalifikować instytucje formalne do reguł powstających zgodnie z ideą ładu stanowiącego Euckena, zaś nieformalne – zgodnie z założeniami teorii von Hayeka – do reguł ładu spontanicznego.

Reguły stanowiące, jak i spontaniczne tworzą struktury, w ramach których jednostki ludzkie wchodzi w interakcje, a których wynikiem jest określona alokacja zasobów. Instytucje będąc filtrem pomiędzy jednostką a czynnikami produkcji oraz pomiędzy wynikiem a dystrybucją dochodu ograniczają możliwości ludzkiego wyboru. Stanowią one element uwarunkowań zewnętrznych gospodarowania, jak i bezpośrednio kształtują preferencje i systemy wartości jednostek. Analiza instytucjonalnego układu gospodarki sprowadza się więc do wyznaczania zależności pomiędzy rezultatami gospodarczymi a instytucjonalnymi uwarunkowaniami zachowań w postaci stanowiących i spontanicznych reguł gry gospodarczej.

Próby ilościowego ujęcia układu instytucjonalnego gospodarki i określenia jego wpływu na wyniki procesu gospodarowania obarczone są licznymi założeniami upraszczającymi. Bardzo często bazują na metodzie „izolującej abstrakcji”. Przyjęta metoda izolującej abstrakcji skutkuje tym, że analizy poszczególnych reguł formalnych i nieformalnych, w tym interakcji między nimi zostają – w celu redukcji złożoności problemu badawczego – oderwane od istniejącego kontekstu całokształtu układu instytucjonalnego danej gospodarki. Bardzo często ocenom poddawane są nie reguły jako takie, a tylko efekty działania tych reguł oraz to, co aktualnie dzieje się w danym kraju, lub wybrane fragmenty otoczenia instytucjonalnego (np. badanie wpływu na wyniki gospodarowania wyłącznie reguł formalnych lub nieformalnych)². Z perspektywy teorii ładu gospodarczego, w tym ordoliberalizmu powyższe ograniczenia w procesie badawczym są dowodem słabości koncepcji, gdyż rozstrzygające znaczenie dla funkcjonowania gospodarki mają nie poszczególne reguły gry, lecz ich całokształt (*Gesamtordnung*) [Eucken, 2004, s. 139, 199, 379].

Podsumowując, należy wskazać na związek zarówno ordoliberalizmu, jak i teorii ładu spontanicznego oraz NEI z niemiecką szkołą historyczną ekonomii. Wszystkie koncepcje bazują na założeniu przyjętym przez niemiecką historyczną szkołę, że gospodarka rynkowa nie jest subsystemem w pełni autonomicznym, w bardzo wysokim stopniu lub nawet całkowicie niezależnym od

² Szerzej na temat podejść i wyników badań wpływu instytucji na wyniki gospodarowania w pracach: D. Acemoglu, S. Johnson, J.A. Robinson [2001], D. Rodrik, A. Subramanian, F. Trebbi [2002], C.R. Williamson [2009], R.E. Hall, Ch.I. Jones [1999].

innych subsystemów społeczeństwa, jako całości. Wręcz odwrotnie, koncepcje te interpretują gospodarkę jako autonomiczny, ale jednocześnie integralny element składowy całości społeczeństwa gospodarującego. Ponadto teorie ładu stanowionego i spontanicznego, jak i NEI nie formułują materialnego – ilościowego zadania dla gospodarki, a źródeł zmian efektów gospodarowania upatrują w zmianie instytucji formalnych (reguł ładu stanowionego) oraz nieformalnych (reguł ładu spontanicznego).

Prowadzenie dalszych badań nad teorią ładu stanowionego i spontanicznego może stanowić wkład w rozwój teorii ekonomii. Potraktowanie tych teorii jako komplementarne daje możliwość przewyciężenia ich największych słabości, jak i słabości neoklasycznej teorii ekonomii. Teoria ładu konkurencyjnego Euckena oferuje zasady konstytuujące umożliwiające polityce gospodarczej ukształtowanie funkcjonowania gospodarki w oparciu o mechanizm ujętej w ramy ładu konkurencji rynkowej, a tym samym wyznacza obszar do analizy uwarunkowań procesu gospodarowania dla bogatego instrumentarium NEI.

Model badawczy systemu gospodarczego

Oceniając system gospodarczy, należałoby wskazać stan poszczególnych wyznaczników reguł ładu stanowionego i spontanicznego, które składają się na układ instytucjonalny gospodarki, a tym samym współdecydują o warunkach przebiegu procesów gospodarowania. Ocena systemu gospodarczego, oprócz określenia stanu poszczególnych reguł ładu stanowionego i spontanicznego, wymaga określenia zależności zachodzących pomiędzy nimi oraz ich dynamiki w czasie.

Wieloaspektowy charakter układu instytucjonalnego gospodarki, w ramach którego pomiędzy szczegółowymi jego elementami zachodzą nie tylko zależności pośrednie i bezpośrednie, ale również sprzężenia zwrotne, utrudnia prowadzenie tego typu badań. Dlatego do metodyki badania wpływu układu instytucyjnego gospodarki na stopień realizacji ładu konkurencyjnego przyjęto kryterium ograniczające spektrum czynników determinujących decyzje poszczególnych uczestników procesu gospodarowania. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, że funkcję kryterium ograniczającego, umożliwiającego uwzględnienie najważniejszych reguł wpływających na wybory i interakcje uczestników procesu gospodarowania, a tym samym na stopień realizacji ładu konkurencyjnego, będą pełnić konstytuujące zasady ładu konkurencyjnego Euckena. Zasady te, ze względu na swoją niezmienność i uniwersalność mogą być matrycą instytucjonalną³, czyli wyjściowym, trwałym wzorcem i zbiorem bazowych instytucji.

Z jednej strony matryca instytucjonalna w postaci zasad ładu konkurencyjnego poprzez niezmienny i kompleksowy charakter odgrywa rolę filtra ułatwiającego identyfikację i analizę sił determinujących wybory dokonywane

³ Zagadnienie matrycy instytucjonalnej szerzej przedstawiane jest przez S. Kirdinę [2014].

w gospodarce. Z drugiej, warunki ładu konkurencyjnego uniwersalne dla wszystkich jednostek, poprzez ograniczanie kosztów transakcyjnych oraz wzrost korzyści z zachowań zgodnych z obowiązującymi regułami gry rynkowej, wzmacniają i pobudzają racjonalność jednostek. Euckenowskie zasady konstytuujące ładu konkurencyjnego, zastosowane jako instytucjonalna matryca w analizie przemian transformacyjnych umożliwiają holistyczne podejście do tego problemu przez pryzmat całej gospodarki, a nie tylko z perspektywy pojedynczej jednostki gospodarczej czy pojedynczego sektora gospodarki.

W modelu badawczym zmienną objaśnianą jest system gospodarczy w Polsce w latach 1995–2012, zaś zmiennymi objaśniającymi są wybrane wskaźniki oceniające stopień realizacji reguł ładu konkurencyjnego Euckena. Stopień realizacji euckenowskich reguł ładu informuje o stopniu zbliżenia systemu gospodarczego w postaci zestawu stanowionych i spontanicznych reguł gry gospodarczej do założeń idealnego ładu konkurencyjnego ORDO. Względnie wysoki stopień realizacji euckenowskich zasad ładu oznacza znaczne zbliżenie systemu do ładu konkurencyjnego ORDO. Z drugiej strony niewielki stopień ich realizacji oznacza dryfowanie systemu gospodarczego w kierunku niższych stopni jego uporządkowania.

Na potrzeby niniejszego artykułu system gospodarczy okresu transformacji (zmienna objaśniana) jest definiowany w ujęciu statycznym jako wypadkowa oddziaływania reguł stanowionych przez państwo i spontanicznych reguł kształtujących się na rynku, które wywierają wpływ na przebieg procesu gospodarowania. W ujęciu dynamicznym system gospodarczy może w miarę upływu czasu przybliżać się do modelu idealnego ładu konkurencyjnego ORDO lub dryfować w kierunkach częściowo tylko zamierzonych przez naukę i politykę gospodarczą.

Szczegółowy zakres zmiennych objaśniających odpowiada założeniom idealnego ładu konkurencyjnego ORDO, czyli obejmuje wskaźniki oceniające: elastyczność cen, stabilność wartości pieniądza, otwartość rynków, zakres i ochronę własności prywatnej, swobodę zawierania umów, odpowiedzialność za wyniki działalności oraz stałość polityki gospodarczej. Zmienne objaśniające bezpośrednio oceniają stopień realizacji reguł ładu konkurencyjnego, jak i informują o warunkach do realizacji danej reguły. Wartości zmiennych pochodzą z opracowań: Ocena wolności ekonomicznej według Instytutu Frasersa, Ocena wolności ekonomicznej według The Heritage Foundation, Ocena polityki kraju oraz jego instytucji dokonana przez Bank Światowy, OECD. Część zmiennych jest stymulantami, zaś część destymulantami.

Badaniem objęto lata 1995–2012, przy czym wskaźniki oceniające stopień realizacji zasad ładu konkurencyjnego zostały podane dla lat 1995, 2000, 2004, 2008, 2010 i 2012. Rozpoczęcie analizy od roku 1995 jest podyktowane tym, że zmiany systemu gospodarczego w Polsce na początku lat 90. miały bardzo dynamiczny, a często nawet erratyczny charakter. W procesie radykalnych przemian stanowionych odgórnie reguł ładu oraz spontanicznej oddolnej reakcji na to w postaci eksplozji prywatnej przedsiębiorczości

pierwszych lat transformacji, system nie uzyskał jeszcze takiego stopnia wewnętrznej stabilizacji, który umożliwiłby badanie tendencji jego przemian w średnim i długim okresie. Teorie ładu gospodarczego Euckena i von Hayeka są zaś niejako *ex definitione* zorientowane na średni i długi okres. Tylko taki horyzont czasowy analizy stwarza bowiem możliwość określenia trendu przemian systemu.

Pierwszym analizowanym wyznacznikiem stopnia realizacji modelu ładu konkurencyjnego jest mechanizm elastycznych cen, który jest warunkiem *sine qua non* istnienia ładu konkurencyjnego. Ceny, które swobodnie reagują na impulsy rynkowe mogą być wykorzystane jako wskaźnik rzadkości dóbr, a tym samym gwarantować równowagę rynkową w krótkim i długim okresie. Według Euckena ceny należy uznać za elastyczne, jeżeli rynki na których obowiązują nie wykazują nierównowagi. Czynnikiem ograniczającym elastyczność systemu cen jest przede wszystkim bezpośrednia i pośrednia interwencja państwa. Na potrzeby niniejszego artykułu poziom elastyczności cen oceniony jest na podstawie: ocen skali transferów i subsydiów, udziału podatków w dochodach budżetu państwa, udziału cen kontrolowanych w CPI (*Consumer Price Index*) oraz zakresu kontroli cen według OECD.

Według Euckena wszelkie wysiłki na rzecz realizacji konkurencyjnego ładu gospodarczego pozostaną daremne, dopóki nie zostanie zabezpieczona stabilna wartość pieniądza. Realizacja takiego postulatu wymaga w procesie kształtowania ładu konkurencyjnego nadania polityce monetarnej prymatu i koncentracji na działaniach stabilizujących poziom cen. W przypadku braku stabilnej wartości pieniądza liczyć trzeba się z tym, że inflacja albo deflacja mogą zakłócić prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu cen jako wskaźnika rzadkości dóbr i zasobów [Eucken, 2004, s. 254–255]. Ocena stopnia realizacji tej zasady ładu konkurencyjnego zostanie wyznaczona na podstawie ocen wystawionych przez Instytut Frasera w następujących obszarach: podaż pieniądza, wahania stopy inflacji, poziom inflacji w ostatnim roku oraz dostępność rachunków bankowych w obcych walutach.

Kolejna zasada ładu konkurencyjnego w postaci otwartości rynków jest niezbędnym warunkiem do zagwarantowania intensywnej konkurencji, a tym samym pośrednio do optymalizacji alokacji czynników produkcji. Otwarte rynki w gospodarce oznaczają sytuację, w której firmy i osoby fizyczne mogą swobodnie kupować i sprzedawać towary oraz usługi w kraju i za granicą. Ograniczanie przez państwo lub inne podmioty popytu i podaży zakłóca mechanizm konkurencji, gdyż sprzyja powstawaniu monopolu i uniemożliwia połączenia pomiędzy poszczególnymi rynkami [Eucken, 2004, s. 264–270]. Ocena stopnia realizacji tej zasady ładu konkurencyjnego zostanie przeprowadzona na podstawie ocen następujących obszarów: kontrola przepływu ludzi i kapitału, stopień regulacji rynku kapitału, wysokość barier wejścia na rynek, stopień regulacji rynku pracy, liberalizacja wymiany międzynarodowej.

Warunkiem zaistnienia w gospodarce ładu konkurencyjnego jest (również) prywatna własność. W ustroju opartym na konkurencji, prywatna własność

środków produkcji i swoboda dysponowania nimi spełnia w gospodarce bardzo ważną funkcję porządkującą i społeczną. Przeciwnością jest zbiorowa własność dużych fragmentów aparatu produkcyjnego, która stanowi efektywny instrument dominacji warstwy przywódczej, ale także poprzez zwiążanie z centralnym sterowaniem procesem gospodarczym powoduje ograniczenie zakresu wolności jednostek ludzkich [Eucken, 2004, s. 275]. Sumaryczna ocena zakresu i warunków do rozwoju własności prywatnej będzie wyznaczona na podstawie ocen: udziału własności prywatnej w gospodarce według GUS, ocen zakresu przedsiębiorstw państwowych i udziału własności publicznej według OECD, ochrony praw własności według Heritage Foundation oraz Instytutu Fräsera.

Ład konkurencyjny wymaga również realizacji zasady wolności zawierania umów [Eucken, 2004, s. 275–279]. Wolna konkurencja nie będzie mogła zaistnieć w gospodarce, dopóki przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe nie będą mogły same wybierać i zawierać umów, lecz będą zmuszone do wykonywania nakazów lub otrzymują przydziały. Jednocześnie należy wyznaczyć granicę swobody zawierania umów (uniemożliwiająca, ograniczająca lub eliminująca zawieranie umów np. powołujących do życia monopole). Ocena warunków gwarantujących swobodę zawierania umów będzie przeprowadzona na podstawie wskaźników: percepcji korupcji (Transparency International), oceny prawnego egzekwowania kontraktów oraz równości wobec prawa (Instytut Fräsera), ocen dostępności stron kontraktu do informacji oraz kosztów egzekwowania kontraktu według Banku Światowego, a także ocen swobody kształtowania wartości kontraktów.

Zasada oznaczająca, że kto podejmuje decyzje w zakresie planów i działania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, ten ponosi materialną odpowiedzialność, jest kolejnym elementem koncepcji ładu konkurencyjnego [Eucken, 2004, s. 279–285]. W ustroju opartym na konkurencji niezbędne jest stworzenie warunków gwarantujących osobom podejmującym trafne decyzje osiągnięcie korzyści, zaś osobom podejmującym błędne decyzje – straty. Ocena stopnia realizacji tych warunków zostanie wyznaczona na podstawie wskaźników: oceny praworządności (Bank Światowy), efektywności wymiaru sprawiedliwości i zakresu etycznych zachowań firm (The Global Competitiveness Index), skuteczności egzekucji oraz skali nieponoszenia odpowiedzialności w stosunku do sektora finansów publicznych.

Przesłanką skutecznego oddziaływania polityki gospodarczej na warunki prowadzenia działalności gospodarczej jest tworzenie stabilnych i przejrzystych reguł uniwersalnych dla wszystkich uczestników procesu gospodarowania. Niestabilność polityki gospodarczej – walutowej, handlowej, podatkowej i płacowej zwiększa niepewność w procesach gospodarowania, a tym samym zniechęca do inwestowania i osłabia tempo wzrostu gospodarczego. Jednocześnie częste zmiany w polityce gospodarczej sprzyjają powstawaniu koncernów i koncentracji, co skutecznie osłabia mechanizm konkurencji [Eucken, 2004, s. 285–289]. Ocena tak zdefiniowanej polityki gospodarczej będzie

przeprowadzona na podstawie ocen stabilności politycznej i efektywności rządu wystawianych przez Bank Światowy, wskaźnika zmian na stanowisku Premiera oraz ocen skali zmian w prawodawstwie.

Stopień realizacji zasad ładu konkurencyjnego w polskiej gospodarce okresu transformacji 1995–2012

W latach 1995–2012 stopień realizacji poszczególnych zasad euckenowskiego ładu konkurencyjnego ulegał zmianom, jednak z zarysowującym się powolnym trendem wzrostowym⁴. W relatywnie małym stopniu realizowana jest zasada elastycznych cen.

Tabela 1. Wskaźniki stopnia realizacji zasady elastycznych cen

Kategoria	1995	2000	2004	2008	2010	2012
Transfery i subsydia jako % PKB wg Instytutu Fräsera	24,4	20,7	19,0	18,0	18,7	16,8
Udział podatków pośrednich w dochodach budżetu państwa (w %) wg GUS	43,3	58,7	64,6	60,6	66,0	63,2
Udział cen kontrolowanych w CPI (w %) wg NBP***	25,3	25,1	27,3	26,5	12,8	14,0
Ocena skali transferów i subsydiów wg Instytutu Fräsera*	3,5	4,5	4,9	5,2	5	5,6
Ocena elastyczności cen wg OECD**	2,52	x	3,59	2,38	x	1,81

* Indeksy oceniające przyjmują wartości od 0 (całkowity brak wolności, a tym samym brak realizacji danej zasady ładu konkurencyjnego) do 10 (całkowita wolność, a tym samym pozytywna ocena realizacji danej zasady ładu konkurencyjnego).

** Indeks oceniający przyjmuje wartości od 0 do 6, im większa wartość, tym większy poziom kontroli cen w gospodarce, a tym samym brak niskiej oceny zakresu realizacji danej zasady ładu konkurencyjnego. Dane dla lat 1998, 2003, 2008, 2013.

*** Od roku 2009 zmiana metodyki wyznaczania cen nieustalanych przez mechanizm rynkowy – zmiana z cen kontrolowanych na ceny administrowane, zgodnie z definicją *Administered Prices* Europejskiego Banku Centralnego.

Źródło: I. Koske, I. Wanner, R. Bitetti, O. Barbiero [2015], J. Gwartney, R. Lawson, J. Hall [2015], GUS [1995–2012], NBP [2008–2012].

Przed rozpoczęciem reform rynkowych, w okresie gospodarki centralnie planowanej, a konkretnie od maja 1949 roku, kiedy opublikowano cennik, zawierający ceny urzędowe na ponad 18 tys. produktów miała miejsce względnie silna bezpośrednia i pośrednia ingerencja państwa w proces kształtowania cen. Proces uwalniania cen uległ przyspieszeniu w końcu 1988 roku, po objęciu władzy przez rząd Mieczysława Rakowskiego. Kolejne lata, to okres stopniowego, aczkolwiek powolnego i niekonsekwentnego uwalniania cen

⁴ Przedstawione wyniki stanowią kontynuację badań na temat dryfu ładu gospodarczego [Grab-ska, 2014].

spod bezpośredniej kontroli państwa oraz zmniejszania zakresu cen pośrednio kontrolowanych przez państwo. Zastrzeżenia budzi zarówno utrzymujący się na względnie wysokim poziomie udział cen kontrolowanych w CPI, jak i względnie duży udział transferów z budżetu państwa w połączeniu z rosnącym udziałem podatków pośrednich w budżecie.

W latach 1995–2012 udział podatków pośrednich w dochodach budżetu państwa zwiększył się z 43,3% do 63,2%. Rosnący ciężar podatków pośrednich może przekładać się na wzrost cen dóbr finalnych, co może utrudniać producentom dostosowywanie cen do sytuacji rynkowej. Wysokie podatki pośrednie skutkują przypisaniem państwu funkcji kreatora cen rynkowych, co niestety ogranicza poziom elastyczności cen w rozumieniu Euckena. Potwierdzeniem tego wniosku jest rozrost szarej strefy. Z raportu organizacji pracodawców (Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej) wynika, że wartość szarej strefy dla wyrobów objętych akcyzą istotnie rośnie. W roku 2007 wartość szarej strefy wyrobów tytoniowych wynosiła 1638 mln zł, zaś w 2010 roku – 3807 mln zł. Wartość szarej strefy na rynku napojów spirytusowych szacuje się na poziomie ok. 2 mld zł, a straty budżetu państwa z tego tytułu na poziomie 1–1,5 mld zł rocznie. Wartość nielegalnego obrotu na rynku paliwowym szacuje się na poziomie ok. 2–3 mld zł, a potencjalne straty budżetu państwa wynoszą ok. 1,4 mld zł rocznie [Gembicki, 2011, s. 11–30]. Wartości te wyraźnie wskazują, że rynkowe ceny obciążone znacznymi podatkami pośrednimi nie odzwierciedlają faktycznego natężenia potrzeb oraz możliwości producentów.

W latach 1992–2008 udział cen kontrolowanych w CPI zwiększył się z 19% do ponad 26,5%, co pozwala wnioskować o wzroście wydatków gospodarstw domowych na towary i usługi, których ceny są kontrolowane [Kołodziej, 2004, s. 78]. W roku 2008 w skład koszyka dóbr wykorzystywanego do wyznaczenia wskaźnika CPI wchodziło aż 13 kategorii produktów, których ceny były kontrolowane przez państwo, co ostatecznie można traktować jako czynnik usztywniający system cen w gospodarce. Podobny wniosek może zostać wyciągnięty na podstawie analizy udziału cen administrowanych w CPI, który od 2010 do 2012 roku zwiększył się z 12,8 do 14%.

Problemem jest nie tylko ilościowy zakres produktów, których ceny są administrowane przez państwo, ale przede wszystkim to, że poziom ich cen rośnie relatywnie szybciej w porównaniu z produktami, których ceny kształtuje rynek. W ostatnich latach dynamika wzrostu cen administrowanych była zdecydowanie wyższa niż ogólnego poziomu cen. Od stycznia 2004 roku – tj. od momentu, kiedy obowiązuje ciągły cel inflacyjny na poziomie 2,5% +/- 1 p.p. – do kwietnia 2012 roku wynosiła ona średnio 5,1%, podczas gdy średnia dynamika pozostałych cen kształtowała się na poziomie 2,7% (średni poziom wskaźnika CPI w tym samym okresie to 3,0%). Biorąc pod uwagę strukturę wskaźnika CPI w latach 2004–2012, wkład cen administrowanych do inflacji ogółem był dodatni i wahał się w granicach 0,4–1,1 p.p. [NBP, 2012, s. 25–28]. W latach 2005–2012 ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły w sumie o 23,8%, zaś wybranych kategorii produktów o cenach administrowanych

przez państwo odpowiednio więcej: ceny gazu wzrosły o ponad 82%, energii elektrycznej o blisko 57%, a użytkowania mieszkania o ponad 50%.

Ocenę podsumowującą proces uelastyczniania cen w polskiej gospodarce okresu transformacji przedstawia raport OECD. Według ekspertów tej instytucji stopień realizacji zasady elastycznych cen w gospodarce systematycznie się zwiększa. W ostatnich latach największy zakres kontroli cen przez państwo utrzymywał się w roku 2003. Obecna ocena na poziomie 1,81 wskazuje na zmniejszenie przez państwo zakresu kontroli poziomu cen w polskiej gospodarce, ale jednocześnie jej poziom na tle innych krajów pozwala wnioskować o relatywnie rozbudowanej pośredniej i bezpośredniej kontroli.

Względnie ograniczony zakres realizacji zasady elastycznych cen, między innymi ze względu na znaczny zakres bezpośredniej i pośredniej interwencji państwa możliwych dzięki utrzymującej się nadal istotnej roli własności publicznej w gospodarce, ma swoje odzwierciedlenie w stosunkowo niewielkim stopniu realizacji zasady w postaci dominacji i ochrony własności prywatnej. Oceny stopnia realizacji tej zasady ładu konkurencyjnego w latach 1995–2012 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Wskaźniki stopnia realizacji zasady własności prywatnej

Własność prywatna	1995	2000	2004	2008	2010	2012
Udział własności prywatnej w tworzeniu wartości dodanej brutto (w %) wg GUS	60,3	71	75	77,1	77,5	79,5
Udział pracujących w sektorze publicznym (w %) wg GUS	39,5	27,9	27,3	25,8	25,3	24,2
Ocena zakresu przedsiębiorstw państwowych wg OECD**	x	5,6	5,6	5,6	x	5,65
Ocena udziału państwa w sektorach sieciowych wg OECD**	x	5,67	4,68	4,52	x	4,00
Ocena zakresu kontroli państwa nad rynkami prywatnymi wg OECD**	x	3,54	4,66	4,66	x	3,30
Ocena ochrony praw własności wg Heritage Foundation*	5	7	5	5	5,5	6
Ocena ochrony praw własności wg Instytutu Frasera*	3,6	4,6	4,3	5,42	5,9	5,49

x – brak danych.

* Indeksy oceniające przyjmują wartości od 0 (całkowity brak wolności, a tym samym brak realizacji danej zasady ładu konkurencyjnego) do 10 (całkowita wolność, a tym samym pozytywna ocena realizacji danej zasady ładu konkurencyjnego).

** Indeks oceniający przyjmuje wartości od 0 do 6, im większa wartość, tym większy udział własności państwowej w gospodarce, a tym samym brak pozytywnego wpływu na realizację danej zasady ładu konkurencyjnego. Dane dla lat 1998, 2003, 2008, 2013.

Źródło: I. Koske, I. Wanner, R. Bitetti, O. Barbiero [2015], J. Gwartney, R. Lawson, J. Hall [2015], The Heritage Foundation [1995–2012], GUS [1995–2012].

Analiza struktury własnościowej w polskiej gospodarce w latach 1995–2012 pozwala wnioskować o systematycznych, a jednocześnie stosunkowo szybkich

zmianach stosunków własnościowych. W momencie rozpoczęcia zmian ustrojowych, Polska – w grupie 27 krajów postsocjalistycznych – posiadała jedno z najwyższych wskaźników udziału sektora prywatnego w tworzeniu PKB i w zatrudnieniu (odpowiednio 19% i 35% w 1988 roku, w porównaniu z 15% w odniesieniu do PKB na Węgrzech i zaledwie 2–4% w pozostałych krajach socjalistycznych). Obecnie udział sektora prywatnego w tworzeniu wartości dodanej w Polsce nie odbiega zasadniczo od wskaźników w krajach wysoko rozwiniętych. Zastrzeżenia budzi utrzymujący się względnie duży udział pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym. Ponadto państwowa własność skoncentrowana jest w sektorach o znacznej skali działania i kluczowym znaczeniu dla gospodarki. Obecnie funkcjonuje ponad 400 spółek z mniejszościowym i większościowym udziałem Skarbu Państwa oraz ponad 150 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i 20 przedsiębiorstw państwowych [Ministerstwo Skarbu Państwa, 2015]. Podmioty takie mogą cieszyć się preferencyjnym traktowaniem i mogą liczyć na nierynkowe przywileje, np. dotacje, co zaburza działanie mechanizmu rynkowego. Stąd w ocenie OECD rola sektora publicznego w polskiej gospodarce jest stosunkowo duża i oceny stopnia realizacji zasady ładu konkurencyjnego w postaci dominacji własności prywatnej są stosunkowo niskie.

W obrębie zasady ładu konkurencyjnego w postaci własności prywatnej, relatywnie wyżej – aczkolwiek na tle innych krajów UE stosunkowo nisko – oceniane są w Polsce czynniki decydujące o ochronie tej własności. Jest to obszar tym bardziej istotny, że stopień i sposób gwarantowania własności prywatnej decyduje o intensywności bodźców do podejmowania aktywności w sektorze prywatnym. W latach 1995–2012 zakres ochrony praw własności w opinii Instytutu Frasera i Heritage Foundation, systematycznie się zwiększał. Wyjątkiem jest rok 2004, kiedy po akcesji Polski do UE oceny stopnia ochrony praw własności uległy przejściowo obniżeniu. Zmiana ta jest tym bardziej ważna, że inne kraje członkowskie wstępujące do UE razem z Polską nie zanotowały takiej tendencji, a według Heritage Foundation poziom oceny ochrony praw własności ciągle nie osiągnął poziomu sprzed 2004 roku. W badanym okresie ocena stopnia ochrony praw własności według Instytutu Frasera zwiększyła się z poziomu 3,6 w roku 1995 do poziomu 5,49 w roku 2012, zaś według The Heritage Foundation odpowiednio z poziomu 5 do poziomu 6. O ile rosnący trend ocen przyznawanych za ochronę praw własności można uznać za stymulantę stopnia realizacji zasady ładu konkurencyjnego w postaci dominacji własności prywatnej, o tyle ich relatywnie niski poziom pozwala wnioskować, że stanowione i spontaniczne reguły systemu gospodarczego nie gwarantują odpowiednio wysokiej ochrony własności prywatnej. Utrzymywanie w dłuższej perspektywie niewystarczającego poziomu ochrony prywatnej własności może skutkować ograniczaniem aktywności w prywatnym sektorze gospodarki, a tym samym zmniejszać ogólny poziom realizacji zasad ładu konkurencyjnego.

Mocną stroną systemu gospodarczego w Polsce jest pozytywny wpływ wywierany przez jego reguły stanowione i spontaniczne na stabilizację wartości pieniądza. Analiza wskaźników oceniających, jak i określających poziom realizacji tej zasady ładu konkurencyjnego pozwala stwierdzić występowanie względnie wysokiej stabilności wartości pieniądza w polskiej gospodarce. Wprawdzie w pierwszych latach transformacji stopień realizacji tej zasady był niezadowolający i ulegał istotnej zmianie, to ostatecznie osiągnął satysfakcjonujący poziom. W latach 1989–2012 stopa inflacji, która jest podstawowym wskaźnikiem informującym o stabilizacji wartości pieniądza, zmieniała swoją wartość z poziomu 251,1% w roku 1989, poprzez 585,8% w roku 1990 oraz 3,7% w roku 2012. Szczegółową ocenę stopnia realizacji zasady stabilnej wartości pieniądza przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Wskaźniki stopnia realizacji zasady stabilnej wartości pieniądza

Kategoria	1995	2000	2004	2008	2010	2012
Ocena dostępu do „dobrego pieniądza” wg Instytutu Frasera*	6,03	7,49	9,1	9,2	9,39	9,6
Ocena podaży pieniądza wg Instytutu Frasera*	3,8	9	8,3	8,2	8,6	9,3
Ocena wahanía stopy inflacji wg Instytutu Frasera*	5,9	8	9	9,5	9,5	9,7
Ocena poziomu inflacji w ostatnim roku wg Instytutu Frasera*	4,4	8	9,3	9,1	9,5	9,3
Ocena dostępu do rachunków bankowych w obcych walutach wg Instytutu Frasera*	10	5	10	10	10	10

* Indeksy oceniające przyjmują wartości od 0 (całkowity brak wolności, a tym samym brak realizacji danej zasady ładu konkurencyjnego) do 10 (całkowita wolność, a tym samym pozytywna ocena realizacji danej zasady ładu konkurencyjnego).

Źródło: J. Gwartney, R. Lawson, J. Hall [2015].

Sumaryczny wskaźnik oceniający dostępność do pieniądza o stabilnej wartości („dobrego pieniądza”) począwszy od roku 1990 systematycznie rośnie. Relatywnie największa poprawa nastąpiła w pierwszych latach transformacji, czyli w okresie konsekwentnej polityki antyinflacyjnej prowadzonej przez NBP. W kolejnych latach instytucjonalne wzmocnienie niezależności NBP w roku 1998 oraz restrykcyjna polityka monetarna zasadniczo poprawiały wartość pieniądza, co znajdowało odzwierciedlenie w pozytywnych ocenach zarówno skali wahań stopy inflacji, jak i absolutnego poziomu inflacji. Relatywnie najszybciej uzyskano postęp w zakresie dostępności do obcych walut, w tym do lokat i rachunków w walutach obcych. Już w 1995 roku element ten uzyskał najwyższą ocenę potwierdzając relatywnie dużą swobodę Polaków w dostępie do pieniędzy o stabilnej wartości. W efekcie sumaryczny wskaźnik oceniający stabilność wartości pieniądza wzrósł z poziomu 6 w roku 1995 do 9,6 w roku 2012. Wynika z tego, że jedna z konstytuujących zasad ładu konkurencyjnego

Euckena, w postaci stabilnej wartości pieniądza jest systematycznie wdrażana w polskiej gospodarce.

Ocena otwartości rynku w polskiej gospodarce okresu transformacji, czyli stopnia realizacji kolejnej zasady ładu konkurencyjnego, wskazuje na systematyczny wzrost zarówno otwartości rynku wewnętrznego, jak i otwartości polskiej gospodarki na współpracę z zagranicą.

Tabela 4. Wskaźniki stopnia realizacji zasady otwartości rynków

Kategoria	1995	2000	2004	2008	2010	2012
Stopień regulacji rynku kapitału wg Instytutu Frasera*	3,9	7,6	8,3	8,7	7,9	8,6
Wysokość barier wejścia na rynek wg Instytutu Frasera*, w tym:	4,3	6,8	5,8	5,5	5,7	6,1
– wymogi administracyjne	x	7,4	2,8	2,8	2,7	2,8
– koszty biurokracji	5,1	7,1	7,0	4,1	3,9	3,9
Stopień regulacji rynku pracy wg Instytutu Frasera*	4,4	4,2	6,4	6,5	7,4	7,7
Liberalizacja wymiany międzynarodowej wg Instytutu Frasera*, w tym:	6,8	7,2	7,3	7,5	7,4	7,4
– dostęp do walut obcych	10	5	10	10	10	10
– taryfowe środki regulacji handlu	6,4	7,8	8,4	8,0	8,3	8,2
– pozataryfowe bariery w handlu	5,7	7,4	6,7	6,8	6,9	6,6
Kontrola przepływu ludzi i kapitału wg Instytutu Frasera*	5,2	3,8	4,2	5,3	4,6	4,7

* Indeksy oceniające przyjmują wartości od 0 (całkowity brak wolności, a tym samym brak realizacji danej zasady ładu konkurencyjnego) do 10 (całkowita wolność, a tym samym pozytywna ocena realizacji danej zasady ładu konkurencyjnego).

Źródło: J. Gwartney, R. Lawson, J. Hall [2015].

Rozkład ocen stopnia liberalizacji wymiany handlowej opracowanych przez Instytut Frasera wskazuje na stosunkowo szybki wzrost liberalizacji polskiego handlu zagranicznego na początku lat 90. Relatywnie najwyższy stopień liberalizacji charakteryzuje rynek walut, na którym praktycznie od początku lat 90. nie odnotowuje się barier w dostępności do walut obcych. Średnia ocena dostępności walut obcych w 1990 roku wynosiła 8,2, zaś już w roku 1995 osiągnęła maksymalny poziom 10. W dalszej kolejności zredukowano stawki celne oraz pozataryfowe środki regulacji handlu, co pozwoliło w 2012 roku uzyskać wysokie oceny odpowiednio na poziomie 8,2 i 6,6. Ograniczenie zasady otwartych rynków ma miejsce przede wszystkim w obszarze swobody przepływu ludzi i kapitału, gdzie stosowany jest znaczny zakres środków kontroli, co skutkuje relatywnie niskimi ocenami wolności na poziomie 4,7.

Znacznie gorzej przedstawia się ocena stopnia liberalizacji i otwartości rynku wewnętrznego, w tym rynku kapitału, pracy oraz przepisów regulujących dostępność do działalności produkcyjnej i usługowej.

Słabą stroną układu instytucjonalnego polskiej gospodarki okresu transformacji są reguły dotyczące rozpoczynania działalności gospodarczej. Ich wpływ na realizację zasady wolności gospodarczej w roku 1995 został oceniony na poziomie 4,3, podczas gdy w roku 2012 jedynie na poziomie 6,1. Najslabszą stroną zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej są wymogi administracyjne. W roku 2012 obszar ten został oceniony na poziomie 2,8, podczas gdy w roku 2000 na poziomie 7,4, co oznacza w ostatnim okresie istotny wzrost wymogów formalnych ograniczających możliwości rozpoczynania działalności gospodarczej. Barięram administracyjnym towarzyszą ciągle jeszcze stosunkowo wysokie koszty biurokracji. W 2012 roku wysokość kosztów biurokracji została oceniona na poziomie 3,9, podczas gdy w 1995 roku na poziomie 5,1. W badanym okresie największe pozytywne zmiany wystąpiły na rynku kapitału. W latach 1995–2012 ocena wolności na tym rynku wzrosła z 3,9 do 8,6.

Istotne zmiany miały miejsce również na rynku pracy. Ocena liberalizacji w tym obszarze zwiększyła się z 4,4 w roku 1995 do 7,7 w roku 2012. Zmiana ta jest wynikiem przede wszystkim osłabienia siły przetargowej związków zawodowych, zniesienia powszechnego obowiązku wojskowego. Negatywne zmiany miały miejsce w obszarze elastyczności kodeksu pracy, co skutkowało spadkiem oceny elastyczności zatrudniania i zwalniania. W roku 1995 ocena tego obszaru kształtowała się na poziomie 5,7, wobec 4,0 w roku 2012.

Niewystarczający poziom realizacji założeń ładu konkurencyjnego w polskiej gospodarce okresu transformacji występuje w obszarze kolejnej zasady – swobody zawierania umów. Zawieranie umów pomiędzy partnerami interakcji rynkowych wymaga z jednej strony występowania ogólnych i powszechnie respektowanych regulacji prawnych. Z drugiej strony jednak, aby regulacje prawa nie zawężyły nadmiernie swobody partnerów transakcji konieczne jest ograniczenie zakresu występowania specyficznych regulacji prawnych, które zbyt intensywnie bezpośrednio i pośrednio wpływają na warunki i wartość zawieranej umowy. Ponadto konieczna jest organizacja wymiaru sprawiedliwości w sposób umożliwiający szybkie i rzetelne rozstrzygnięcie sporów powstałych na tle zawieranych umów. Stąd wskaźnikami oceniającymi realizację zasady ładu konkurencyjnego w postaci swobody zawierania umów są wskaźniki oceniające: łatwość prawnego egzekwowania umów, równość wobec prawa oraz zakres korupcji, a także wskaźniki informujące o relacji płacy minimalnej do średniej płacy w gospodarce, klinie podatkowym, liczbie procedur przy egzekwowaniu kontraktu oraz koszcie egzekwowania kontraktu.

Od momentu publikacji wskaźnika oceniającego możliwości prawnego egzekwowania kontraktów, czyli od roku 2002 aż do roku 2010 jego wartość dla polskiej gospodarki utrzymywała się na stałym poziomie 4,3, wobec niższej oceny w roku 2012 na poziomie 4,1. Zmiana ta wskazuje, że możliwości prawnego egzekwowania kontraktów były oceniane stosunkowo nisko, a i tak uległy pogorszeniu. Ograniczone możliwości prawnego egzekwowania kontraktów generują dodatkowe koszty monitorowania i wymuszania realizacji

umów oparte na nieformalnych regułach, co niestety zakłóca swobodę zawierania umów.

Tabela 5. Wskaźniki stopnia realizacji zasady swobody zawierania umów

Kategoria	1995	2000	2004	2008	2010	2012
Ocena prawnej egzekucji umów wg Instytutu Frasera*	x	4,3 (2002)	4,3	4,3	4,3	4,1
Postrzeżenie skali korupcji wg Transparency International**	5,6 (1996)	4,1	3,5	4,6	5,3	5,8
Ocena równości wobec prawa wg Instytutu Frasera*	10	6,7	6,7	7,5	7,5	7,5
Placa minimalna do średniej płacy w gospodarce (w %) wg GUS	41,9	36,4	35,9	38,3	40,8	42,6
Klin podatkowy (w %) wg Eurostat	43,6	37,0	37,2	33,6	33,3	34,7
Zakres informacji kredytowej wg Banku Światowego***	x	x	4	5	6	6
Liczba dni potrzebnych na wyegzekwowanie kontraktu wg Banku Światowego	x	x	1000	830	830	830
Liczba procedur przy egzekwowaniu kontraktu wg Banku Światowego	x	x	37	37	37	37
Koszt egzekwowania kontraktu (w % roszczenia) wg Banku Światowego	x	x	19	19	19	19

* Indeksy oceniające przyjmują wartości od 0 (całkowity brak wolności, a tym samym brak realizacji danej zasady ładu konkurencyjnego) do 10 (całkowita wolność, a tym samym pozytywna ocena realizacji danej zasady ładu konkurencyjnego).

** Indeks oceniający przyjmuje wartości od 0 do 10, im większa wartość, tym przedstawiciele biznesu postrzegają kraj jako wolniejszy od zjawiska korupcji, a tym samym są większe szanse że strony kontraktu mają zbliżoną siłę przetargową.

*** Indeks oceniający przyjmuje wartości od 1 (strony umowy kredytowej mają ograniczony dostęp do informacji o kontrahencie) do 8 (dogodny dostęp do informacji o stronach umowy kredytowej).
Źródło: J. Gwartney, R. Lawson, J. Hall [2015], Transparency International [2014], GUSa [1995–2012], MPiPS [2015], The World Bank [2015], Eurostat [2015].

Negatywny wpływ na możliwości swobodnego zawierania umów ma wysoki wskaźnik korupcjogenności, który między innymi wskazuje, że część stron kontraktów dzięki łapówkom może mieć uprzywilejowaną pozycję w zawieranych kontraktach, a tym samym zakłócać działanie mechanizmu konkurencji. Ocena postrzeganego poziomu korupcji w okresie transformacji polskiej gospodarki nieznacznie poprawiła się ze stosunkowo niskiego poziomu 5,6 w roku 1995 do 5,8 w roku 2012, co może jednak oznaczać dalsze występowanie korupcji, brak kar oraz brak publicznych instytucji odpowiedzialnych za reagowanie na potrzeby obywateli w tym zakresie. O ograniczonej możliwości egzekwowania kontraktów świadczą również niezadawalające oceny równości wobec prawa. Według Instytutu Frasera, po ponad dwudziestu latach od rozpoczęcia rynkowej transformacji w polskiej gospodarce możliwe

są sytuacje, w których strony kontraktu dochodzące swoich praw przed sądem nie będą równe wobec prawa.

Poziom realizacji zasady swobody zawierania umów zależy również od efektywności i przejrzystości funkcjonowania sądów gospodarczych. Przedsiębiorcy chętniej inwestują i zawierają nowe kontrakty, jeżeli mają poczucie, iż w przypadku jakichkolwiek problemów i ewentualnego sporu sądowego nie będą musieli czekać latami na uzyskanie prawomocnego wyroku. W roku 2004 strony umów potrzebowały 1000 dni na prawne wyegzekwowanie praw wynikających z kontraktu, wobec 980 dni w 2006 roku, 830 dni w roku 2012. W okresie tym całkowity koszt egzekwowania praw umownych niezmiennie stanowił 19% wartości kontraktu. Liczba procedur wymaganych w trakcie egzekwowania umów zmniejszyła się z 37 w roku 2004 do 33 w roku 2013.

Słabością polskiej gospodarki jest również znaczny wpływ państwa na wartości, na jakie opiewają zawierane kontrakty. Zarówno stosunkowo wysoka relacja płacy minimalnej do średniej krajowej, jak i wysoki klin podatkowy wskazują na znaczny udział państwa w ustalaniu wartości zawieranych umów, szczególnie na rynku pracy.

Relatywnie mocną stroną są regulacje prawne pozytywnie wpływające na zakres, dostępność i jakość informacji kredytowej, pozwalające ograniczyć zjawisko asymetrii informacyjnej, a tym samym tworząc zbliżone warunki dla obu stron kontraktu. Oceny zakresu tych informacji zwiększyły się w skali od 1 do 8, z 4 w roku 2004 do 6 w roku 2012, co pozwala wnioskować o poprawie swobody zawierania kontraktów na rynku kredytowym.

Poziom realizacji założeń ładu konkurencyjnego zależy również od zakresu przestrzegania zasady, że każdy uczestnik procesu gospodarowania ponosi odpowiedzialności za wyniki działalności. Stopień odpowiedzialności materialnej za wyniki działalności gospodarczej, szczególnie w obliczu prób przerzucania strat na innych uczestników procesu gospodarowania, zależy między innymi od wydolności procedur sądowniczych i egzekucyjnych, a także ogólnych ocen praworządności. Efektami nieprzestrzegania zasady odpowiedzialności za wyniki działalności są zaległości podatkowe, skłonność do naruszania dyscypliny finansów publicznych, czy zakres wdrażania w przedsiębiorstwach zasady społecznej odpowiedzialności biznesu.

Ocena stopnia praworządności w polskiej gospodarce okresu transformacji utrzymuje się na stosunkowo stałym i niskim poziomie. W latach 1996–2012 wartość wskaźnika oceniającego poziom egzekwowania prawa zwiększyła się nieznacznie z +0,67 do +0,74, co oznacza, że poszczególne podmioty mają ograniczone zaufanie do norm życia społecznego i mogą mieć skłonności do nieprzestrzegania zasad panujących w społeczeństwie, a tym samym do przerzucania odpowiedzialności na innych uczestników procesu gospodarowania. Problem ten staje się jeszcze bardziej widoczny, gdy nisko oceniana praworządność w polskiej gospodarce zostanie uzupełniona o niezadowalające oceny efektywności wymiaru sprawiedliwości w rozstrzyganiu sporów. Efektywny i sprawny system wymiaru sprawiedliwości jest warunkiem niezbędnym do zagwarantowania zaplecza instytucjonalnego, umożliwiającego

prawne przypisywanie odpowiedzialności do właściwych podmiotów. Oceny tego elementu otoczenia instytucjonalnego w polskiej gospodarce są bardzo niskie. Efektywność wymiary sprawiedliwości w latach 2009–2012 została przez ekspertów oceniona, w skali od 1 do 7, na poziomie odpowiednio 2,79 i 3,08, potwierdzając tym samym ograniczone możliwości dochodzeniu swoich praw przed wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji utrudnienia w przypisywaniu na ścieżce prawnej odpowiedzialności do właściwych podmiotów.

Tabela 6. Wskaźniki stopnia realizacji zasady odpowiedzialności za wyniki działalności

Kategoria	1995	2000	2004	2008	2010	2012
Ocena stopnia praworządności wg Banku Światowego*	0,67 (1996)	0,65	0,40	0,51	0,66	0,74
Ocena efektywności wymiaru sprawiedliwości w rozstrzyganiu sporów wg The Global Competitiveness Index**	x	x	x	2,79 (2009–2010)	3,06	3,08
Ocena zakresu etycznych zachowań firm wg The Global Competitiveness Index**	x	x	3,96 (2005–2006)	4,54	4,20	4,17
Skuteczność egzekucji komorników (załatwienie poprzez wyegzekwowanie świadczenia w odniesieniu do wpływu) (w %)	x	x	34,2 (2007)	32,2	20,5	x
Liczba osób uznanych za odpowiedzialne za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym:	x	x	925 (2006)	899	829	897
• odstąpiono od ukarania	x	x	510 (55,1%)	547 (60,8%)	478 (57,6%)	481 (53,6%)
• ukaranych	x	x	415 (44,9%)	352 (39,2%)	351 (42,4%)	416 (46,4%)
Zaległości podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa (w mln zł)	7 610,6	10 271,2	20 840,2	25 002,8	29 449,5	38 237,3

x – brak danych.

* Indeks oceniający przyjmuje wartości od –2,5 do +2,5, im większa wartość, tym poszczególne osoby mają większe zaufanie i przestrzegają zasad panujących w społeczeństwie, a jakość egzekwowania umów, praw własności, policji i sądów są wyższe, a prawdopodobieństwo wystąpienia przestępczości i przemocy jest niższe.

** Indeks oceniający przyjmuje wartości od 1 (najgorszy, najniższy poziom) do 7 (najlepszy, najwyższy poziom na świecie).

Źródło: The World Economic Forum [2015], The World Bank [2015], Ministerstwo Finansów [2015].

Potwierdzeniem ograniczonych możliwości realizacji zasady odpowiedzialności za wyniki działalności jest niesatysfakcjonująca skuteczność egzekucji. Bardzo często wydanie wyroku przypisującego odpowiedzialność za dany rodzaj aktywności do danego podmiotu nie kończy sprawy i wymaga

uruchomienia procedur egzekucyjnych. W ostatnich latach liczba spraw skierowanych do komorników systematycznie rośnie z poziomu 1 196 tys. w roku 2002 do 3 205 tys. w roku 2010. W tym samym czasie liczba komorników zwiększyła się z 585 do 861, zaś ich wydolność spadła z 34,2% w roku 2007 do 20,5% w roku 2010 [Ministerstwo Sprawiedliwości, 2012, s. 21], co należy uznać za element systemu gospodarczego destrukcyjnie wpływający na zasadę materialnej odpowiedzialności za wyniki działalności.

Polski system gospodarczy cechują również luki w zakresie rozwiązań umożliwiających egzekwowanie odpowiedzialności pracowników administracji publicznej za podejmowane decyzje. Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez Pełnomocnika Rządu do spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, obowiązujący do 2010 roku system prawny miał słabe strony, które skutkowały licznymi naruszeniami dyscyplin budżetowych. Obowiązujące regulacje nie gwarantowały należytego przeprowadzenia postępowania sprawdzającego oraz zdiagnozowania i wskazania najistotniejszych dla ładu finansów publicznych naruszeń, a także ustalenia odpowiedzialnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych i adekwatnego ich ukarania (*System odpowiedzialności...*, 2010). Oznacza to, że obowiązujące reguły stanowiące przestały być narzędziem dyscyplinującym osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansami publicznymi, a tym samym ograniczyły stopień realizacji zasady w postaci odpowiedzialności za wyniki działalności.

Niewydolność elementów stanowiących umożliwiających prawne przypisanie odpowiedzialności za wyniki działalności do właściwych podmiotów jest tym większym problemem, że występuje ona z destrukcyjnymi elementami spontanicznymi w postaci nieetycznych zachowań podmiotów gospodarki. Na podstawie wartości subindeksu ogólnego wskaźnika Global Competitiveness Index zakres zachowań etycznych polskich firm w interakcjach z instytucjami publicznymi, politykami i innymi firmami jest oceniany na stosunkowo niskim poziomie. W latach 2005–2012 wartość tego subindeksu, w skali od 1 do 7, jest względnie stała i niska na poziomie odpowiednio 3,96 i 4,17.

Jednym z przejawów ograniczonego zakresu etycznych zachowań polskich firm jest traktowanie drugiej strony kontraktu, w tym instytucji publicznych jako podmiotu do wykorzystania, czego skutkiem są rosnące koszty transakcyjne, między innymi w postaci zaległości podatkowych oraz formalizacji i nadmiernej kompletności umów. W pierwszych latach transformacji podmioty zobowiązane do płacenia podatków bardzo często traktowały zaległości podatkowe jako formę finansowania własnej działalności. Na koniec 1993 roku skumulowane zaległości podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa wyniosły około 65 bln zł, z czego tylko w 1993 roku przyrost tych należności wyniósł 22 bln zł. Dość powszechna była opinia, że przedsiębiorstwa traktowały zadłużanie się wobec Skarbu Państwa i ZUS za najtańszą i najłatwiejszą formę kredytowania. W rzeczywistości działania takie były pozbawione sankcji, wręcz przeciwnie – państwo zamiast egzekwować należności umarzało je lub

odraczało płatności. W okresie tym, najchętniej z procederu uchylania się od płatności podatków i składek ubezpieczeniowych korzystały wielkie i nieefektywne przedsiębiorstwa, które bardzo często czuły się bezkarne. Dwudziestu największych dłużników było winnych państwu ponad 15 bln zł, a spółki węglowe po siedmiu miesiącach roku 1994 winne były budżetowi ponad 10 bln zł [Koronowski, 1994, s. 1].

Kolejne lata potwierdzają z jednej strony nierzetelność podmiotów płacących podatki, a z drugiej niską skuteczność instytucji administracji publicznej odpowiedzialnych za ściąganie należności podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa. Wartość zaległości podatkowych i niepodatkowych w latach 1995–2012 zwiększyła się nominalnie o blisko 400%. Jednocześnie liczba pracowników zatrudnionych w administracji skarbowej utrzymuje się na względnie wysokim poziomie. W 2003 roku administracja skarbową zatrudniała 53 630 osób, zaś w 2009 nadal 48 217 osób, wobec 47 084 w roku 2012.

Ostatnim analizowanym obszarem decydującym o stopniu realizacji założeń ładu konkurencyjnego jest stałość polityki gospodarczej. W ramach tej zasady ładu konkurencyjnego polityka gospodarcza powinna tworzyć użyteczne gospodarczo ramy ustrojowe, których powinna konsekwentnie się trzymać i zmieniać bardzo ostrożnie. Na tak rozumianą stabilność polityki gospodarczej wskazują indeksy oceniające polityczną stabilność rządu i niewystępowanie przemocy/terroryzmu oraz skuteczność rządu. Na możliwości realizacji stabilnej polityki gospodarczej wpływ mają wybrane elementy o charakterze zarówno stanowionym, jak i spontanicznym, w tym odpowiednio liczba wydanych aktów prawnych i zakres zamian na stanowiskach odpowiedzialnych za realizację polityki gospodarczej.

Tabela 7. Wskaźniki stopnia realizacji zasady stabilności polityki gospodarczej

Kategoria	1995	2000	2004	2008	2010	2012
Ocena politycznej stabilności rządu i niewystępowania przemocy/terroryzmu wg Banku Światowego*	0,72 (1996)	0,22	0,11	0,86	0,99	1,03
Skuteczność rządu wg Banku Światowego*	0,78 (1996)	0,60	0,49	0,48	0,64	0,66
Liczba aktów prawnych opublikowanych w Monitorze Polskim	68	43	57	97	101	118 (2011)
Liczba aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw	154	122	286	237	259	299 (2011)

* Indeks oceniający przyjmuje wartości od -2,5 (najgorszy, najniższy poziom) do +2,5 (najlepszy, najwyższy poziom na świecie).

Źródło: The World Bank [2015], Internetowy System Aktów Prawnych.

W latach 1996–2012 eksperckie oceny politycznej stabilności rządu w polskiej gospodarce okresu transformacji kształtowały się na stosunkowo niskim poziomie. W okresie tym odnotowano niewielki wzrost niskich ocen

odpowiednio z +0,72 do +1,03, co oznacza dostrzeganie prawdopodobieństwa nagłych zagrożeń lub zmian w rządzie, destabilizacji przez stosowanie przemocy politycznej czy też terroryzmu. W badanym okresie niesatysfakcjonujący poziom osiągnęły również obniżające się eksperckie oceny jakości świadczonych usług publicznych, stopnia biurokracji, kompetencji urzędników państwowych, niezależności administracji publicznej od nacisków politycznych, akceptacji polityki rządowej, w tym zdolności rządu do konstruowania i implementacji polityki. W 1996 roku ten aspekt otoczenia instytucjonalnego, określane mianem „skuteczności rządu” oceniony został na poziomie +0,78 wobec +0,66 w roku 2012.

Negatywny wpływ na stabilność polityki gospodarczej miał również element systemu o charakterze spontanicznym w postaci względnie dużej rotacji na stanowiskach rządowych odpowiedzialnych za jej realizację. W latach 1989–2012 funkcję premiera pełniło 14 osób, które reprezentowały zróżnicowane poglądy polityczne i gospodarcze. Począwszy od 24 sierpnia 1989 roku do 22 września 2014 roku średni czas pełnienia funkcji premiera przez daną osobę wynosił niewiele ponad 21 miesięcy. Odmienne poglądy na kwestie celów i sposobów realizacji polityki gospodarczej w połączeniu ze stosunkowo krótkim czasem sprawowania władzy skutecznie uniemożliwiał opracowanie i realizację długookresowej strategii rozwoju kraju. W konsekwencji kierunki i narzędzia polityki gospodarczej ulegały częstym zmianom, co jest w opozycji do zasady ładu konkurencyjnego w postaci stałości polityki gospodarczej.

Stosunkowo intensywna rotacja ekip rządzących w połączeniu z brakiem długookresowej strategii rozwoju kraju skutkowałą licznymi zmianami w obowiązującym porządku prawnym. Decyzje ustalające porządek prawny były podejmowane *ex post*, jako reakcja na zaistniałą sytuację, a nie jako efekt długookresowej strategii. W latach 1990–2012 dostrzegalna jest bardzo duża aktywność w zakresie publikowania nowo obowiązujących regulacji (prawnych). Kluczowe akty prawne w Polsce były nowelizowane już kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt razy. Skalę niestabilności polskiego porządku prawnego do roku 2010 obrazują następujące przykłady:

- Kodeks pracy, uchwalony 26 czerwca 1974 roku i będący w 1989 roku ustawą już archaiczną, do czasu ukazania się obwieszczenia z tekstem jednolitym z dnia 23 grudnia 1997 roku (DzU 1998, nr 21, poz. 94) nowelizowany był kilkadziesiąt razy. Od momentu ukazania się tekstu jednolitego kodeks ten nowelizowany był dalsze 43 razy;
- Prawo budowlane (ustawa z 7 lipca 1994 roku) było nowelizowane do ukazania się tekstu jednolitego w 2006 roku (DzU 2006, nr 156, poz. 1118) kilkadziesiąt razy. Od daty obwieszczenia tekstu jednolitego zdążono znówelizować tę ustawę dalsze 17 razy;
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe była wielokrotnie nowelizowana do czasu ukazania się tekstu jednolitego w dniu 13 maja 2002 roku (DzU 2002, nr 72, poz. 665). W czasie ostatnich ośmiu lat ustawa ta znówelizowana została 43 razy [Zoll, 2010];

- Ustawa z 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych, która w samym tylko roku 1997 była nowelizowana 15 razy.

Niestabilność przepisów prawa skutkuje jego nieprawidłowym stosowaniem zarówno przez uczestników procesu gospodarowania, jak i instytucje odpowiedzialne za egzekwowanie poszczególnych regulacji. Wyniki kontroli prawidłowości postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej za lata 2008–2009 oraz I półrocze 2010 roku wskazują na liczne uchybienia ze strony organów podatkowych i kontroli skarbowej [NIK, 2011].

Podsumowanie

Kryzys systemu współczesnej gospodarki wymaga myślenia o gospodarce w kategoriach ładu gospodarczego. Ład w obszarze gospodarowania oznacza zespół reguł wpływających na proces gospodarowania. Istotę i proces powstawania zasad regulujących przebieg procesu gospodarowania wyjaśniają koncepcje ładu stanowionego Waltera Euckena i ładu spontanicznego Friedricha A. von Hayeka. Oba programy badawcze posiadają wiele wspólnych cech, w tym podkreślanie roli reguł w systemie gospodarczym, konkurencji oraz wolności jednostki. Z jednej strony zarówno Eucken, jak i von Hayek wskazują na odmienne źródła obowiązujących reguł ładu konkurencyjnego, ale z drugiej nie wykluczają współwystępowania i wzajemnego oddziaływania reguł stanowionych i spontanicznych. Pozwala to sformułować wniosek, że system gospodarczy jest funkcją reguł stanowionych i spontanicznych oraz wzajemnych ich interakcji.

Analiza wybranych wskaźników oceniających stopień realizacji reguł ładu konkurencyjnego w polskiej gospodarce w latach 1995–2012 pozwala sformułować wniosek o stopniowym, umiarkowanym zbliżaniu się systemu gospodarczego do założeń przyjętego referencyjnego modelu konkurencyjnego ładu gospodarczego Euckena. W zakresie realizacji poszczególnych konstytuujących zasad tego modelu uzyskany postęp okazuje się jednak zróżnicowany. Relatywnie najmniej widoczny jest on w procesie implementacji takich zasad ładu konkurencyjnego, jak: elastyczności cen, odpowiedzialności materialnej za wyniki działalności gospodarczej, stałości polityki gospodarczej, swobody zawierania umów. Wyższy stopień realizacji zasad ładu konkurencyjnego ma miejsce w odniesieniu do zasad: stabilnej wartości pieniądza, prywatnej własności oraz otwartości rynków.

Wynika z tego dość niejednorodny obraz przemian rynkowego systemu gospodarczego w badanym okresie. Po fazie „burzy i naporu” pierwszych pięciu lat procesu transformacji nadeszła faza jego pewnej stabilizacji. Zapoczątkowany realizacją radykalnego planu Balcerowicza pionierski w Europie Środkowo-Wschodniej na przełomie 1989/1990 „skok na rynek” udał się o tyle, że współcześnie gospodarka Polski funkcjonuje niewątpliwie w ramach rynkowego systemu gospodarczego. Jej wyniki mierzone skumulowanym wskaźnikiem

wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) dla lat 1990–2014 umiejscawiają Polskę na pozycji lidera wśród europejskich krajów transformacji systemowej. Pomimo tych osiągnięć w zakresie wzrostu gospodarczego z perspektywy teorii ładu gospodarczego wyłaniają się także wątpliwości i znaki zapytania.

Znajdują one uzasadnienie w niedostatecznym spełnieniu zasady wzajemnego dostosowania i spójności poszczególnych zasad konstytuujących ładu konkurencyjnego Euckena. Stopień elastyczności cen, odpowiedzialności materialnej za wyniki działalności gospodarczej, stabilności polityki gospodarczej i swobody zawierania umów pozostawiają na tle postępu uzyskanego w innych dziedzinach z tej perspektywy teoretycznej sporo do życzenia. Odstają one od stosunkowo dobrych wyników osiągniętych w zakresie stopnia realizacji zasad stabilizacji wartości pieniądza, prywatnej własności oraz otwartości rynków. Używając terminologii NEI, w odniesieniu do analizowanych konstytuujących zasad konkurencyjnego ładu gospodarczego można stwierdzić występowanie w ramach systemu gospodarczego jako całości istotnej nierównowagi instytucjonalnej. Nierównowaga tego szczególnego rodzaju uzyskuje dodatkowo jeszcze na znaczeniu, jeżeli uwzględnić fakt, że teoria ładu wychodzi z założenia o prymacie ładu gospodarczego w stosunku do bieżącego przebiegu procesu gospodarowania. Proces gospodarowania dokonuje się bowiem zawsze w instytucjonalnych ramach wyznaczonych przez stanowione i spontaniczne reguły gry gospodarczej będące elementami składowymi systemu. Zgodnie z tezą o prymacie ładu wpływają one w decydującym stopniu na jego codzienny przebieg.

Skłania to do postawienia pytania, czy system gospodarczy Polski może zapewnić w długim okresie realizację celu osiągnięcia względnie wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego? Czy w pierwszych dekadach polityki transformacyjnej wykorzystano może jednak przede wszystkim leżące na powierzchni przebiegu procesu gospodarowania ekstensywne rezerwy stymulowania wzrostu produkcji? Czy w następnych dekadach Polski nie czeka dyskutowana ostatnio w nawiązaniu do doświadczeń niektórych krajów Ameryki Łacińskiej i Azji „pułapka średniego poziomu rozwoju”? [Lissowska, 2014]. Dalszym zagrożeniem może okazać się dyskutowane w literaturze niebezpieczeństwo wystąpienia tendencji do sekularnej stagnacji w Polsce, a nawet w skali europejskiej i światowej [Mączyńska, 2015, s. 62–69]. Ograniczenia, wynikających z tego w przyszłości ogólnogospodarczych dysfunkcji i zagrożeń, można spodziewać się po uruchomieniu polityki kształtowania ładu gospodarczego, spójnego i ukierunkowanego zarówno na cele postępu gospodarczego, jak i społecznego. Stwierdzenie to dotyczy zarówno Polski, jak i całości Unii Europejskiej. Aby zapewnić gospodarkom rynkowym i demokratycznym społeczeństwom w przyszłości przetrwanie, polityka kształtowania ładu gospodarczego będzie musiała nadać im, w o wiele wyższym stopniu niż dzieje się to obecnie, szeroko rozumiany prospołeczny charakter.

Bibliografia

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. [2001], *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, "American Economic Review", no. 91(5).
- Blanchard O. [2008], *The Crisis: Basic Mechanisms and Appropriate Policies*, IMF Working Paper WP/09/08.
- Bogle J.C. [2009], *Dość. Prawdziwe miary bogactwa, biznesu i życia*, PTE, Warszawa.
- Bootle R. [2009], *The Trouble with Markets. Saving Capitalism from Itself*, Nicholas Brealey Publishing, London.
- Eucken W. [1989], *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, wyd. 9, Springer Verlag, Berlin–Heidelberg–New York–London–Paris–Tokyo–Hongkong.
- Eucken W. [2004], *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, wyd. 7, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Eurostat [2015], *Tax Rate on Low Wage Earners: Tax Wedge on Labour Costs*, http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/earn_nt_taxwedge (20.11.2015).
- Gembicki R. [2011], *Szara strefa w sektorze wyrobów akcyzowych*, Raport Pracodawcy Rzeczypospolitej, Warszawa, lipiec.
- Grabska A. [2014], *Transformacja systemowa polskiej gospodarki – ład konkurencyjny czy chaos?, w: Spontaniczne i stanowione elementy ładu gospodarczego w procesie transformacji – dryf ładu czy jego doskonalenie?*, red. A. Grabska, M. Moszyński, P. Pysz, PTE, Warszawa.
- Grabska A., Moszyński M., Pysz P. [2014], *Stanowiony i spontaniczny ład gospodarczy w procesie transformacji systemowej Polski i byłej NRD*, PTE Oddział w Toruniu, IBG, Toruń.
- Greif A. [1993], *Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders Coalition*, "American Economic Review", no. 3(83).
- Gwartney J., Lawson R., Hall J. [2015], *Economic Freedom of the World Reports*, http://www.freetheworld.com/datasets_efw.html (10.05.2015).
- Główny Urząd Statystyczny [1995–2012] *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny [1995–2012a], *Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 1950–2014*, Warszawa.
- Hall R.E., Jones Ch.I. [1999], *Why Do Some Countries Produce So Much More per Worker than Others?*, "Quarterly Journal of Economics", no. 1.
- Hayek F.A. von [1973], *Law, Legislation and Liberty*, vol. I: *Rules and Order*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Hayek F.A. von [2007], *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Helmke G., Levitsky S. [2004], *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, "Perspectives on Politics", no. 2(4), p. 725–740.
- Internetowy System Aktów Prawnych, <http://isap.sejm.gov.pl/> (15.05.2015).
- Kirdina S. [2014], *Institutional Matrices and Institutional Changes*, http://www.kirdina.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=211&Itemid=58&lang=ru (15.04.2014).
- Klein P.G. [2000], *New Institutional Economics*, w: *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bouckaert, G. DeGeest, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kołodko G. [2010], *Neoliberalizm i światowy kryzys gospodarczy*, „Ekonomista”, nr 1.

- Kołodziej J. [2004], *Ceny kontrolowane w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz w Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt”, sierpień.
- Kondratowicz A. [2013], *Wolność gospodarcza – pomiar, percepcja, zmiany instytucjonalne*, Wydawnictwo TEP, Warszawa.
- Koronowski A. [1994], *Uwagi na temat zaległości podatkowych, dotacji dla przedsiębiorstw i poręczeń kredytowych w kontekście Ustawy budżetowej na 1995 rok*, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Informacja nr 268, listopad.
- Koske I., Wanner I., Bitetti R., Barbiero O. [2015], *Indicators of Product Market Regulation*, www.oecd.org/economy/pmr (10.05.2015).
- Kranton R., Swamy A. [1999], *The Hazards of Piecemeal Reform: British Civil Courts and the Credit Markets in Colonial India*, „Journal of Development Economics”, no. 58(1).
- Lissowska M. [2008], *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa.
- Lissowska M. [2014], *Instytucje rynku pracy – czy Polska popada w pułapkę średniego poziomu wzrostu*, w: *Polska w UE i globalnej gospodarce*, red. M. Gorynia, S. Rudolf, PTE, Warszawa.
- Mączyńska E. [2011], *Dysfunkcje gospodarki w kontekście ekonomii kryzysu*, „Zeszyty Naukowe”, nr 9, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków.
- Mączyńska E. [2015], *Potencjał rozwojowy Polski w kontekście hipotezy o nowej sekularnej stagnacji*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, czerwiec.
- Ministerstwo Finansów [2015], *Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2006, 2008, 2010, 2012 r.*, <http://www.mf.gov.pl> (15.05.2015).
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej [2015], *Wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę od 1 grudnia 1970*, Warszawa. <http://www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/#4.%20Wysoko%C5%9B%C4%87%20minimalnego%20wynagrodzenia%20za%20prac%C4%99%20od%201%20grudnia%201970%20r.> (20.11.2015).
- Ministerstwo Skarbu Państwa [2015], *Nadzór właścicielski*, <http://nadzor.msp.gov.pl/nad/import/1,dok.html> (14.10.2015).
- Ministerstwo Sprawiedliwości [2012], *Analiza statystyczna działalności wymiaru sprawiedliwości w latach 2002–2011*, Wydział Statystyki w Departamencie Organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa, www.bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/statystyki/...2011/download,1681,0.html (14.10.2014).
- Moszyński M. [2012], *Koncepcje ładu stanowionego Waltera Euckena i ładu spontanicznego Friedricha Augusta von Hayeka – próba analizy porównawczej*, „Ekonomia”, XLIII, nr 2.
- Narodowy Bank Polski [2008–2012], *Metodologia obliczania miar inflacji bazowej publikowanych przez Narodowy Bank Polski*, Biuro Cen i Inflacji, Warszawa.
- Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej [2012], *Raport o inflacji lipiec 2012 roku*, Warszawa.
- NIK [2011], *Informacja o wynikach kontroli prawidłowości postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej*, Nr ewid. 46/2011/P10024/KBF, Warszawa.
- North D.C. [1984], *Transaction Costs, Institutions, and Economic History*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics”, no. 140.

- North D.C. [1990], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- North D.C. [1992], *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance*, International Center for Economic Growth, San Francisco, California.
- North D.C. [1994], *Economic Performance Through Time*, "American Economic Review", Jun., vol. 84.
- Pysz P. [2005], *Rola państwa w ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej*, „*Ekonomista*”, nr 1.
- Pysz P. [2008], *Spoleczna gospodarka rynkowa – ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. [2002], *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, NBER Working Paper 9305, National Bureau of Economic Research, October.
- Stiglitz J. [2010], *Freefall. Jazda bez trzymanki*, PTE, Warszawa.
- System odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza funkcjonowania i propozycje zmian* [2010] Departament Kontroli i Nadzoru KPRM, BIP KPRM, http://bip.kprm.gov.pl/portalkpr/63/585/Wytyczne_analzy_i_informacje.html (10.03.2013).
- The Heritage Foundation [1995–2012], *Index of Economic Freedom*. <http://www.heritage.org/index/download>, (10.05.2015).
- The World Bank [2015], *Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency*, <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015> (10.05.2015).
- The World Economic Forum [2015], *The Global Competitiveness Report*, <http://www.weforum.org/reports> (15.05.2015).
- Transparency International [2014], *The Corruption Perceptions Index*, http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail (10.05.2015).
- Williamson C.R. [2009], *Informal Institutions Rule: Institutional Arrangements and Economic Performance*, *Public Choice*, 139.
- Zoll A. [2010], *Ostrożnie ze zmianami prawa*, „*Na Wokandzie*”, 28 lipca, <http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-2/felieton-2/ostroznie-ze-zmianami-prawa.html> (14.10.2014).

WHERE WAS POLAND'S ECONOMIC SYSTEM HEADED IN 1995–2012?**Abstract**

The aim of the paper is to assess how the principles of the competitive order were implemented in Poland during the country's economic transition in 1995–2012. To accomplish the research tasks, the principles of the competitive order developed by German economist Walter Eucken were adopted as a reference model. This made it possible to determine just how close Poland's economic order was to the ideal model during the studied period. An analysis of selected indicators shows that the competitive order in the Polish economy in 1995–2012 only to a limited extent corresponded with the desirable model.

The greatest failures in Poland's economic order could be observed in areas such as price elasticity, responsibility for business results, economic policy stability, and the freedom of contract. Considerable progress was observed in the implementation of the rules of the competitive order in areas such as stability in the value of money, private ownership of means of production and open markets.

Keywords: economic system, competitive economic order, ordoliberalism, transition

JEL classification codes: B53, B52
