

# GOSPODARKA NARODOWA

3  
(277)  
Rok LXXXV/XXVI  
maj–czerwiec  
2015  
s. 79–105

Jan FAŁKOWSKI\*  
Katarzyna METELSKA-SZANIAWSKA\*\*

## Przyczyny ustanawiania i stabilność konstytucji państwa – perspektywa ekonomiczna<sup>1</sup>

**Streszczenie:** Artykuł ma na celu wskazanie najważniejszych wątków z powstałej na przestrzeni ostatnich lat literatury wyjaśniającej powody ustanawiania konstytucji, ich trwania i zmian oraz powiązanie tych rozważań z zagadnieniami dotyczącymi wpływu konstytucji na gospodarkę. Zaprezentowana dyskusja czerpie przede wszystkim z osiągnięć ekonomii konstytucyjnej, nowej ekonomii politycznej i ekonomicznej analizy prawa, sięgając m.in. do wytlumaczeń nawiązujących do teorii praw własności, teorii grup interesu, czy analiz rozkładu siły politycznej pomiędzy różne grupy w społeczeństwie. Przedstawione rozważania pozwalają zidentyfikować podstawowe czynniki kształtujące proces ustanawiania reguł konstytucyjnych oraz ich trwałość, naświetlając jednocześnie cztery kanały, poprzez które konstytucja może wpływać na gospodarkę. W tym kontekście, uwaga koncentruje się na (1) znaczeniu, jakie konstytucja ma dla wzmacniania wiarygodności obietnic składanych przez elity polityczne; (2) na roli jaką odgrywa ona przy zwiększaniu stabilności politycznej w państwie; (3) na działalności grup interesu czerpiących wymierne korzyści z konkretnych zapisów konstytucyjnych; oraz (4) na kosztach transakcyjnych, które różni aktorzy społeczni ponoszą, czy to z konieczności dostosowania się do obowiązujących reguł czy też z chęci ich obejścia. Sformułowane w artykule wnioski mogą stanowić podstawę do dalszych badań poświęconych, np. potencjalnej substytucyjności bądź komplementarności pomiędzy niektórymi regułami konstytucyjnymi, jak i tych koncentrujących się na problemie endogenizacji konstytucji.

\* Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomii Politycznej oraz *Centre for Economic Analyses of Public Sector* (CEAPS); e-mail: jfalkowski@wne.uw.edu.pl

\*\* Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomii Politycznej oraz *Centre for Economic Analyses of Public Sector* (CEAPS); e-mail: kmetelska@wne.uw.edu.pl

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/B/HS4/01343.

**Słowa kluczowe:** ekonomia konstytucyjna, nowa ekonomia polityczna, konstytucja, ekonomiczna analiza prawa, endogeniczne instytucje

**Kody klasyfikacji JEL:** D02, D72, H11, K19, P48

---

## Wstęp

Zagadnienia związane z różnymi ograniczeniami warunkującymi gospodarcze zachowania jednostek od zawsze stanowiły ważny punkt odniesienia w debacie ekonomicznej. Znaleźć je możemy zarówno u Thomasa Hobbesa, Adama Smitha, jak i np. Johna Stuarta Milla. Są one również częstym przedmiotem rozważań dla wielu ekonomistów współczesnych. Jednym z istotnych wątków w ramach tych dociekań są rozważania na temat ogólnych uwarunkowań instytucjonalnych będących podstawą ładu polityczno-społeczno-gospodarczego, w którym przychodzi funkcjonować konsumentom, producentom, czy też decydentom politycznym (zob. m.in. Hayek [1960]). Od stosunkowo niedawna znaczące miejsce w badaniach z tego obszaru zajmują analizy, które ekonomiści prowadzą w odniesieniu do konstytucji. Przedmiotem zainteresowania w ramach tego nurtu są z jednej strony skutki gospodarcze funkcjonowania określonych reguł konstytucyjnych, a z drugiej, czynniki wpływające na konkretne treści zawarte w ustawach zasadniczych i szerzej – systemach konstytucyjnych państw.

Systematyczne badania ekonomicznych efektów reguł konstytucyjnych (zwłaszcza empiryczne) rozpoczęto dopiero pod koniec lat 90. XX w. Natomiast publikacje przedstawiające badania nakierowane na wyjaśnianie przyczyn tworzenia konkretnych reguł konstytucyjnych ukazują się w szerszym zakresie dopiero od 2009 r.<sup>2</sup> W tym kontekście nie powinien dziwić fakt, iż wiele ważnych pytań odnośnie powiązań pomiędzy konstytucją a funkcjonowaniem gospodarki wciąż pozostaje bez jednoznacznych odpowiedzi. Stosunkowo najlepsze rozeznanie, choć w dalszym ciągu pewnie dalekie od ideału, mamy w kwestii wpływu, jaki poszczególne reguły konstytucyjne mogą wywierać na politykę państwa i w konsekwencji na wzrost gospodarczy (zob. m.in. Persson i Tabellini [2003] oraz Voigt [2011a]). Zdecydowanie mniej natomiast potrafimy powiedzieć na temat przyczyn, dla których konstytucje o danej treści są ustanawiane, a później ewentualnie zmieniane. Dokładniejszego zbadania wymagają również konkretne mechanizmy przenoszące reguły konstytucyjne na zachowania uczestników życia gospodarczego.

Blizsze przyjrzenie się tym dwóm ostatnim aspektom wydaje się szczególnie ważne, gdy weźmie się pod uwagę fakt, iż jednym z najistotniejszych wątków, wokół których toczy się obecna debata ekonomiczna dotycząca gospodarczego znaczenia konstytucji, jest kwestia endogeniczności reguł konstytucyjnych. W rozważaniach z tego obszaru często zwraca się uwagę na fakt, iż

---

<sup>2</sup> Przegląd i podsumowanie części tych badań znaleźć można m.in. u Voigta [2011a].

obowiązujący w danym państwie ład społeczno-gospodarczy (którego konstytucja jest istotnym, jeśli nie głównym, elementem) jest silnie uwarunkowany historycznie (*institutional path dependence*) (zob. m.in. North [1990], David [1994]). Dodatkowo podkreśla się, iż instytucje formalne charakteryzują się stosunkowo niewielką zmiennością w czasie (*institutional persistence*). Oba te spostrzeżenia dały silne podstawy ku temu, by we wczesnych badaniach (prowadzonych do ok. 2005 r.) na reguły konstytucyjne definiujące sposób funkcjonowania społeczeństw patrzeć, w pewnym uproszczeniu, jak na narzucone odgórnie i pozostające w znacznym stopniu poza sferą bezpośredniego zainteresowania ze strony obywateli (por. m.in. Persson i Tabellini [2003]). Zmiana takiego podejścia do modelowania konstytucji nastąpiła dopiero stosunkowo niedawno (por. m.in. Acemoglu [2005], Greif [2008], North i in. [2009], Ticchi i Vindigni [2010]). W nawiązaniu do studiów nad procesami kształtującymi politykę gospodarczą dominuje obecnie pogląd, iż racjonalnie postępujące jednostki, tak jak są w stanie przewidzieć wpływ konkretnej polityki publicznej na wyniki gospodarcze, tak powinny być również w stanie przewidzieć konsekwencje obowiązywania konkretnych reguł konstytucyjnych. Co za tym idzie, coraz powszechniej zakłada się, że obywatele będą mieli jasno sprecyzowane preferencje odnośnie rozmaitych rozwiązań zapisanych w konstytucjach. W efekcie punktem wyjścia dla ostatnich analiz ekonomicznych z tego obszaru stało się założenie o endogeniczności reguł konstytucyjnych (zob. m. in. Voigt [2011b]). Przyjęcie takiej perspektywy badawczej z kolei w sposób naturalny skłania do stawiania pytań o podstawowe procesy towarzyszące powstawaniu konstytucji oraz czynniki, które mogą wpływać na kierunek i tempo jej ewentualnych zmian.

Mając to na uwadze, w niniejszym tekście staramy się przyjrzeć dwóm podstawowym kwestiom, które w świetle przywołanej przed chwilą dyskusji wydają się mieć istotne znaczenie. Z jednej strony, przedmiotem naszej analizy są przyczyny, dla których konstytucje w ogóle są ustanawiane. Z drugiej strony natomiast, dotykamy kwestii związanych ze stabilnością konstytucji oraz z czynnikami, które wpływają na jej trwałość. Oba te aspekty, zwłaszcza gdy chodzi o polską literaturę przedmiotu, są stosunkowo słabo opisane. Tym samym, prezentowany artykuł ma za zadanie przynajmniej w części uzupełnić tę lukę. Bliższe przyjrzenie się obu powyższym kwestiom pozwoli również na lepsze zrozumienie dynamiki procesu ustanawiania konstytucji i czynników leżących u jego podstaw. To zaś wydaje się być kluczowe z punktu widzenia podejścia ekonomistów do modelowania zagadnień związanych z bardziej ogólnym problemem formowania się ładu instytucjonalnego, będącego podstawą funkcjonowania poszczególnych społeczeństw. W tym kontekście, niniejszy artykuł może być widziany jako próba zaprezentowania podstawowych ustaleń, jakie w tej tematyce poczynili ekonomiści. W tym miejscu warto zaznaczyć, że choć kwestia różnorodnych powiązań pomiędzy konstytucją a gospodarką figuruje w centrum naszego zainteresowania, to w prezentowanym tekście świadomie pomijamy znaczną część rozważań poświęconych wpływowi konkretnych

reguł konstytucyjnych na wyniki gospodarcze. Ze względu na ograniczoność miejsca oraz fakt, iż wątek ten jest relatywnie szeroko podejmowany gdzie indziej, tutaj jedynie go sygnalizujemy budując tło dla naszych rozważań. Za interesowanego czytelnika odsyłamy zaś do istniejących opracowań szczegółowo omawiających literaturę poświęconą temu zagadnieniu<sup>3</sup>.

Przedstawiane rozważania wpisują się w dwa podstawowe nurty badawcze ekonomii, które problematykę konstytucji uczyniły jeśli nie głównym to (bardzo) częstym przedmiotem swoich dociekań. Mowa tu o ekonomii konstytucyjnej (zob. m.in. Buchanan [1989], *Constitutional..* [2003]) oraz (nowej) ekonomii politycznej (zob. m.in. Aghion i in. [2004], Acemoglu i in. [2012]). Oba te nurty, widząc w konstytucji podstawowy element ładu instytucjonalnego w państwie, w istotnym stopniu czerpią z dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej oraz teorii wyboru publicznego<sup>4</sup>. Stąd też przedstawiana tu argumentacja nawiązuje również do osiągnięć i prac, które można łączyć z tymi dwiema tradycjami badawczymi (North i in. [2009], Buchanan i Tullock [1962]). Mając na uwadze fakt, iż w sposób szczególnie nawiązujemy do kwestii związanych z powstawaniem, trwaniem oraz zmianami w konstytucji, prowadzone tu rozważania sięgają również do dorobku ekonomii ewolucyjnej (np. Potts [2007]). Wreszcie, w sposób oczywisty przedstawiany tekst wpisuje się w interdyscyplinarny program badawczy *Law & Economics*, a w szczególności w wyodrębniony niedawno obszar ekonomicznej analizy prawa konstytucyjnego (zob. np. Van Aaken [2008], Voigt [2011c; 2013], a wcześniej Cooter [2000]). W związku z interdyscyplinarnym charakterem przedmiotu naszych rozważań, jakim jest konstytucja, przedstawiany tekst wykracza poza ramy tradycyjnie rozumianej ekonomii, czerpiąc z politologii, nauk prawnych, a w mniejszym stopniu także innych nauk społecznych. Podstawą dla prezentowanych uwag pozostają jednak teorie i założenia bezpośrednio wywodzące się z ekonomii, zwłaszcza zaś z nurtów badawczych wspomnianych powyżej.

Co również warto podkreślić, dyskusja, którą tu przedstawiamy, ma charakter pozytywny i w większym stopniu interesuje nas wskazanie, na ile to możliwe, podstawowych powiązań i regularności pomiędzy analizowanymi zjawiskami, aniżeli argumentowanie za konkretnymi rozwiązaniami, które z tych czy innych względów powinny być wdrażane jako optymalne. Na konstytucję zaś patrzymy z perspektywy państwa i ograniczeń, jakie reguły konstytucyjne nakładają na obywateli (w tym aktorów gospodarczych) oraz

<sup>3</sup> Podstawowymi pozycjami w literaturze wydają się tu być Persson i Tabellini [2003] oraz Voigt [2011a]. W dalszej części tekstu odsyłamy również do innych prac.

<sup>4</sup> Istnieje wiele poglądów co do klasyfikacji i wzajemnych relacji ekonomii politycznej, ekonomii instytucjonalnej, teorii wyboru publicznego i ekonomii konstytucyjnej. W tym artykule przyjmujemy szeroką perspektywę, interesują nas bowiem rozważania prowadzone na temat konstytucji z perspektywy ekonomii, niezależnie od stosowanego podejścia i nurtu, do którego można je zaklasyfikować. Nieco szerzej na temat klasyfikacji zob. Metelska-Szaniawska [2008, rozdz. 3.5].

na elity polityczne, kształtując tym samym rozkład siły politycznej pomiędzy poszczególnych aktorów społecznych<sup>5</sup>.

Artykuł składa się zasadniczo z trzech części. W pierwszej krótko nakreśliamy przedmiot zainteresowań badaczy spoglądających na konstytucje z perspektywy różnych teorii ekonomii. W drugiej części omawiamy bardziej szczegółowo przyczyny, dla których konstytucja jest ustanawiana. Sięgamy tu do wytłumaczeń nawiązujących do teorii praw własności, teorii grup interesu, czy też kwestii rozkładu siły politycznej pomiędzy różne środowiska znajdujące się w bliskim kręgu władzy. W trzeciej części natomiast, przy wykorzystaniu różnych teorii ekonomii, zarysowujemy wybrane aspekty związane ze stabilnością konstytucji. Wskazujemy także podstawowe czynniki, które będą decydowały o jej trwałości czy zmienności. Całość kończy podsumowanie, w którym prezentujemy najważniejsze wnioski wypływające z przeprowadzonej dyskusji oraz wskazujemy te obszary i zagadnienia, które, zwłaszcza w kontekście poruszanych tu wątków, wymagają dalszych pogłębionych badań. Przede wszystkim zwracamy tam uwagę na cztery podstawowe aspekty, które w świetle prowadzonej dyskusji rysują się jako kluczowe dla zrozumienia zarówno procesu ustanawiania konstytucji, jak i sposobu oraz siły jej oddziaływania na wyniki gospodarcze.

### **Konstytucja jako przedmiot badań ekonomicznych – uwagi ogólne**

W badaniach ekonomicznych na konstytucje patrzy się na wiele różnych sposobów. Niezależnie od podejścia jednak, w pracach tych na pierwszy plan wysuwa się rozumienie konstytucji jako swoistych metaregulacji definiujących podstawowe ograniczenia, w ramach których poszczególne podmioty (polityczne, gospodarcze, społeczne) dokonują swoich wyborów i podejmują określone działania [Buchanan, 1987]. W tym kontekście, konstytucja widziana jest jako kluczowy element obowiązującego w danym państwie ładu instytucjonalnego, a tym samym jako podstawowy czynnik kształtujący sposób funkcjonowania społeczeństw. Pochodną takiego spojrzenia są analizy podkreślające znaczenie jakie konstytucja może odgrywać m.in. przy rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych i koordynowaniu działań zbiorowych (zob. np. North i in. [2009], Weingast [1993]), przy poprawie efektywności alokowania zasobów poprzez uregulowanie kwestii własnościowych (np. Acemoglu i Robinson [2006]), czy też przy podziale rent politycznych i ekonomicznych (np. Greif [2008]).

Wychodząc od klasycznego postrzegania konstytucji w kategoriach umowy społecznej, ekonomiści starają się patrzeć na nią czy to z perspektywy teorii kontraktu i wtedy widzieć w niej przykład kontraktu niepełnego (*incomplete contract*), czy to przez pryzmat teorii agencji i wówczas analizować towarzyszące

<sup>5</sup> Alternatywą mogłoby być patrzeć na tzw. konstytucje prywatne, tzn. ograniczenia o stosunkowo wąskim zasięgu, które regulują interakcje między jednostkami czy to w ramach relacji rynkowych czy pozarynkowych – zob. np. Gifford [1991], Vanberg [1992].

konstytucji relacje typu pryncypał-agent, czy też wreszcie, sięgając do (ewolucyjnej) ekonomii instytucjonalnej, widzieć ją jako wynik ewolucji kulturowej czy też wiązkę konwencji. Mimo istotnych różnic, podejścia te łączą próby spojrzenia na konstytucję za pomocą dynamicznych modeli zachowań ludzkich. W konsekwencji, wszystkie pozwalają widzieć w niej przede wszystkim mechanizm zamiany obietnic w wiarygodne zobowiązania (*commitment mechanism*). W tym kontekście, ekonomiści szczególną uwagę poświęcają ograniczeniom, jakie konstytucja nakłada na rządzących w celu zapewnienia, że składane przez nich przyrzeczenia nie pozostaną jedynie pustymi deklaracjami. W literaturze można wskazać trzy zasadnicze rodzaje takich ograniczeń: ograniczenia związane z podziałem władzy, ograniczenia związane z zapewnianiem obywatelom praw i wolności oraz ograniczenia wynikające z innych reguł konstytucyjnych. Krótki ich opis prezentujemy poniżej.

Ograniczenia związane z podziałem władzy wynikają bezpośrednio z faktu, iż to konstytucja daje podstawy do dokonania rozdziału podstawowych funkcji, obowiązków, prerogatyw, kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy poszczególne organa państwa. W badaniach teoretycznych problem podziału władzy przedstawiany jest z różnych perspektyw. Podchodzi się do niego jako do pewnego rodzaju specjalizacji, jako do podziału politycznego kartelu (per analogia do podziału monopolu – horyzontalnego i wertykalnego), przez pryzmat analizy popytowo-podażowej, czy też z wykorzystaniem modelu przetargowego (*bargaining model*) opisującego strategiczne interakcje pomiędzy podmiotami mającymi wpływ na decyzje w zakresie polityki państwa (*veto-players*)<sup>6</sup>. Studia empiryczne poświęcone tej tematyce dotyczyły zarówno podziału władzy w ujęciu poziomym (tj. przede wszystkim systemu rządów w podziale na prezydencki, parlamentarny i mieszane, oraz problemu dwuizbowości parlamentu), jak i zagadnień związanych z federalizmem oraz decentralizacją uznawanych najczęściej za formy podziału wertykalnego (Persson i Tabellini [2003], Treisman [2007], Blume i in. [2009a], Voigt [2011a]). Istotne miejsce w tym nurcie dociekań zajęły również prace analizujące kwestie niezależności sądownictwa i miejsca władzy sądowniczej w podziale władz (Feld i Voigt [2003], Metelska-Szaniawska [2006], Voigt i in. [2014]) oraz te opisujące funkcjonowanie mechanizmów demokracji bezpośredniej (Matsusaka [1995], Blume i in. [2009b]). Wiele z tych analiz potwierdza, że silniejszy podział władz, implikujący szerzej zakrojone ograniczenia, wiąże się, *ceteris paribus*, z lepszymi wynikami gospodarczymi. W szczególności, badania zapoczątkowane przez Henisza [2000] wskazują, że im wyższa liczba *veto-players*, tym silniejszy mechanizm uwiarygodniania obietnic i tym lepsze wyniki w zakresie wzrostu gospodarczego. Za ilustrację mogą tu posłużyć prowadzone dla krajów postsocjalistycznych Europy i Azji badania Metelskiej-Szaniawskiej [2008; 2009]<sup>7</sup>. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż powyższa

<sup>6</sup> Szczegółowe omówienie tych koncepcji znaleźć można m.in. u Metelskiej-Szaniawskiej [2012].

<sup>7</sup> Warto jednak zwrócić uwagę, że badania potwierdzają przede wszystkim znaczenie gospodarcze funkcjonujących reguł *de facto*, a nie jedynie reguł formalnych zapisanych w konstytucjach

dyskusja nie odnosi się wyłącznie do ustrojów demokratycznych. Jak argumentuje wielu autorów, również w państwach autorytarnych tam, gdzie podział władzy jest silniejszy (pomiędzy dyktatora a grupę osób, która dokonała jego wyboru i/lub może podjąć się próby jego obalenia), wyniki gospodarcze prezentują się lepiej niż gdzie indziej (zob. m.in. Wintrobe [1998], Bueno de Mesquita i in. [2003], Haber [2006], Besley i Kudamatsu [2008]).

Co się tyczy ograniczeń związanych z gwarantowanymi przez konstytucję podstawowymi prawami i wolnościami, to ich wpływ na swobodę działań elit sprawujących władzę zaznacza się dwojako. Tzw. prawa negatywne, często postrzegane jako „prawa wetujące” (*veto rights* [Voigt, 2011a]), dają przede wszystkim ochronę mniejszościom przed pozostającą w państwie u władzy większością. Wśród praw tych można wskazać dwie kategorie – te związane z wolnością od oddziaływania państwa czy stron trzecich (np. zakaz tortur) oraz te związane ze swobodą podejmowania określonych działań (np. wolność stowarzyszania się czy wolność słowa umożliwiająca publiczną krytykę rządzących). Natomiast jeśli chodzi o tzw. prawa pozytywne to nakładają one na władzę obowiązek podjęcia określonych działań na rzecz jednostek (np. prawo do ochrony zdrowia, prawo do wynagrodzenia) i w ten sposób, jeśli są egzekwowane, mogą wzmacniać wiarygodność zobowiązań zaciąganych przez władzę wobec obywateli. Rozważania na temat znaczenia różnych rodzajów praw i wolności z perspektywy ekonomii prowadzili m.in. Hayek [1976], Knack i Keefer [1995], Sen [1999], Barro [2000], Farber [2002], a najszerszej zakrojone badania empiryczne różnych proponowanych w tym zakresie teorii można znaleźć u Blume’a i Voigta [2007]<sup>8</sup>.

Wreszcie, jak już wspomniano, ekonomiści przyglądają się także ograniczeniom nakładanym na władzę, wynikającym z obowiązywania innych reguł konstytucyjnych. Jak do tej pory w literaturze ekonomicznej stosunkowo najwięcej uwagi poświęcano konsekwencjom, jakie dla wyników gospodarczych mogą nieść m.in. reguły definiujące systemy wyborcze, ze szczególnym uwzględnieniem różnic między ordynacją proporcjonalną a większością oraz znaczeniu wielkości okręgów wyborczych (np. Persson i Tabellini [2003]). Wśród innych reguł konstytucyjnych, których efekty gospodarcze były ostatnio przedmiotem analiz, są m.in. reguły fiskalne (np. Blume i Voigt [2013]), czy organizacja i funkcjonowanie naczelných organów kontroli państwowej (np. Blume i Voigt [2011]).

---

(zob. np. Blume i Voigt [2009b] o znaczeniu dla gospodarki korzystania przez państwo z mechanizmów takich jak referenda; Melton i Ginsburg [2012] oraz Voigt i in. [2014] o niezależności sądownictwa).

<sup>8</sup> Należy także zwrócić uwagę na wzajemne powiązanie podziału władzy oraz zakresu praw i wolności gwarantowanych jednostkom. Współzależność ta leży u podstaw monteskiuszowskiej koncepcji podziału władz, a w badaniach ekonomicznych już North i Weingast [1989] pokazali, że wprowadzenie podziału władzy pozwala na lepsze zabezpieczanie praw własności (na podstawie przypadku Wielkiej Brytanii w XVII w.).

Wśród zmiennych charakteryzujących stan gospodarki wyjaśnianych za pomocą opisanych reguł konstytucyjnych były m.in.: zmienne dotyczące wyników makroekonomicznych (wzrost gospodarczy, dochód *per capita*, produktywność pracy, *total factor productivity*); zmienne dotyczące polityki fiskalnej (dochody budżetu państwa, wydatki rządowe, poziom deficytu budżetowego, struktura wydatków sektora publicznego); zmienne dotyczące sfery rządzenia tzw. *governance* (poziom korupcji, efektywność rządu); oraz inne zmienne przybliżające czy to zachowania jednostek (np. skłonność do unikania opodatkowania) czy opisujące całe społeczeństwa (np. poziom szczęścia w społeczeństwie). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że znaczna część dotychczasowych prac z tego zakresu koncentruje się na badaniu wpływu jednego aspektu konstytucyjnego, wyizolowanego od całości złożonego systemu konstytucyjnych norm prawnych (metareguł), na wybrany aspekt funkcjonowania gospodarki bądź zestaw wskaźników ją opisujących (*ceteris paribus*). Takie podejście stanowi jedną z większych słabości dotychczasowej empirycznej literatury ekonomicznej dotyczącej konstytucji. Niezbędnym krokiem do rozwoju bardziej kompleksowych badań nad połączonym wpływem wielu aspektów niejednolitego otoczenia konstytucyjnego w państwach na ich sferę gospodarczą jest dokładna identyfikacja kanałów wpływu, w tym określenie zestawów reguł im odpowiadających i relacji pomiędzy tymi regułami. Dokładniejsze spojrzenie na czynniki i procesy determinujące ustanawianie i stabilność trwania konstytucji, którego podejmujemy się w dalszych częściach tekstu, może przysłużyć się do realizacji pierwszego z tych kroków.

Szczególne znaczenie z punktu widzenia rozwoju badań nad oddziaływaniem konstytucji i gospodarki miała praca Perssona i Tabelliniego [2003]. Dla przykładu, według ich szacunków, wydatki rządowe w krajach cechujących się większościowym systemem wyborczym są o 3% PKB niższe niż w przypadku systemów proporcjonalnych (a deficyt budżetowy jest w tych pierwszych niższy o 1–2% PKB niż w drugich)<sup>9</sup>. Podobnie, niższe wydatki rządowe występują w krajach o systemach prezydenckich (w porównaniu z tymi, w których obowiązuje system parlamentarny różnica wynosi 6% PKB). Persson i Tabellini [2003] za podstawę dla swoich rozważań przyjęli swoisty schemat procesu tworzenia polityki gospodarczej państwa w warunkach demokratycznych. Punktem wyjścia są w tym schemacie preferencje społeczne względem optymalnej polityki gospodarczej, która powinna być prowadzona przez państwo. Preferencje te, agregowane poprzez instytucje polityczne, których strukturę, charakter i sposób działania określają reguły konstytucyjne, kształtują wyniki wyborcze. Te ostatnie wpływają dalej na podejmowane decyzje określające politykę gospodarczą. Na kolejnym etapie natomiast kształtowane są wyniki gospodarcze będące pochodną interakcji pomiędzy zdefiniowaną wcześniej

<sup>9</sup> Pomijamy tu problem, na ile te wyniki odzwierciedlają zależność przyczynowo-skutkową, a na ile wychwytyją jedynie korelacje między badanymi zmiennymi. Więcej na ten temat zob. np. Acemoglu [2005]. Rewizji niektórych wniosków z badania Perssona i Tabelliniego [2003] dokonali kilka lat później Blume i in. [2009a].



polityką gospodarczą a tym jak funkcjonują mechanizmy rynkowe. W ostatnim kroku Persson i Tabellini [2003] zauważają, że to właśnie wyniki gospodarcze są kluczowe dla kształtowania się preferencji społecznych, co pozwala wrócić do punktu wyjścia. W omawianym schemacie wyraźnie zarysowane są dwie sfery. Pierwsza z nich, obejmująca wpływ reguł konstytucyjnych na wyniki polityczne, jest domeną badań politologów-komparatystów<sup>10</sup>, podczas gdy druga – dotycząca wpływu sytuacji na rynku i zachowań podmiotów gospodarczych tam funkcjonujących na wyniki i wskaźniki gospodarcze (np. ceny dóbr, zatrudnienie, wynagrodzenie w różnych sektorach gospodarki), stanowi przedmiot zainteresowań ekonomistów. Przedstawiciele (nowej) ekonomii politycznej wykraczają w swych badaniach poza tę drugą sferę i wraz z badaczami zaliczanymi do nurtu ekonomii konstytucyjnej wskazują na dwukierunkowe współzależności pomiędzy tymi sferami.

Choć schemat przedstawiony przez Perssona i Tabelliniego [2003] pozwala bezsprzecznie uchwycić podstawowe zależności między polityką i gospodarką, to w kwestii oddziaływania reguł konstytucyjnych na procesy gospodarcze opiera się na dość restrykcyjnym założeniu. Przyjmuje bowiem, że reguły te są w znacznym stopniu egzogeniczne wobec gospodarek i społeczeństw, w których funkcjonują. To zaś implikuje, iż obowiązujące reguły konstytucyjne powstają niejako w oderwaniu od sytuacji gospodarczej oraz działań podejmowanych przez głównych aktorów społecznych, w tym politycznych. W kolejnych częściach tekstu argumentujemy, że takie stanowisko stoi w opozycji do wniosków, które można wyprowadzić na podstawie literatury analizującej przyczyny ustanawiania konstytucji oraz czynniki warunkujące jej stabilność. W efekcie, znacznie bardziej realistycznym założeniem wydaje się być postrzeganie konstytucji w relacji z gospodarką jako zmiennej endogenicznej.

### Ustanawianie konstytucji

Punktem wyjścia dla analiz mających na celu wyjaśnianie zawartości i kształtu konstytucji, prowadzonych z perspektywy ekonomii, jest założenie, że podmioty zaangażowane w ten proces (a dokładniej: jednostki i inne podmioty, które mogą wywierać rzeczywisty wpływ na decyzje dotyczące powstającego projektu) działają zgodnie z leżącą u podstaw ekonomii koncepcją *homo oeconomicus*, czyli przede wszystkim we własnym interesie<sup>11</sup>. Konstytucję uważa się wobec tego za produkt agregacji preferencji tych podmiotów odnośnie rozwiązań, które ma ona gwarantować. Zawartość i kształt konstytucji determinują jednak nie tylko preferencje jej projektodawców, ale także mechanizmy agregacji tych preferencji (tj. zastosowane procedury – zob. np. Ginsburg i in. [2009]), jak i ograniczenia, w ramach których

<sup>10</sup> Zob. np. Powell [1982; 2000], Lijphart [1984; 1990; 1994].

<sup>11</sup> Może być to zarówno interes jednostki, jak i grupy czy wręcz organizacji (zob. Elster [1995]).

projektodawcy funkcjonują<sup>12</sup> (zob. np. Elster [1996]). Do tego katalogu czynników „wyjaśniających konstytucje” dodaje się także potencjalny wpływ zewnętrzny pod postacią „importu” zagranicznych modeli i reguł konstytucyjnych, ich imitacji bądź dyfuzji (zob. np. Ginsburg [2005]), jak i aspekty behawioralne, w tym ograniczenia kognitywne osób zaangażowanych w powstawanie konstytucji (zob. np. Elster [1995], Ginsburg [2005], Elster [2012]). Jak podkreśla Horowitz [2000], znaczenie może mieć także przypadek. W ostatnich latach szeroko rozwinęła się literatura ekonomiczna dotycząca projektowania konstytucji (*constitutional design*), przy czym najważniejsze prace zawiera zbiór pod redakcją Voigta [*Design...*, 2013].

Rozważania na temat ustanawiania konstytucji w badaniach ekonomicznych rzadko kiedy odwołują się do ustaw zasadniczych konkretnych państw. Znacznie częściej mają one charakter rozważań *in abstracto*<sup>13</sup>. Jedną z podstawowych narracji, którą wykorzystuje się w literaturze ekonomicznej do tłumaczenia przyczyn ustanawiania konstytucji jest narracja osadzona w ekonomicznej teorii praw własności. Konstytucja przedstawiana jest w niej jako swoista umowa społeczna regulująca zachowania i powinności stron wchodzących ze sobą w rozmaite interakcje. Na pierwszym planie jest tu relacja państwo-obywatel, a precyzyjniej rzecz ujmując relacja elity rządzące – reszta społeczeństwa. Podstawowym motywem dla tworzenia konstytucji w tym ujęciu jest chęć ograniczenia strat wynikających z braku bądź słabości zdefiniowanych praw własności, które regulowałyby interakcje zachodzące w ramach tej relacji (North [1981], Olson [1982], North i Weingast [1989]). Uwagę zwraca się przede wszystkim na to, że konstytucja określa sposób egzekwowania prawa oraz zakres kompetencji poszczególnych organów państwa. W ten sposób stanowi ona podstawowe narzędzie kontroli nad osobami sprawującymi władzę, minimalizując prawdopodobieństwo wystąpienia z ich strony zachowań oportunistycznych. Dzięki temu ograniczane jest prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji, w której poczynania władzy w sposób niekontrolowany będą prowadzić do przedkładania wąskich korzyści własnych ponad interes ogółu społeczeństwa lub też ponad interes konkretnej grupy społecznej, która, choć pozbawiona siły politycznej, posiada inne wartościowe zasoby, na przykład gospodarcze. Zgodnie z tym ujęciem tworzenie konstytucji motywowane jest dążeniem obywateli niebędących bezpośrednio zaangażowanymi w proces podejmowania decyzji w państwie do wprowadzenia takich mechanizmów ochrony praw własności, które pozwolą na ograniczenie zjawiska pogoni za

<sup>12</sup> Jako przykład takich ograniczeń można przywołać wnioski z prac Elstera [1993; 1993/1994; 1996], który stwierdził m.in., że proces tworzenia konstytucji w krajach postsocjalistycznych takich jak Polska, Węgry, Bułgaria, czy b. Czechosłowacja odbywał się w ramach ograniczeń narzuconych przez wcześniejsze ustalenia między opozycją a przedstawicielami reżimu komunistycznego.

<sup>13</sup> Analizy konstytucji konkretnych państw prowadzone są natomiast ostatnio coraz częściej w odniesieniu do zmian konstytucji i kwestii jej stabilności, czym zajmujemy się w kolejnej części tekstu.

rentą polityczną oraz nadużywania władzy do przejmowania majątku (wybranej grupy) obywateli (*grabbing hand*) (North [1981], Olson [1982], DeLong i Schleifer [1993], Acemoglu i in. [2005], Myerson [2008]). Innymi słowy, konstytucja staje się narzędziem, dzięki któremu osoby pozbawione bezpośredniego wpływu na realizowaną politykę mogą zwiększyć swoją siłę przetargową w kontaktach z władzą. Jeśli zatem przyjmiemy, iż dostęp do sprawowania urzędu i przynależność do elity politycznej jest wyznacznikiem siły, to z tej perspektywy konstytucja powstaje, by wzmocnić pozycję słabszych (pozostających poza elitą polityczną) w relacjach z silniejszymi (elitami politycznymi). W jakimś sensie zatem może być widziana jako ustępstwo ze strony silniejszych na rzecz słabszych. Kluczowym mechanizmem, który ma wspomagać zbilansowany rozkład siły w społeczeństwie, jest zachowanie równowagi w podziale władzy wykonawczej i ustawodawczej pomiędzy różne ciała decyzyjne (*checks and balances*). Ograniczeniu problemu agencji między osobami bezpośrednio sprawującymi władzę a resztą społeczeństwa będą sprzyjać również wszelkie rozwiązania ułatwiające pociągnięcie rządzących do odpowiedzialności za podejmowane decyzje (*political accountability mechanisms*)<sup>14</sup>. Kwestia optymalnego podziału uprawnień i doboru odpowiednich mechanizmów kontroli władzy w danym społeczeństwie pozostaje naturalnie wypadkową wielu czynników społecznych i gospodarczych charakteryzujących otoczenie, w jakim odbywa się sprawowanie rządów [Aghion i in., 2004]<sup>15</sup>.

Odmienne podejście do kwestii ustanawiania konstytucji proponuje m.in. Greif [2008]. Szukając analogii do spojrzenia na konstytucję zarysowanego wcześniej, o ile tam była ona wynikiem swoistego porozumienia między słabszymi a silniejszymi (gdzie siłę mierzymy przynależnością do elity politycznej bądź możliwością wpływania na nią), o tyle w tym przypadku konstytucja jest wynikiem umowy między dwoma grupami pozostającymi w ścisłym kręgu władzy. Co warto podkreślić zatem, w tym ujęciu grupy nieuprzywilejowane (słabsze) nie odgrywają przy tworzeniu konstytucji żadnej znaczącej roli. O ile wcześniej zatem towarzysząca ustanowieniu konstytucji ochrona praw własności była widziana w kategoriach dobra publicznego, o tyle tu nabiera ona cech dobra prywatnego, przynależnego grupom uprzywilejowanym (por. Haber i in. [2003]). Argumentacja przemawiająca za tym stanowiskiem opiera się na spostrzeżeniu, że realizacja jakiegokolwiek polityki wymaga grupy osób, często niemałej, która dane decyzje będzie wprowadzać w życie (ewentualnie, której działania będą warunkować powodzenie zamierzeń władzy). Najczęściej grupę tę można utożsamiać z administracją publiczną. W rzeczywistości jednak nie musi ona ograniczać się wyłącznie do aparatu biurokratycznego. Za ilustracje mogą tu posłużyć armia i jej rola w polityce

<sup>14</sup> W kontekście państw demokratycznych ilustracją dla tego typu mechanizmu mogą być cyklicznie odbywające się wybory parlamentarne oraz prezydenckie.

<sup>15</sup> Co ciekawe, Aghion i in. [2004] rozważają nie tylko problem znalezienia optymalnego rozwiązania w tym względzie, ale także warunków koniecznych do wprowadzenia tego optymalnego rozwiązania w życie.

tureckiej czy egipskiej, znaczenie struktury plemiennie-klanowej w licznych krajach Afryki i Azji, czy też środowisko byłych służb specjalnych w krajach postkomunistycznych. Zasadne wydaje się również stawianie pytania, na ile tego typu grupę stanowią mogą wpływowo elity biznesowe. Nośnym przykładem w tym kontekście, zwłaszcza w ostatnim czasie, stali się oligarchowie rosyjscy czy ukraińscy. Zjawisko to wydaje się mieć jednak znacznie bardziej uniwersalny charakter.

W efekcie to spojrzenie na konstytucję koncentruje się na równowadze, która ustali się w wyniku zderzenia ze sobą siły i realnych wpływów osób dezygnowanych do sprawowania władzy z siłą i realnymi wpływami osób warunkujących i/lub odpowiedzialnych za wdrażanie rozwiązań planowanych przez elity polityczne. Według tego ujęcia konstytucja będzie powstawać w celu koordynowania konfliktu, który rysuje się między oboma tymi grupami, przy założeniu oczywiście, że relacje pomiędzy nimi nie są całkowicie zdominowane przez jedną ze stron<sup>16</sup>. To co można tu również zauważyć, to podobieństwo jakie rysuje się między tym podejściem a stanowiskiem różniącym w badaniach ekonomicznych siłę polityczną *de iure* od siły politycznej *de facto* (zob. np. Acemoglu i Robinson [2006]). W obu przypadkach bowiem nacisk kładziony jest na fakt, iż formalny podział uprawnień decyzyjnych może odbiegać od rzeczywistego rozkładu siły i wpływów. Co za tym idzie, instytucje polityczne (w tym reguły konstytucyjne) oraz polityka publiczna będą wynikiową równowagi, która ustali się w zależności od faktycznych rozkładów obu tych sił i tego, na ile się one ze sobą pokryją.

Dobry przykład tego, iż tworzenie konstytucji może służyć maksymalizacji wąsko pojmowanych korzyści dla elit sprawujących władzę oraz być wynikiem swobodnego targu między wpływowymi grupami interesu, stanowi jedna z pierwszych analiz ekonomicznych ustaw zasadniczych, jakiej dokonał dla Stanów Zjednoczonych Beard [1913/1986]. W swojej pracy autor ten argumentował, że osoby biorące udział w tworzeniu Konstytucji Stanów Zjednoczonych nie działały kierując się dobrem ogółu, lecz we własnym interesie, maksymalizując swą użyteczność. Ciekawe rozwinięcie tej analizy można znaleźć u McGuire'a i Ohsfeldta [1986]. Bazując na przeprowadzonej przez Bearda analizie interesów osób uczestniczących w konwencji konstytucyjnej w 1787 r. i wykorzystując techniki ekonometryczne, autorzy ci wskazują, że przyjęcie konstytucji w 1787 r. cieszyło się poparciem kupców, właścicieli ziemskich z Zachodu czy finansistów, natomiast przeciwni temu byli dłużnicy czy właściciele niewolników.

Trzecie spojrzenie na tworzenie konstytucji, o którym warto w tym miejscu wspomnieć, można uznać za łączące oba wcześniej omówione stanowiska. Z jednej strony, kładzie ono bowiem istotny nacisk na aspekty związane z prawami własności rozumianymi jako dobro publiczne (a zatem na relacje

<sup>16</sup> W takim przypadku bowiem druga ze stron nie ma siły przetargowej i rozwiązanie potencjalnego konfliktu nie musi opierać się na konsensusie, którego efektem będzie ustanowienie konstytucji.

między władzą a społeczeństwem). Z drugiej strony, wyraźnie podkreśla ważną rolę, jaką dla ustanawiania regulacji kształtujących zakres uprawnień rządzących mogą odgrywać wpływowe grupy interesu pozostające w bliskich kontaktach z władzą. Taką perspektywę rysują m.in. Acemoglu i in. [2013], którzy wskazują, iż racjonalność zachowań społeczeństwa może w pewnych okolicznościach, niejako wbrew intuicji, prowadzić do rozwiązań instytucjonalnych dopuszczających dużą swobodę działania elit rządzących. Jest to o tyle sprzeczne z intuicją, że zgodnie z modelami bazującymi na teorii agencji w interesie obywateli powinna być możliwie pełna kontrola działań i decyzji podejmowanych przez polityków. Co za tym idzie, społeczeństwo powinno żądać np. wyraźnego oddzielenia władzy wykonawczej od władzy ustawodawczej. Tymczasem, jak pokazują przykłady niektórych krajów np. Ameryki Łacińskiej, dzieje się odwrotnie i obywatele postępują wbrew zaleceniom, które formułowałibyśmy dla prostego problemu w relacji pryncypał-agent. Można to wytłumaczyć w następujący sposób. Kontrola, jakiej poddawani są politycy, zmniejsza ich możliwości pozyskiwania renty politycznej. Tym samym może to ich czynić bardziej podatnymi na różne formy przekupstwa ze strony wpływowych grup interesu, które z pomocą lobbingu będą chciały kształtować politykę państwa w określonych dziedzinach. W efekcie, wydawane decyzje nie będą służyć ogółowi obywateli, ale wąskim grupom, które dzięki posiadanym zasobom (materialnym bądź niematerialnym) są w stanie wpływać na osoby sprawujące władzę. W tym kontekście, w państwach, gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia tego typu zjawiska będzie duże, ustanowienie konstytucji zostawiającej elitom rządzącym większą swobodę do ewentualnego czerpania renty politycznej, może być widziane jako racjonalna próba ograniczenia szans na przechwycenie i zawłaszczenie władzy przez zorganizowane grupy interesu.

Na tego typu zjawiska narażone są przede wszystkim państwa o relatywnie słabym zakorzenieniu instytucji demokratycznych. Na ich przykładzie możemy zatem najczęściej obserwować paradoksalny na pierwszy rzut oka proces osłabiania systemu kontroli nad osobami sprawującymi władzę. Za ilustrację mogą tu posłużyć państwa Ameryki Południowej (Wenezuela, Boliwia, Ekwador), gdzie znaczne wzmocnienie uprawnień władzy wykonawczej (m.in. kosztem parlamentu) zdobyło sobie szerokie poparcie w ogólnokrajowych referendach. Jak pokazują Acemoglu i in. [2013], prawdopodobieństwo zaistnienia sytuacji, w której społeczeństwo opowiada się za większą swobodą podejmowania decyzji przez władzę wykonawczą, jest większe w krajach cechujących się wyższym poziomem nierówności dochodowych, wyższymi potencjalnymi dochodami z podatków oraz lepszym poziomem zorganizowania się wpływowych grup interesu.

Przedstawione podejścia do problemu ustanawiania konstytucji z pewnością nie wyczerpują tego, co literatura ekonomiczna może zaproponować w tym zakresie. Ze względu na ograniczoność miejsca w dyskusji pominęliśmy właściwie znaczenie czynników kulturowych i społecznych (zob. np. Greif [1998]). Nie rozpatrywaliśmy także różnic w podejściu do tworzenia ładu

instytucjonalnego w zależności od obowiązującego porządku gospodarczego i ustroju politycznego (zob. np. Olson [2000]). Wreszcie, abstrahowaliśmy w znacznej mierze od problemów związanych z faktem, iż ustanawianie konstytucji często wiąże się z działaniami wspólnymi, a co za tym idzie z koniecznością rozwiązania potencjalnych problemów z ich koordynacją (zob. np. Dixit [2004])<sup>17</sup>. To co jednak wyraźnie rysuje się na tle podanych przykładów i co jest szczególnie istotne z naszego punktu widzenia to to, że omówione podejścia, mimo istotnych różnic, mają jedną ważną cechę wspólną. Wszystkie one wskazują, iż na powstawanie konstytucji mogą mieć wpływ te same czynniki, które w istotnym stopniu będą kształtować politykę publiczną i wyniki gospodarcze, nawet jeśli konstytucje są z reguły stabilniejsze niż silnie zmienna polityka (zob. dalej). Mowa tu przede wszystkim o działalności grup interesu oraz mechanizmach, które umożliwiają sprawowanie kontroli nad elitami politycznymi<sup>18</sup>. Omówione przykłady skłaniają również do przyjęcia stanowiska, iż proces ustanawiania konstytucji może być wynikiem świadomych decyzji kluczowych aktorów politycznych i społecznych mających jasno sprecyzowane preferencje odnośnie reguł definiujących sposób funkcjonowania społeczeństwa. W kolejnej części uzupełniamy tę dyskusję przykładami nawiązującymi do kwestii stabilności konstytucji oraz czynników warunkujących jej ewentualne zmiany.

### Stabilność konstytucji

Konstytucja, jako ustawa zasadnicza regulująca funkcjonowanie ciał decyzyjnych (np. rządu), poprzez umożliwienie im działania i określenie ich prerogatyw, tworzy i stoi na straży porządku, w ramach którego projektowana oraz wdrażana jest konkretna polityka państwa. Z tej perspektywy kwestia stabilności konstytucji wysuwana jest często na pierwszy plan jako warunek *sine qua non* stabilności państwa, zapewniający podstawową ciągłość i spójność

<sup>17</sup> W naszych rozważaniach nie nawiązywaliśmy również szerzej do toczącej się wśród ekonomistów debaty na temat genezy prawa, w której jedni argumentują, że systemy prawa ustanawiane są w znacznej mierze w wyniku procesów spontanicznych i są pochodną ukształtowanych w ten sposób łańców prywatnych i zwyczajów, a rola państwa sprowadza się co najwyżej do potwierdzenia istniejącego zwyczaju (zob. np. Aoki [2001], Greif [2006]), a drudzy przekonują o kreatywnej roli państwa w ustanawianiu prawa (zob. np. Hodgson [2009] i przywołane tam pozycje). W ekonomicznej analizie prawa silnie zaznaczyła się zbliżona debata na przełomie wieków XX i XXI wokół tzw. *legal origins theory* (zob. Glaeser, Shleifer [2002]). Dalszym krokiem w debacie nad genezą prawa jako ram dla funkcjonowania społeczeństw są starania przedstawicieli nurtów ekonomicznych w kierunku wyjaśnienia, z czego wynika fakt, że jednostki w państwie podporządkowują się obowiązującemu tam prawu (albo nie). Zob. dalej przypis 23. W kwestii znaczenia ładu państwowego i łańców prywatnych dla egzekwowania prawa ciekawą najnowszą pracą jest Lowes i in. [2014].

<sup>18</sup> Znaczenie tych czynników dla kształtu i efektów różnego rodzaju polityki publicznej omawiają m.in. Olson [2000] Persson i Tabellini [2000] Acemoglu i Robinson [2006], Cox [2008] czy Bardhan [2010].

pełnionych przez nie funkcji. Tym bardziej, że konstytucja w sposób naturalny sprzężona jest z całym systemem prawnym w państwie (zwłaszcza poprzez ustanowiony w większości państw system kontroli konstytucyjności)<sup>19</sup>. W tym duchu, niektórzy autorzy postrzegają „trwanie konstytucji” jako jej immanentną cechę [Raz, 1998]. Takie podejście, choć intuicyjnie zrozumiałe, stoi jednak w sprzeczności z tym, co możemy zaobserwować w rzeczywistości. Badania, które przyglądają się problemowi stabilności konstytucji od strony empirycznej skłaniają raczej do przyjęcia za normę, iż konstytucje uchwalane w poszczególnych państwach świata „przeżywają” stosunkowo krótki okres. Na przykład Elkins i in. [2009] wskazują, iż średni oczekiwany wiek konstytucji dla badanych przez nich krajów wynosi 19 lat, przy czym dla państw niektórych regionów okres ten jest wyraźnie krótszy (np. dla Ameryki Łacińskiej i Europy Środkowo-Wschodniej jest to 8 lat). Ich analiza wskazuje również, że konstytucje z XIX w. były bardziej długotrwałe aniżeli konstytucje, które powstały w XX w. W sposób naturalny skłania to do postawienia pytań odnośnie czynników, które wpływają na zmiany bądź trwanie konstytucji oraz na ewentualne konsekwencje, które zmiana konstytucji mogłaby nieść dla wyników gospodarczych<sup>20</sup>.

W kontekście relacji pomiędzy konstytucją i sferą gospodarczą szczególnie przydatny wydaje się być przede wszystkim ten nurt literatury ekonomicznej, który zwraca uwagę, iż konstytucja musi dostarczać narzędzi do efektywnego zarządzania potencjalnymi konfliktami rozgrywającymi się na różnych płaszczyznach (por. Ginsburg [2011], Weingast [2005]). Trzy spośród tych konfliktów wydają się mieć zasadnicze znaczenie. Po pierwsze, konstytucja siłą rzeczy dotyka rozmaitych kwestii łączących ze sobą przeszłość, teraźniejszość i przyszłość. Tym samym w sposób nieunikniony będzie w nią wpisany konflikt pomiędzy różnymi punktami widzenia i różnymi punktami w czasie, do których powinno się odnosić uprawnienia i ograniczenia regulujące życie społeczno-gospodarcze. Po drugie, konstytucja będzie określać punkt równowagi, gdy chodzi o obowiązujące uprawnienia i ograniczenia dla władzy, definiując niejako obszar potencjalnego konfliktu między elitami politycznymi a resztą społeczeństwa (por. Aghion i in. [2004], Hadfield i Weingast [2011]). Po trzecie wreszcie, konstytucja musi sprostać przeciwnym oczekiwaniom dotyczącym tworzonego przez nią ładu instytucjonalnego. Z jednej strony bowiem, jak wspomniano wcześniej, oczekuje się od konstytucji stworzenia stabilnego otoczenia, w ramach którego w sposób przewidywalny będą

<sup>19</sup> Należy przy tym pamiętać, że ekonomia konstytucyjna przyjmuje znacznie szersze rozumienie konstytucji niż ujęcie prawnicze, traktując wszelkie metareguly wyznaczające ramy dla bieżących wyborów politycznych i gospodarczych jako reguły konstytucyjne.

<sup>20</sup> Zdając sobie sprawę z trudności występujących przy próbie jednoznacznego określenia pojęcia zmiany konstytucji koncentrujemy się tu na „całościowej zmianie” (zastąpieniu starej konstytucji przez nową), nie zaś na poprawkach do konstytucji, ani nie na zmianach mających charakter dorozumiany (*implicit constitutional change*) polegających na zmianie interpretacji postanowień konstytucji – zob. więcej Voigt [1999], a ostatnio Negretto [2008].

zachodzić interakcje pomiędzy sferą społeczną, polityczną i gospodarczą. Z drugiej strony natomiast, biorąc pod uwagę zmieniające się uwarunkowania, tak wewnętrzne jak i zewnętrzne, od konstytucji oczekuje się zapewnienia takich rozwiązań, które będą umożliwiały elastyczne dostosowanie się do aktualnych wyzwań i okoliczności.

Powyższa perspektywa pozwala po raz kolejny odsłonić najbardziej fundamentalny kanał wpływu konstytucji na sferę gospodarczą. Konstytucja, nakierowana na szukanie sposobów rozwiązania tych konfliktów, nakłada ograniczenia na swobodę podejmowania decyzji przez przedstawicieli władzy. Tym samym pozwala na przeciwdziałanie problemowi niespójności preferencji elit politycznych w czasie, który powstaje przy tworzeniu i implementowaniu polityki, w tym polityki gospodarczej. Występuje on gdy pojawiają się rozbieżności pomiędzy długookresowymi celami polityki a krótkookresowymi preferencjami decydentów politycznych<sup>21</sup>. W szczególności, jak wspomnieliśmy w poprzedniej części tekstu, argumentację na ten temat odnosi się do praw własności. Gospodarka rynkowa wymaga dla swojego pomyślnego funkcjonowania skutecznego zagwarantowania prywatnych praw własności i ich dobrowolnego transferu. Jeżeli państwo jest wystarczająco silne, aby tego dokonać, ma ono również możliwość oddziaływania poprzez strukturę własności na niekorzyść jednostek [Weingast, 1993], co bywa określane jako dylemat silnego państwa (*dilemma of a strong state*). Prosta obietnica respektowania praw własności przez państwo w przyszłości nie jest wiarygodna – jednostki zdają sobie sprawę, że gdy już zainwestują (dokonają krótkookresowych poświęceń na rzecz uzyskania korzyści w długim okresie), państwo będzie miało pokusę, aby nie dotrzymać obietnicy.

Jeżeli ograniczenia zawarte w postanowieniach konstytucji byłyby w stanie spowodować, że realizacja obietnic złożonych przez rządzących byłaby postrzegana przez jednostki i inne podmioty funkcjonujące w państwie jako zdarzenie pewne, wówczas mogłyby one przyjmować dłuższy horyzont czasowy podejmując decyzje inwestycyjne. To zaś stanowiłoby podstawowy warunek do wzrostu inwestycji w kapitał fizyczny oraz do wyższego stopnia specjalizacji (czyli do zmiany struktury kapitału ludzkiego). To natomiast oznacza, że takie ograniczenia, zwiększając przewidywalność działań władzy, powinny służyć stymulowaniu wzrostu gospodarczego.

Spojrzenie na kwestię trwałości konstytucji przez pryzmat zarysowanych wyżej konfliktów pozwala również dostrzec, iż konstytucję można postrzegać także w kategoriach mechanizmu samoegzekwującego się. Nawiązując do języka teorii gier, można ją widzieć jako swego rodzaju równowagę Nasha w grze opisanej strategiami podstawowych aktorów społecznych biorących pośrednio lub bezpośrednio udział w jej tworzeniu<sup>22</sup>. Takie spojrzenie opiera

<sup>21</sup> W tym miejscu oczywiście kwestia wiarygodności obietnic wiąże się ze stabilnością sceny politycznej.

<sup>22</sup> Pośrednio, ponieważ powinna ona choćby w pewnym stopniu brać np. pod uwagę przyszłe pokolenia, które w procesie jej tworzenia nie uczestniczą.



się na założeniu, iż ustanawianiu konstytucji nie towarzyszy powołanie bezspornego i w pełni obiektywnego rozjemcy/sędziego, który będzie mógł narzucić wprowadzenie jej w życie i pilnować jej egzekwowania<sup>23</sup>. Jak podkreśla Voigt [1999], gdy postrzegamy konstytucję jako wynik przetargu (*bargain*), zmiana konstytucji występuje jako konsekwencja zmiany względnej siły przetargowej zaangażowanych aktorów (ci, których względna siła przetargowa rośnie, będą oczekiwali „renegocjacji” konstytucji). Trwanie (stabilność) konstytucji będzie zależało od tego, na ile wpisze się ona w sytuację, w której żadnej ze stron zaangażowanych w ten czy inny konflikt nie będzie opłacało się jednostronnie odejść od zawartych w niej reguł<sup>24</sup>. Co warto podkreślić, nie oznacza to w żadnym wypadku, iż obowiązujące reguły konstytucyjne muszą być postrzegane przez wszystkich zainteresowanych jako optymalne (por. Aghion i in. [2004])<sup>25</sup>.

Warto zaznaczyć, iż powyższe spojrzenie na konstytucję pozwala nie tylko na lepsze zrozumienie motywacji stojących za wprowadzanymi do niej zmianami, ale również na pełniejszą ocenę potencjalnych efektów tego typu reform. Widać to chociażby na następującym przykładzie. Zmianom w konstytucji (czy też ogólnie rzecz biorąc zmianom w instytucjach formalnych) często przypisuje się znaczącą rolę, gdy chodzi o wpływ na system bodźców i motywacje kształtujące zachowania, czy to poszczególnych jednostek, większych grup społecznych, czy też całych państw. Co za tym idzie, wprowadzaniu nowych reguł konstytucyjnych często towarzyszą oczekiwania co do tego, iż oddziałując na otoczenie bezpośrednio warunkujące interakcje społeczne wpłyną one w istotny sposób na polepszenie wyników gospodarczych<sup>26</sup>. To, co warto

<sup>23</sup> Z naszego punktu widzenia, takiej roli nie będzie mógł pełnić także sąd konstytucyjny. Nawet jeśli przyjmemy, że jest on w stanie stać na straży konstytucji, w dalszym ciągu pojawi się pytanie o mechanizmy gwarantujące, iż poszczególni aktorzy społeczni będą stosować się do jego orzeczeń. Analizę problemu egzekwowalności konstytucji w kontekście zobowiązań, jakie nakłada na aktorów politycznych, których sama kreuje, przedstawia Levinsohn [2011]. Problem ten jest również szeroko dyskutowany w literaturze dotyczącej genezy prawa w ogóle (zob. przypis 17). Dla przykładu, przedstawiciele nurtów ewolucyjnych w ekonomii wskazują, że o ile argumenty z zakresu teorii gier mogą pomóc w wyjaśnianiu trwania bądź zmian prawa, o tyle nie można się do nich odwoływać przy wyjaśnianiu genezy podstawowych ram dla ludzkich interakcji i współpracy (zob. np. Hodgson [2009]). Do opisu tych ostatnich bowiem, jak twierdzą autorzy związani z tym nurtem, znacznie lepiej nadawać się będą narzędzia z zakresu psychologii ewolucyjnej, czy też analizy podejmujące problem stratyfikacji społecznej oraz roli zinstytucjonalizowanego przymusu państwowego.

<sup>24</sup> Postrzeganie konstytucji jako samoegzekwującej się równowagi (*self-enforcing equilibrium*) obecne jest także w literaturze politologicznej, która podkreśla rolę upływu czasu dla stabilności konstytucji (tzn. im dłużej konstytucja pozostaje w mocy, tym bardziej prawdopodobne staje się to, że nie zostanie zmieniona – zob. np. Hardin [1989]).

<sup>25</sup> Podobnie jak przy dylemacie więźnia bowiem możemy tkwić w równowadze, która nie będzie maksymalizowała wypłat dla poszczególnych graczy.

<sup>26</sup> Naturalnie przy założeniu, że zmiany te wprowadzane są w celu stworzenia zaplecza instytucjonalnego maksymalizującego poziom dobrobytu w danym państwie. Założenie to w sposób oczywisty osłabiać będzie działalność grup interesu o ile maksymalizacja ich własnego dobrobytu nie będzie skorelowana z maksymalizacją dobrobytu ogółu.

tu jednak podkreślić, to fakt, iż zmiany te nie muszą prowadzić do oczekiwanych efektów. Będzie tak w momencie gdy, np. społeczeństwo nie oczekuje, by zmiany w konstytucji miały charakter trwały albo wiążący. Wówczas zmianom w instytucjach formalnych nie muszą towarzyszyć zmiany w instytucjach nieformalnych. W efekcie, zmiany zachowań, a przez to zmiany w wynikach gospodarczych, będą co najwyżej ograniczone. W sposób naturalny prowadzi to do pytania o wiarygodność konstytucji i wprowadzanych do niej zmian oraz o czynniki, które by tę wiarygodność kształtowały.

Poruszony tu wątek zwraca również uwagę na wspomniany wcześniej problem funkcjonowania mechanizmów wymuszających na poszczególnych aktorach życia politycznego i gospodarczego stosowanie się do obowiązujących reguł. Ta ostatnia kwestia jest blisko związana z sygnalizowanym wcześniej rozróżnieniem pomiędzy regułami *de iure* oraz regułami *de facto*. Pozwala ono uwypuklić fakt, iż prawo stanowione może w wielu wypadkach różnić się od reguł faktycznie funkcjonujących i będących rzeczywistym punktem odniesienia w relacjach społecznych<sup>27</sup>.

Wreszcie, ciekawy punkt widzenia na zmianę konstytucji odsłania spojrzenie, w którym dominuje ujęcie dynamiczne, pozwalające widzieć proces formowania się ładu instytucjonalnego z perspektywy kilku okresów. Pozwala ono uwypuklić fakt, iż uchylanie obowiązujących zapisów oraz tworzenie nowych reguł może iść w parze z kształtowaniem się nowych równowag w podziale siły zarówno politycznej, jak i gospodarczej. Ustalenie się tych nowych równowag może z kolei prowadzić do dalszych zmian w instytucjach formalnych, wpływając na strukturę grup dopuszczonych do procesu decyzyjnego [Acemoglu i in., 2012]. Paradoksalnie zatem, konstytucja, mimo iż wadliwa, może nie zostać zmieniona w obawie przed tym, iż wprowadzenie nowych reguł będzie prowadzić w dalszych krokach do kolejnych korekt konstytucji skutkujących ustaleniem się równowag w podziale wpływów będących nie do zaakceptowania przez grupy, które decydują o utrzymaniu obowiązującego *status quo*<sup>28</sup>. Co ważne, można zakładać, że taki scenariusz będzie mieć miejsce bez względu na natychmiastowe korzyści, jakie początkowe zmiany mogą przynosić dla aktualnie sprawujących władzę i/lub ogółu społeczeństwa.

Prowadzone w ostatnich latach studia empiryczne determinantów trwania i stabilności konstytucji wskazują na ważną rolę zarówno zawartości konstytucji i procesu jej projektowania, jak i czynników charakteryzujących stabilność otoczenia politycznego i społecznego. Badania te dotyczą różnych grup krajów, różnych okresów czasowych i wykorzystują różne podejścia metodyczne. Niektórzy autorzy podkreślają, że zmiany konstytucji są nierzadko wywoływane

<sup>27</sup> W ostatnim czasie relacje między konstytucyjnymi regułami *de iure* i *de facto* stanowią przedmiot ożywionej debaty wśród przedstawicieli ekonomicznej analizy prawa oraz politologów – zob. m.in. Melton [2013], Melton i in. [2013].

<sup>28</sup> Taki scenariusz opiera się oczywiście na założeniu, że elity polityczne analizują efekty własnych działań nie tylko w kontekście bliskiej, ale i dalszej przyszłości. Co więcej, należałoby tu również zakładać, że przewidywania odnośnie dokonywanych zmian są trafne.

w obliczu kryzysów społecznych bądź gospodarczych, jak i w innych sytuacjach wyjątkowych, takich jak rewolucje, upadki reżimów politycznych, czy wojny (zob. np. Elster [1995], a w odniesieniu do Ameryki Łacińskiej – Negretto [2008]). Elkins i in. [2009] argumentują natomiast, że bardziej trwałe są konstytucje elastyczniejsze (tzn. łatwiejsze do zmiany, w sposób formalny bądź nieformalny, co pozwala na ich dostosowywanie się do zmiennych warunków, w których funkcjonują), bardziej „włączające” (*inclusive*, tzn. powstające w wyniku zaangażowania licznej grupy aktorów społecznych i politycznych, a następnie angażujące tych aktorów w jej funkcjonowanie), jak i te zawierające postanowienia o wyższym stopniu uszczegółowienia. W tym kontekście podnosi się, iż trwałość konstytucji może być wynikiem swego rodzaju inercji wynikającej z faktu, iż zmiana konstytucji będzie ze sobą niosła konieczność zbyt dużych korekt w istniejącym systemie prawnym, tak gdy chodzi o orzecznictwo, jak i przepisy pomocnicze<sup>29</sup>. Autorzy ci podkreślają także znaczenie warunków społeczno-politycznych i gospodarczych, w jakich konstytucje funkcjonują<sup>30</sup>.

W ostatnich latach podjęto także wiele badań, w tym szeroko zakrojonych przekrojowych analiz empirycznych, mających na celu wyjaśnianie zmian poszczególnych reguł konstytucyjnych. Ticchi i Vindigni [2010] poszukują np. czynników wpływających na wybór pomiędzy konstytucjami większościowymi (*majoritarian constitutions*) a konstytucjami konsensualnymi (*consensual constitutions*) wedle klasyfikacji Lijpharta [1999]. Hayo i Voigt [2010a; 2010b] badają zmiany systemu rządów na całym świecie od ok. 1950r. i stwierdzają, w szczególności, że zmiany konstytucji w tym zakresie można wyjaśnić przez odwołanie do cech systemu politycznego, konfliktów wewnętrznych i zewnętrznych oraz przywództwa politycznego, podczas gdy czynniki gospodarcze i społeczno-demograficzne nie grają znaczącej roli. W jeszcze innym badaniu Hayo i Voigt [2010c] poszukują wyjaśnienia dla stopnia zagwarantowanej w konstytucji formalnej (*de iure*) niezależności sądownictwa w różnych państwach świata i stwierdzają, że znaczenie mają: rodzaj systemu prawnego (*legal origins*), czynniki religijne oraz podział zasobów w społeczeństwie. Badania te mają jednak jak dotąd charakter w znacznej mierze wycinkowy i póki co nie pozwalają na sformułowanie spójnej teorii wyjaśniającej zmiany reguł konstytucyjnych, ani nawet na postawienie jednoznacznych wniosków co do czynników determinujących tak zasadnicze zmiany konstytucji jak te odnoszące się do systemu rządów.

<sup>29</sup> Dziękujemy anonimowemu recenzentowi za zwrócenie nam uwagi na ten aspekt.

<sup>30</sup> Analizę zmienności rozwiązań konstytucyjnych w ramach systemów demokratycznych można także znaleźć m.in. u Cheibuba i Limongiego [2002], Adsery i Boix'a [2008] oraz Hayo i Voigta [2010a].

## Podsumowanie

W niniejszym artykule przedstawiliśmy wybrane rozważania na temat konstytucji, przyjmując za punkt odniesienia perspektywę bazującą na różnych teoriach ekonomicznych. Zaznaczając różnice w prezentowanych podejściach teoretycznych i empirycznych, koncentrowaliśmy się na wskazaniu najważniejszych wątków z powstałej w większości na przestrzeni ostatnich kilku lat literatury wyjaśniającej powody ustanawiania konstytucji, ich trwania i zmian, poszukując jednocześnie związków tych rozważań z zagadnieniami dotyczącymi wpływu konstytucji na gospodarkę. Według stanowiącego swego rodzaju kanon w tej literaturze schematu Perssona i Tabelliniego [2003] reguły konstytucyjne, definiujące otoczenie instytucjonalne polityki i wpływające na wyniki polityczne w państwie, kształtują sposób, w jaki preferencje obywateli odnośnie polityki państwa (np. gospodarczej) przekładają się na decyzje podejmowane przez rządzących. Te ostatnie natomiast mają bezpośrednie przełożenie na sferę gospodarczą – funkcjonowanie rynków i wyniki gospodarcze. W tym tekście staraliśmy się rozszerzyć powyższą perspektywę badawczą stawiając podstawowe pytania odnośnie przyczyn, dla których konstytucje są ustanawiane oraz co może gwarantować ich względną stabilność bądź podatność na zmiany. Rozważania te pozwoliły zestawić podstawowe czynniki kształtujące proces ustanawiania reguł konstytucyjnych naświetlając jednocześnie ważne kanały, poprzez które konstytucja może wpływać na gospodarkę. Cztery z nich wydają się mieć kluczowe znaczenie. Po pierwsze, przytoczone przykłady pozwalają przyjmować, iż osoby sprawujące władzę będą miały silną pokusę do niedotrzymywania obietnic i oportunistycznego wspierania tych stron sporu, które w danej chwili będą w stanie zapewnić im większe korzyści. W tym sensie konstytucja, znajdując (być może nieoptymalne, ale jednak) rozwiązania dla tych konfliktów, zwiększa wiarygodność obietnic składanych przez elity polityczne, nadając im, przynajmniej w części, charakter zobowiązań do dotrzymania. Po drugie, konflikt między stabilnością a elastycznością tworzonego ładu instytucjonalnego w sposób bezpośredni pozwala łączyć oddziaływanie konstytucji ze stabilnością polityczną w państwie. Po trzecie, warto zauważyć, iż przy każdym z zarysowanych wcześniej konfliktów można wskazać strony bezpośrednio w dany konflikt zaangażowane i żywo zainteresowane rozstrzygnięciem go na swoją korzyść. Tym samym, istotnym mechanizmem przekładającym obowiązywanie konstytucji na życie społeczno-gospodarcze będzie działalność grup interesu. To co warto tu podkreślić, to fakt, iż grupy te nie muszą składać się wyłącznie ze stron bezpośrednio biorących udział w danym sporze. To zaś z tego względu, iż wiele ważnych podmiotów życia społeczno-gospodarczego jest w jakimś sensie organicznie sprzężona z konstytucją [Ginsburg, 2011]. Partie polityczne, media, czy społeczeństwo obywatelskie dostosowują się do obowiązującego porządku w znacznej mierze regulowanego przez konstytucję i stąd mogą być zainteresowane konkretnymi rozwiązaniami, tak by minimalizować koszty związane z dostosowaniami się do nowych reguł. Ten ostatni aspekt prowadzi

nas do wskazania czwartego mechanizmu kluczowego dla zrozumienia procesu ustanawiania konstytucji oraz oddziaływania jej na wyniki gospodarcze, a mianowicie do zauważenia, iż konstytucja będzie wymuszała na podmiotach społecznych i gospodarczych konieczność ponoszenia konkretnych kosztów transakcyjnych – czy to w związku z dostosowywaniem się do obowiązujących reguł, czy też w związku z podejmowaniem prób ich obejścia.

Mamy nadzieję, że przedstawiona tu dyskusja umożliwi większe uporządkowanie rozważań na temat znaczenia konstytucji dla gospodarki oraz pomoże w projektowaniu przyszłych prac poświęconych wskazaniu podstawowych relacji zachodzących między poszczególnymi regułami konstytucyjnymi. To co bowiem stanowi istotne wyzwanie dla ekonomistów w najbliższej przyszłości to m.in. analiza potencjalnej komplementarności bądź substytucyjności między konkretnymi postanowieniami konstytucji. Omówione tu zależności mogą również pomóc w prowadzeniu dalszych badań empirycznych uwzględniających endogenizację reguł konstytucyjnych, które dotychczas napotykały na wiele trudności nie tylko o charakterze technicznym (utrudniony dostęp do danych w badaniach ekonometrycznych wykorzystujących techniki instrumentalizacji zmiennych), ale także wynikających z braku spójnych teorii ekonomicznych wyjaśniających determinanty ustanawiania i zmian konstytucji. Niniejszy artykuł miał za zadanie wprowadzić te wątki do polskiej literatury przedmiotu.

Lepsze rozumienie przyczyn, dla których mogą powstawać konstytucje oraz powiązań między zmianami w nich wprowadzanymi a wynikami gospodarczymi bezsprzecznie uzupełnia naszą wiedzę na temat roli, jaką instytucje formalne mogą mieć dla życia gospodarczego i relacji między sferą polityki a gospodarki. Pozwala ono również w istotnym stopniu przededefiniować nasze myślenie odnośnie czynników, które powinny być brane pod uwagę przy analizie podstawowych zjawisk w sferze gospodarczej. Co jednak równie istotne, a z naszego punktu widzenia być może najważniejsze, zależności udokumentowane przez dotychczasową literaturę z zakresu ekonomii konstytucyjnej i szerzej ekonomii politycznej skłaniają do zadania nowych pytań i spojrzenia na te aspekty analizy, które dotychczas z różnych względów były pomijane. Endogenizacja reguł konstytucyjnych w modelach czy to teoretycznych czy empirycznych może tu służyć za dobrą ilustrację. Badanie złożonych interakcji między poszczególnymi regułami konstytucyjnymi i poszukiwanie dodatkowych powiązań między sferą polityki, gospodarki i działaniami rozmaitych aktorów społecznych dostarczają kolejnych przykładów.

To, co na koniec warto podkreślić, to fakt, iż wraz z dynamicznym rozwojem prac teoretycznych znaczący postęp dokonał się również, gdy chodzi o gromadzenie danych niezbędnych do empirycznego weryfikowania rozmaitych hipotez, które teoria ekonomii pozwala formułować w odniesieniu do znaczenia konstytucji dla życia gospodarczego. Można zatem zakładać, że najbliższe lata przyniosą równie ciekawe i stymulujące prace co ubiegła dekada.

## Bibliografia

- Acemoglu D. [2005], *Constitutions, Politics, and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's The Economic Effects of Constitutions*, "Journal of Economic Literature", vol. XLIII, s. 1025–1048.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. [2005], *The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth*, "American Economic Review", vol. 95, no. 3, s. 546–579.
- Acemoglu D., Robinson J. [2006], *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, New York.
- Acemoglu D., Egorov G., Sonin K. [2012], *Dynamics and Stability of Constitutions, Coalitions, and Clubs*, "Quarterly Journal of Economics", vol. 125, no. 4, s. 1511–1576.
- Acemoglu D., Robinson J.A., Torvik R. [2013], *Why Do Voters Dismantle Checks and Balances?*, "Review of Economic Studies", vol. 80, no. 3, s. 845–875.
- Adsera A., Boix C. [2008], *Constitutions and Democratic Breakdowns*, w: *Controlling Governments*, red. J.M. Maravall, I.S. Cuenca, Cambridge University Press, New York, s. 247–301.
- Aghion P., Alesina A., Trebbi F. [2004], *Endogenous Political Institutions*, "Quarterly Journal of Economics", vol. 119, s. 565–612.
- Aoki M. [2001], *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, Cambridge.
- Bardhan P. [2010], *Institutional Economics and Development: Some General Remarks*, w: *Institutional Microeconomics of Development*, red. T. Besley, R. Jayaraman, MIT Press, Cambridge, s. 15–39.
- Barro R. [2000], *Rule of Law, Democracy, and Economic Performance*, w: *2000 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, Washington, s. 31–49.
- Beard C. [1913/1986], *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States; with a New Introduction by Forrest Mc Donald*, Free Press, New York.
- Besley T., Kudamatsu M. [2008], *Making Autocracy Work*, w: *Institutions and Economic Performance*, red. E. Helpman, Harvard University Press, Cambridge, s. 452–510.
- Blume L., Müller J., Voigt S., Wolf C. [2009a], *The Economic Effects of Constitutions: Replicating – and Extending – Persson and Tabellini*, "Public Choice", vol. 139, s. 197–225.
- Blume L., Müller J., Voigt S. [2009b], *The Economic Effects of Direct Democracy – A First Global Assessment*, "Public Choice", vol. 140, s. 431–61.
- Blume L., Voigt S. [2007], *The Economic Effects of Human Rights*, "Kykkos", vol. 60, no. 4, s. 509–538.
- Blume L., Voigt S. [2011], *Does Organizational Design of Supreme Audit Institutions Matter? A Cross-country Assessment*, "European Journal of Political Economy", vol. 27, no. 2, s. 215–229.
- Blume L., Voigt S. [2013], *The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions*, "European Journal of Political Economy", vol. 29, s. 236–251.
- Buchanan J.M., Tullock G. [1962], *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Buchanan J.M. [1987], *Constitutional Economics*, w: *The New Palgrave – A Dictionary of Economics*, red. J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman, MacMillian, London/Basingstoke, s. 585–588.
- Buchanan J.M. [1989], *Explorations into Constitutional Economics*, A&M University Press, College Station.

- Bueno de Mesquita B., Smith A., Siverson R.M., Morrow J.D. [2003], *The Logic of Political Survival*, MIT Press, Cambridge.
- Cheibub J.A., Limongi F. [2002], *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*, "Annual Review of Political Science", vol. 5, no. 1, s. 151–179.
- Constitutional Political Economy* [2003], red. S. Voigt, Edward Elgar, Cheltenham.
- Cooter R.D. [2000], *The Strategic Constitution*, Princeton University Press, Princeton.
- Cox G.W. [2008], *Electoral Institutions and Political Competition: Coordination, Persuasion and Mobilization*, w: *Handbook of New Institutional Economics*, red. C. Menard, M.M. Shirley, Springer-Verlag, New York, s. 69–90.
- David P.A. [1994], *Why Are Institutions the 'Carriers of History'? Path-Dependence and the Evolution of Conventions, Organizations and Institutions*, "Structural Change and Economic Dynamics", vol. 5, no. 2, s. 205–220.
- DeLong J.B., Schleifer A. [1993], *Princes and Merchants: European City Growth Before the Industrial Revolution*, "Journal of Law and Economics", vol. XXXVI, s. 671–702.
- Design of Constitutions* [2013], red. S. Voigt, Economic Approaches to Law Series, Edward Elgar, Cheltenham.
- Dixit A. [2004], *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*, Princeton University Press, Princeton.
- Elkins Z., Ginsburg T., Melton J. [2009], *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press, New York.
- Elster J. [1993], *Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea*, "Public Administration", vol. 71, s. 169–217.
- Elster J. [1993/94], *Bargaining over the Presidency*, "East European Constitutional Review", vol. 2, no. 4; vol. 3, no. 1, s. 95–98.
- Elster J. [1995], *Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process*, "Duke Law Journal", vol. 45, no. 2, s. 364–396.
- Elster J. [1996], *The Role of Institutional Interest in East European Constitution-Making – Explaining Legislative Dominance*, "East European Constitutional Review", vol. 5, no. 6, s. 63–65.
- Elster J. [2012], *Clearing and Strengthening the Channels of Constitution Making*, w: *Comparative Constitutional Design*, red. T. Ginsburg, Cambridge University Press, Cambridge, s. 15–30.
- Farber D. [2002], *Rights as Signals*, "Journal of Legal Studies", vol. 31, s. 83–98.
- Feld L.P., Voigt S. [2003], *Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence using a new set of indicators*, "European Journal of Political Economy", vol. 19, no. 3, s. 497–527.
- Gifford A. [1991], *A Constitutional Interpretation of a Firm*, "Public Choice", vol. 68, s. 91–106.
- Ginsburg T. [2005], *Do Constitutions Matter? A Research Program Using the Cross-National Historical Dataset on Formal Characteristics of National Constitutions*, University of Illinois, Mimeo.
- Ginsburg T. [2011], *Constitutional Endurance*, w: *Comparative Constitutional Law*, red. T. Ginsburg, R. Dixon, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, s. 112–125.
- Ginsburg T., Elkins Z., Blount J. [2009], *Does the Process of Constitution-Making Matter?*, "Annual Review of Law and Social Science", vol. 5, no. 5, s. 201–223.

- Glaeser E.L., Shleifer A. [2002], *Legal Origins*, "Quarterly Journal of Economics", vol. 117, no. 4, s. 1193–1229.
- Greif A. [1998], *Self-Enforcing Political Systems and Economic Growth: Late Medieval Genoa*, w: *Analytic Narratives*, red. R.H. Bates, A. Greif, M. Levi, J.-L. Rosenthal, B.R. Weingast, Princeton University Press, Princeton, s. 23–63.
- Greif A. [2006], *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge University Press, Cambridge – New York.
- Greif A. [2008], *The Impact of Administrative Power on Political and Economic Developments, Toward a Political Economy of Implementation*, w: *Institutions and Economic Performance*, red. E. Helpman, Harvard University Press, Cambridge, s. 17–63.
- Haber S., Razo A., Maurer N. [2003], *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876–1929*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Haber S. [2006], *Authoritarian Government*, w: *The Oxford Handbook of Political Economy*, red. B. Weingast, D. Wittman, Oxford University Press, Oxford, s. 693–707.
- Hadfield G.K., Weingast B.R. [2011], *Endogenous Institutions: Law as a Coordinating Device*, University of Southern California Law School Law and Economics Working Paper Series Paper no. 141.
- Hardin R. [1989], *Why a Constitution?*, w: *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, red. B. Grofman, D. Wittman, Agathon Press, New York, s. 100–120.
- Hayek F.A. [1960], *The Constitution of Liberty*, Chicago University Press, Chicago.
- Hayek F.A. [1976], *Law, Legislation and Liberty: Vol. 2. The mirage of social justice*, Chicago University Press, Chicago.
- Hayo B., Voigt S. [2010a], *Determinants of Constitutional Change: Why do Countries Change Their Form of Government?*, "Journal of Comparative Economics", vol. 38, s. 283–305.
- Hayo B., Voigt S. [2010b], *Endogenous Constitutions: Politics and Politicians Matter, Economic Outcomes Don't*, MAGKS Joint Discussion Papers Series in Economics Paper no. 27.
- Hayo B., Voigt S. [2010c], *Mapping Constitutionally Safeguarded Judicial Independence – A Global Survey*, MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics Paper no. 34.
- Henisz W.J. [2000], *The Institutional Environment for Economic Growth*, "Economics and Politics", vol. 12, no. 1, s. 1–31.
- Hodgson G. [2009], *On the Institutional Foundations of Law: The Insufficiency of Custom and Private Ordering*, "Journal of Economic Issues", vol. 43, no. 1, s. 143–166.
- Horowitz D.L. [2000], *Constitutional Design: An Oxymoron?*, "NOMOS", vol. 42, s. 253–284.
- Knack S., Keefer P. [1995], *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures*, "Economics and Politics", vol. 7, no. 3, s. 207–227.
- Levinsohn D. [2011], *Parchment and Politics: The Positive Puzzle of Constitutional Commitment*, "Harvard Law Review", vol. 124, s. 657–746.
- Lijphart A. [1984], *Democracies*, Yale University Press, New Haven.
- Lijphart A. [1990], *The Political Consequences of Electoral Laws 1945–85*, "American Political Science Review", vol. 84, s. 481–496.
- Lijphart A. [1994], *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, Oxford.



- Lijphart A. [1999], *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven.
- Lowes S., Nunn N., Robinson J.A., Weigel J. [2014], *The Evolution of Culture and Institutions: Evidence from the Kuba Kingdom*, artykuł zaprezentowany na konferencji "Institutions, Culture and Long-Term Economic Effects" Workshop w Warszawie w czerwcu 2014 r.
- Matsusaka J. [1995], *Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years*, "Journal of Political Economy", vol. 102, no. 2, s. 587–623.
- McGuire R.A., Ohsfeldt R.L. [1986], *An Economic Model of Voting Behavior over Specific Issues at the Constitutional Convention of 1787*, "Journal of Economic History", vol. 46, no. 1, s. 79–111.
- Melton J. [2013], *Do Constitutional Rights Matter?: The Relationship between De Jure and De Facto Human Rights Protection*, University College London working paper, [http://www.ucl.ac.uk/~uctqjm0/Files/melton\\_humanrights.pdf](http://www.ucl.ac.uk/~uctqjm0/Files/melton_humanrights.pdf) (26.09.2014).
- Melton J., Elkins Z., Ginsburg T. [2013], *Do Constitutions Matter? Some Conceptual Considerations*, artykuł zaprezentowany na konferencji "How Constitutions Matter?" Workshop w Oksfordzie w czerwcu 2013 r.
- Melton J., Ginsburg T. [2012], *Does De Jure Judicial Independence Really Matter?: A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence*, University of Chicago Institute for Law & Economics Olin Research Paper no. 612.
- Metelska-Szaniawska K. [2006], *Niezależność sądownictwa a wzrost gospodarczy*, „*Ekonomista*”, nr 1, s. 89–104.
- Metelska-Szaniawska K. [2008], *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach post-socjalistycznych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Metelska-Szaniawska K. [2009], *Constitutions and Economic Reforms in Transition: an Empirical Study*, "Constitutional Political Economy", vol. 20, no. 1, s. 1–41.
- Metelska-Szaniawska K. [2012], *Ekonomiczna teoria władzy*, w: *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 136–171.
- Myerson R. [2008], *The Autocrat's Credibility Problem and Foundations of the Constitutional State*, "American Political Science Review", vol. 102, s. 125–139.
- Negretto G.L. [2008], *The Durability of Constitutions in Changing Environments: A Study on Constitutional Stability in Latin America*, Kellogg Institute Working Paper no. 350, The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- North D.C. [1981], *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York.
- North D.C. [1990], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North D.C., Wallis J.J., Weingast B.R. [2009], *Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, New York.
- North D.C., Weingast B.R. [1989], *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17<sup>th</sup> Century England*, "Journal of Economic History", vol. 49, s. 803–832.
- Olson M. [1982], *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven.

- Olson M. [2000], *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basic Books, New York.
- Persson T., Tabellini G. [2000], *Political Economics – Explaining Economic Policy*, The MIT Press, Cambridge.
- Persson T., Tabellini G. [2003], *The Economic Effects of Constitutions*, The MIT Press, Cambridge.
- Potts J. [2007], *Evolutionary Institutional Economics*, "Journal of Economic Issues", vol. 41, no. 2, s. 341–350.
- Powell Jr.G.B. [1982], *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Powell Jr.G.B. [2000], *Elections as Instruments of Democracy*, Yale University Press, New Haven–London.
- Raz J. [1998], *On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries*, w: *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, red. L. Alexander, Cambridge University Press, New York, s. 152–193.
- Sen A. [1999], *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Ticchi D., Vindigni A. [2010], *Endogenous Constitutions*, "Economic Journal", vol. 120, s. 1–39.
- Treisman D. [2007], *What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?*, "Annual Review of Political Science", vol. 10, s. 211–244.
- Van Aaken A. [2008], *How to Do Constitutional Law and Economics: A Methodological Proposal*, University of St. Gallen Law & Economics Working Paper no. 2008–04.
- Vanberg V.J. [1992], *Organizations as Constitutional Structures*, "Constitutional Political Economy", vol. 3, no. 2, s. 223–253.
- Voigt S. [1999], *Explaining Constitutional Change – a Positive Economics Approach*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Voigt S. [2011a], *Positive Constitutional Economics II – a Survey of Recent Developments*, "Public Choice", vol. 146, no. 1–2, s. 205–256.
- Voigt S. [2011b], *Empirical Constitutional Economics: Onward and Upward?*, "Journal of Economic Behavior & Organization", vol. 80, no. 2, s. 319–330.
- Voigt S. [2011c], *Constitutional Design of Lawmaking*, w: *Encyclopedia of Law and Economics*, red. F. Parisi, wyd. II, t. 7, "Production of Legal Rules", Edward Elgar, Cheltenham, s. 3–17.
- Voigt S., Gutmann J., Feld L. [2014], *The Effects of Judicial Independence 10 Years on: Cross-Country Evidence Using an Updated Set of Indicators*, artykuł zaprezentowany na konferencji 2014 Annual Meeting of the European Public Choice Society (EPCS 2014) w Cambridge w kwietniu 2014 r.
- Weingast B. [1993], *Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets*, "Journal of Institutional and Theoretical Economics", vol. 149, s. 286–311.
- Weingast B. [2005], *The Constitutional Dilemma of Economic Liberty*, "Journal of Economic Perspectives", vol. 19, no. 3, s. 89–108.
- Wintrobe R. [1998], *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge University Press, New York.

---

## **COUNTRIES' CONSTITUTIONS VIEWED FROM AN ECONOMIC PERSPECTIVE: WHY THEY ARE ENACTED AND HOW STABLE THEY ARE**

### **Summary**

Based on recent literature on the subject, the article investigates why countries need constitutions and how constitutions influence economies. The authors look at how lasting national constitutions are and why they are amended. The analysis is based on approaches including Constitutional Economics, New Political Economy, and Law and Economics. The authors reach for explanations related to property rights economics, interest group theory, and analysis of the distribution of political power between various groups of society. The study identifies the primary factors shaping the process of establishing constitutional rules and their stability. It also highlights four channels through which constitutions influence economies. In particular, the authors focus on: (1) the constitution's role in enhancing the credible commitments of political elites, (2) its significance for political stability within the state, (3) the functioning of interest groups benefiting from various constitutional provisions, and (4) transaction costs that various actors bear because of the necessity to adjust to the enforced rules or attempts to evade them.

The authors formulate conclusions that they say could contribute to further research on the potential substitutability and complementarity of constitutional rules and to studies focusing on the issue of endogenizing constitutions.

**Keywords:** constitutional economics, new political economy, constitution, economic analysis of law, endogenous institutions

**JEL classification codes:** D02, D72, H11, K19, P48

---