

Modyfikacja współczesnej polityki rozwojowej w kontekście procesów globalizacyjnych i przemian ustrojowych w Europie Środkowo-Wschodniej

W 1990 roku w międzynarodowej polityce rozwojowej zdobyło popularność określenie wytycznych neoliberalnej polityki ekonomicznej mianem „konsensusu waszyngtońskiego”. Po raz pierwszy terminu tego użył amerykański ekonomista John Williamson, przedstawiając podczas konferencji poświęconej problemom rozwojowym państw Ameryki Łacińskiej kanon reform makroekonomicznych, co do których istniała zgoda w tzw. kręgach waszyngtońskich, że są one korzystne dla aspirujących do pełniejszej integracji ze światową gospodarką państw regionu. Do kręgów tych należy zaliczyć przede wszystkim dwie organizacje o charakterze globalnym – Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy¹. Obie instytucje, których siedziba znajduje się w stolicy Stanów Zjednoczonych, Waszyngtonie, zostały założone w 1944 roku podczas konferencji w Bretton Woods w stanie New Hampshire (USA) w celu ustabilizowania światowej ekonomii i odbudowy zrujnowanych przez II wojnę światową gospodarek europejskich².

Powołanie obu organizacji było częścią szerszego programu zagwarantowania pokoju na świecie, opartego na stabilnych, międzynarodowych stosunkach ekonomicznych i politycznych. Niewątpliwie do dzisiaj ich cechą wspólną jest siła wpływu na międzynarodowe procesy integracji ekonomicznej oraz możliwość kształtowania polityki wewnętrznej państw dążących do aktywnego udziału w procesach globalizacyjnych. Nie ulega również wątpliwości, że wspólne stanowisko obu instytucji – do którego nawiązuje pojęcie konsensusu waszyngtońskiego – znacznie zwiększało siłę tego oddziaływania, umożliwiając tym samym zajęcie przez nie pozycji dominującej w kształtowaniu międzynarodowych procesów gospodarczych. Pozycja ta stała się szczególnie

¹ Do instytucji utożsamianych z polityką „konsensusu waszyngtońskiego” zalicza się również dwie inne instytucje, których nie uwzględni poniższa analiza. Są to: amerykańskie Ministerstwo Skarbu (Department of Treasury) oraz Międz amerykański Bank Rozwoju (Inter-American Development Bank).

² Gwarancją stabilnego i zrównoważonego rozwoju miała być przedstawiona przez Johna M. Keynesa, jednego z ojców założycieli Międzynarodowego Funduszu Walutowego, polityka kontroli rynku przez państwo. Według planu Keynesa, państwa znajdujące się w sytuacji kryzysu ekonomicznego mogą skorzystać z zewnętrznych form finansowania zadłużenia, prowadząc jednocześnie, w polityce wewnętrznej, politykę pełnego zatrudnienia wymagającą dłuższej swobody w dziedzinie walutowej.

widoczna w ostatniej dekadzie XX wieku, kiedy wyznaczniki makroekonomicznej polityki instytucji waszyngtońskich stały się nie tylko podstawą reform gospodarczych w krajach Ameryki Łacińskiej, ale objęły również państwa Azji Południowej i rozpoczynające proces transformacji ustrojowej kraje regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Wszystkie te państwa, choć odległe od siebie, łączyło zbliżone w czasie włączanie się w procesy globalizacyjne, co wiązało się między innymi z przyjęciem przez nie polityki nadrobienia zaległości rozwojowych i zapóźnień cywilizacyjnych. W wypadku państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej oznaczało to rozpoczęcie procesu demokratyzacji oraz stworzenia solidnych podstaw do rozwoju gospodarki rynkowej.

Po niemal pięciu dekadach izolacji politycznej i ekonomicznej regionu Europy Wschodniej próba ta okazała się trudniejsza, niż pierwotnie przewidywano. Większość państw odchodzących od systemu socjalistycznego i gospodarek opartych na planowaniu charakteryzował niski poziom dochodu narodowego, co znacznie utrudniało rozpoczęcie procesów transformacyjnych. W takiej sytuacji współczesny system stosunków międzynarodowych przewiduje możliwość skorzystania przez państwa z pomocy kredytowej i konsultacyjnej międzynarodowych organizacji finansowych, z czego w znacznej mierze skorzystały państwa regionu.

Poniższa analiza stanowi próbę odpowiedzi na pytania dotyczące tego, jaką rolę odegrała polityka waszyngtońskich instytucji, szczególnie Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w procesach globalizacyjnych państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz jak doświadczenia państw tego regionu wpłynęły na modyfikację neoliberalnej polityki tych instytucji i tym samym przyczyniły się do zmiany myślenia i doradztwa w międzynarodowej polityce rozwojowej.

Kontekst „konsensusu waszyngtońskiego” – państwo czy rynek?

Ogólnie ujmując, konsensus waszyngtoński to zbiór reform, których celem jest umożliwienie państwom rozwijającym się wyrównania zaległości rozwojowych i dojście do partnerskiej integracji z gospodarką globalną poprzez redukcję deficytu budżetowego, ograniczenie roli państwa (szczególnie w sferze polityki socjalnej), reformę podatków publicznych, liberalizację przepływów kapitałowych, prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, zwiększenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz stabilne prawo własności prywatnej³. Jego narodzin można się dopatrywać w latach 70. XX wieku, kiedy to na arenie stosunków międzynarodowych uwidocznił się kontrast pomiędzy relatywnie dużym powodzeniem wolnorynkowej polityki państw rozwiniętych a kryzysem modelu polityki opartej na silnym interwencjonizmie państwowym, charakteryzującym wówczas państwa rozwijające się oraz gospodarki socjalistyczne. Kontrast ten szczególnie uwidocznił się w latach 80., w serii występujących wówczas kryzysów zadłużenia, które, w następstwie skutków kryzysu naftowego, zaczęły kolejno dotykać różne państwa rozwijające się. Wtedy to, pod wpływem postulatów chicagowskiej szkoły ekonomii, w kręgach międzynarodowych instytucji finansowych zaczęto po-

³ J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform* [w:] J. Williamson (red.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, DC, 1990.

strzeżać proces rozwoju w sposób dychotomiczny, przeciwstawiając rynek państwu. Charakteryzujący państwa zachodnie model gospodarki wolnorynkowej został przedstawiony w opozycji do nadmiernej ingerencji państwa w mechanizmy rynkowe. Normą w polityce rozwojowej stało się założenie, że szybki wzrost gospodarczy prowadzi do wzmocnienia systemu politycznego i prawnego, a nie na odwrót.

Nieprzypadkową rolę w ukształtowaniu się tego stanowiska, a później całościowego pakietu reform określanego mianem konsensusu waszyngtońskiego, odegrało usytuowanie siedziby obu organizacji w Waszyngtonie. Bliskim kontaktem z amerykańską polityką ekonomiczną, szczególnie w epoce prezydentury Ronalda Reagana, można tłumaczyć wypracowanie przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy założeń dotyczących globalnego zarządzania ekonomicznego opartych na neoliberalnej doktrynie ekonomicznej, która wkrótce stała się podstawą przyjętej przez nie polityki rozwojowej. W ostatnich dwóch dekadach XX wieku wpływy doktryny neoliberalnej ekonomii, szczególnie w ujęciu chicagowskiej szkoły ekonomii i monetaryzmu Milтона Friedmana, stały się najbardziej widoczne w proponowanych przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁴ programach dostosowawczych. Celem tych programów była skuteczna reorientacja narodowej gospodarki w stronę modelu wolnorynkowego, a ich realizacja stanowiła warunek uzyskania pożyczki ułatwiającej finansowanie reform.

Ponadto z początkiem lat 90. XX wieku wytyczne konsensusu waszyngtońskiego, niegdyś skierowane do walczących z wysoką inflacją i wolnym tempem wzrostu krajów Ameryki Południowej, stały się podstawą polityki międzynarodowych organizacji finansowych wobec coraz większej liczby globalizujących się gospodarek. W uproszczeniu można powiedzieć, że gwałtowne wycofywanie się państwa z oddziaływań na sferę gospodarczą i społeczną zaczęło utożsamiać z przyjęciem modelu polityki rozwojowej bezwzględnie podporządkowanej mechanizmom rynku.

Z politologicznego punktu widzenia najbardziej interesujący jest jednak wpływ pro-rynkowej polityki tych instytucji na proces transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej, jak również wpływ doświadczeń – związanych z przechodzeniem przez państwa regionu z jednego systemu politycznego i gospodarczego w drugi – na modyfikację polityki tychże organizacji. Niewątpliwie w pierwszym etapie procesu transformacji ustrojowej poparcie społeczne, jakie otrzymały rządy państw Europy Środkowo-Wschodniej rozpoczynające procesy politycznej demokratyzacji i odchodzenia od systemu gospodarki planowanej, zostało potraktowane przez instytucje waszyngtońskie jako tryumf modelu wolnorynkowego nad interwencjonizmem państwowym. Pozwoliło to na legitymizację ścieżki rozwojowej jako optymalnej drogi wejścia zapóźnionych gospodarek w procesy globalizacji. Przyjęto *a priori*, że powszechna aprobatą społeczną dla wprowadzanych zmian będzie miała charakter trwały. Tak się jednak nie stało. Co więcej, już w ciągu pierwszych lat „instalowania” ładu demokratycznego model wolnorynkowy szybko stracił społeczną aprobatę wskutek zlekceważenia przez reformatorów pozaekonomicznych wymiarów transformacji, szczególnie dotyczących kosztów społecznych zmiany.

⁴ Funkcja kredytowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego uległa szczególnej zmianie w latach 80. XX wieku, kiedy to w odpowiedzi na serię kryzysów zadłużenia, pomoc kredytową zaczęto kierować głównie do państw rozwijających się. Wówczas MFW zaczął wprowadzać do programów stabilizacyjnych elementy reform strukturalnych.

Globalizacja jako makrozmianna

Globalizacja stała się jednym z głównych przedmiotów analiz politologicznych po zakończeniu zimnej wojny i upadku systemu socjalistycznego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Literatura przedmiotu dostarcza wielu definicji pojęcia globalizacji oraz klasyfikacji i charakterystyki poszczególnych jej okresów⁵. Z punktu widzenia poniższej analizy najbardziej interesująca jest klasyfikacja etapów globalizacji oparta na kryteriach podziału przyjętych przez Bank Światowy. Wyodrębnia ona – w perspektywie historycznej – trzy podstawowe okresy, podczas których dochodziło do zacieśniania się więzi międzypaństwowych: 1870–1914, 1950–1980 i okres współczesny, po roku 1980⁶.

A zatem trzecia, współczesna faza globalizacji to okres przypadający na zmiany ustrojowe w Europie Środkowo-Wschodniej, które oznaczały zarówno przemiany polityczne, takie jak budowa nowego ustroju, zmiana ekip politycznych, zapoczątkowanie procesu tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego, jak i przemiany ekonomiczne, w tym porzucenie przez państwa socjalistyczne tendencji autarkicznych i aktywne włączenie się do międzynarodowego systemu współpracy gospodarczej i globalnego obszaru handlowego. Zdaniem Grzegorza Kołodki, „posocjalistyczna transformacja ustrojowa stanowi niezbywalną część globalizacji, która jest historycznym procesem liberalizacji i integracji uprzednio w dużym stopniu w odosobnieniu działających gospodarek narodowych w jeden współzależny światowy układ ekonomiczny”⁷.

Mimo że kryzysy gospodarcze lat 70. i 80., w wyniku których nastąpiło obniżenie stopy życiowej obywateli państw bloku socjalistycznego, znacznie osłabiły sprawność działania systemu politycznego i przyczyniły się do upadku systemu socjalistycznego w regionie, to jednak główną siłą napędową, która ostatecznie doprowadziła do upadku systemu socjalistycznego i odejścia od gospodarki kontrolowanej przez państwo, była odczuwana przez społeczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej potrzeba zmiany politycznej, w tym rozpoczęcia procesu demokratyzacji systemu, reorientacji polityki zagranicznej i aktywnego włączenia się w międzynarodowy system stosunków politycznych. We wszystkich państwach regionu proces transformacji rozpoczął się od przemian politycznych uznanych powszechnie za najważniejsze.

W kręgach międzynarodowych instytucji finansowych, w których przemiany ustrojowe w Europie Środkowo-Wschodniej spotkały się z szerokim oddźwiękiem, sukces zainicjowanego procesu transformacji ustrojowej utożsamiano z procesem modernizacji gospodarek, co z kolei oznaczało przyjęcie i zastosowanie przez państwa wytycznych

⁵ Patrz analizy pojęcia globalizacji i procesów globalizacyjnych w pracach takich autorów, jak T.L. Friedman, *Lexus i drzewo oliwne. Zrozumieć globalizację*, tłum. T. Hornowski, Poznań 2001; Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, tłum. E. Klekot, Warszawa 2000; M. Brawley, *The Politics of Globalization: Gaining Perspective, Assessing Consequences*, Toronto 2003; R.K. Schaeffer, *Understanding Globalization: The Social Consequences of Political, Economic, and Environmental, and Change*, wyd. 2, Lanham, Md, 2003.

⁶ World Bank, *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Washington, DC, 2002, s. 3–7.

⁷ Patrz G. Kołodko, „Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość” artykuł niepublikowany w posiadaniu autora, s. 1.

konsensusu waszyngtońskiego. Nacisk został położony na makroekonomiczną stabilizację, liberalizację działalności gospodarczej i prywatyzację przedsiębiorstw państwowych⁸. Państwa regionu – pod wpływem aktywnie realizowanego przez międzynarodowe instytucje finansowe doradztwa ekonomicznego – rozpoczęły proces szybkiej prywatyzacji celem zwiększenia konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej. To wysoko konkurencyjne przedsiębiorstwa, a nie wysoko wykwalifikowani pracownicy czy wykształcone społeczeństwo, miały ułatwić państwu znajdującym się w fazie transformacyjnej wejście w procesy globalizacyjne. Przy występującym powszechnie przeroście zatrudnienia, który charakteryzował gospodarki socjalistyczne i który uważano za główną przyczynę niewydolności przedsiębiorstw, państwa rozpoczynające proces transformacji ustrojowej stanęły w obliczu konieczności dokonania masowych zwolnień pracowników. Z obawy przed możliwym oporem społecznym i wiążącym się z nim paraliżem politycznym, przed którym ostrzegali doradcy międzynarodowi, postanowiono procesowi prywatyzacji nadać bezprecedensowe tempo⁹. Dane statystyczne przedstawione w raporcie Banku Światowego podsumowującym pierwszy okres transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej dowodzą, że w pierwszych pięciu latach transformacji ustrojowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej sprywatyzowano 30 000 przedsiębiorstw państwowych, co, w porównaniu do 7000 przedsiębiorstw państwowych sprywatyzowanych przez pozostałe państwa świata od 1980 do 1991 roku, świadczy o niespotykanym do tej pory tempie i skali tego zjawiska¹⁰.

Można zatem stwierdzić, że w kręgach instytucji międzynarodowych zmiany polityczne, jakie dokonały się w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, zostały potraktowane instrumentalnie w celu zalegitymizowania reform wolnorynkowych. Dla wchodzących w procesy globalizacyjne państw regionu oznaczało to odsunięcie na boczny tor pierwotnej potrzeby budowania stabilnego systemu demokratycznego, bez której przemiany ustrojowe i reforma gospodarcza nie byłyby możliwe. Robert Kagan analizując intelektualny ferment, jaki towarzyszył upadkowi systemu komunistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej, zwraca uwagę na powszechnie wówczas przyjęte założenie, że w dobie globalizacji jedynym wyborem państw, które aspirują do tego, by skutecznie konkurować na arenie międzynarodowej, jest przyjęcie polityki liberalizacji gospodarczej, a następnie liberalizacji politycznej¹¹. Bezdyskusyjne stało się przekonanie, wyrażane również w kręgach instytucji międzynarodowych, że gwałtowna liberalizacja i transformacja ekonomiczna zagwarantują rozwój gospodarczy, dzięki któremu dojdzie do wzmocnienia się pozycji klasy średniej i stworzenia podwalin społeczeństwa obywatelskiego. A zatem drogę do stabilizacji systemu politycznego postrzegano przez pryzmat rozwoju gospodarczego.

Ponadto zakładano, co potwierdzają analizy i raporty Banku Światowego, że w kontekście dokonujących się procesów globalizacyjnych wprowadzenie reform wolnoryn-

⁸ J. Sachs, D. Lipton, *Poland's Economic Reform*, „Foreign Affairs” 1990, nr 69 (3), s. 53.

⁹ J. Sachs, D. Lipton, L.H. Summers, *Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1990, nr 2, s. 297–298.

¹⁰ World Bank, *World Development Report: From Plan to Market*, Washington, DC, 1996, s. 4.

¹¹ R. Kagan, *The End of the End of History. Why the twenty-first century will look like the nineteenth*, „The New Republic”, 23 kwietnia 2008.

kowych nie tylko gwarantuje szybki wzrost gospodarczy, lecz również może mieć pozytywny wpływ na takie problemy natury społeczno-ekonomicznej, jak ubóstwo czy nierówności płacowe¹². Należy jednak podkreślić, że w momencie rozpoczęcia przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej procesu transformacji ustrojowej, który w dobie nasilającej się globalizacji stanowił zjawisko bezprecedensowe, brakowało dowodów empirycznych potwierdzających zasadność powyższej korelacji.

Dopiero pierwsze dane statystyczne uzyskane z przeprowadzonych badań i analiz, również tych zrealizowanych przez Bank Światowy, potwierdziły odwrotną tendencję: jednoczesne wprowadzanie reform wolnorynkowych i aktywne włączanie się w procesy globalizacyjne przyczyniło się do pogłębienia społecznego rozwarstwienia związanego z rozszerzeniem się obszarów biedy i ubóstwa ekonomicznego.

Ekonomista Branco Milanovic badając społeczne koszty pierwszych pięciu lat procesu transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, podkreśla, że były one wyższe, niż się spodziewano, jak również że we wszystkich państwach regionu poziom ubóstwa ekonomicznego zdecydowanie się podniósł, w porównaniu z sytuacją wyjściową¹³. Dla przykładu w Polsce w okresie między 1989 a 1994 rokiem, pomimo szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, wskaźnik biedy wzrósł z 6 do 20%¹⁴. Zjawisko to można tłumaczyć odejściem przez gospodarki Europy Środkowo-Wschodniej od modelu polityki rozwojowej, w którym zadaniem państwa było jednoczesne zapewnianie wzrostu i równości gospodarczej. W gospodarkach planowanych oba te cele były osiągane poprzez: (1) politykę państwa wspierającą rozwój przemysłu ciężkiego i tzw. sektorów strategicznych oraz (2) rozbudowany system świadczeń socjalnych¹⁵.

Nagłe wycofanie się państwa ze sfery gospodarczej i społecznej nie tylko może wywołać napięcia polityczne i społeczne, lecz również – jak podkreśla Ewa Polak – „godzić w samą gospodarkę neoliberalną i jej beneficjentów, bowiem społeczne inwestycje w infrastrukturę (...) stwarzały zawsze ramy również dla prywatnego wzrostu”¹⁶. Nieuniknionym skutkiem zastosowania ortodoksyjnej polityki ekonomicznej było wystąpienie dwóch niekorzystnych społecznie, ekonomicznie i politycznie zjawisk: inflacji i recesji. Współistnienie tych zjawisk stało się wyzwaniem dla wielu państw odchodzących od systemu socjalistycznego, w tym Polski, czego dowodem była zapaść ekonomiczna, która w ostatniej dekadzie XX wieku dotknęła większość państw regionu.

Odmienne stanowisko w kwestii procesu transformacji ustrojowej i włączania się państw w procesy globalizacyjne zajmują przedstawiciele tzw. nurtu gradualistycznego. W ich rozumieniu, transformacja to proces, który dokonuje się stopniowo, często

¹² J. Burki, G.E. Perry, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, DC, 1998, s. 1.

¹³ B. Milanovic, *Income, Inequality, and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy*, Washington, DC, 1998, s. 67.

¹⁴ Tamże, s. 67.

¹⁵ L. Barbone, D. Marchetti, *Transition and the Fiscal Crisis in Central Europe*, The World Bank Policy Research Working Paper 1286, Washington, DC, 1994, s. 5.

¹⁶ E. Polak, *Teoria i praktyka polityki gospodarczej wobec wyzwań współczesności* [w:] A. Chodubski, M. Malinowski (red.), *Problemy badawcze i metodologiczne politologii w Polsce*, Gdańsk 2006, s. 227.

w sposób powolny. Przedstawiciele tego nurtu, do których na gruncie polskim zalicza się między innymi Grzegorz Kołodko, postrzegają reformy makroekonomiczne kontekstowo, uwzględniając współistnienie zmiennych politycznych, społecznych i kulturowych. Jak podkreśla Kołodko, „transformacja biegnie równoległe, choć niejednakowo jest zaawansowana w czterech sferach: politycznej; ekonomicznej; społecznej; kulturowej (...) Systemowa transformacja posocjalistyczna to kompleksowy proces przejścia od jednopartyjnego systemu politycznego, centralnie planowanej, upaństwowionej gospodarki, sterowanego odgórnie społeczeństwa oraz związanej z tymi cechami kultury i mentalności do demokracji parlamentarnej, gospodarki rynkowej, społeczeństwa obywatelskiego oraz sprzężonej zwrotnie z tymi strukturalnymi cechami nowej kultury i mentalności. Jest to proces historyczny, a więc biegnący na ścieżce dziejów, ze swej istoty dokonujący się długo i stopniowo. Przemiany zachodzące w poszczególnych sferach bieżą w różnym tempie i z niejednakowym rytmem, co jest przyczyną wielu napięć, sprzeczności, stresów i przesileń”¹⁷.

Modyfikacja konsensusu waszyngtońskiego – a jednak państwo?

Pakiet reform zaproponowanych przez instytucje waszyngtońskie krajom rozwijającym się lub wprowadzającym mechanizmy gospodarki rynkowej od początku budził wątpliwości wielu środowisk. W kręgach opiniotwórczych i decydenckich w krajach Ameryki Łacińskiej ujawniły się pierwsze sceptyczne głosy wobec wprowadzania zewnętrznie narzuconych reform, które nie uwzględniały kontekstu społecznego, politycznego i kulturowego. Głosy te, często pochodzące ze środowisk opozycji politycznej, choć ważne, nie miały jednak większego wpływu na modyfikację polityki instytucji waszyngtońskich i w umiarkowanym stopniu przyczyniły się do rozpoczęcia dyskusji publicznej nad przebiegiem procesów globalizacyjnych. Modyfikacja „wytycznych waszyngtońskich” rozpoczęła się dopiero w następstwie debaty, która została zainicjowana przez amerykańskie środowiska akademickie i zaowocowała wypracowaniem doktryny zwanej nowym instytucjonalizmem ekonomicznym (ang. *New Institutional Economics*). Debata ta rozpoczęła się od refleksji nad zróżnicowanym tempem wzrostu ekonomicznego, co przyczyniło się do rozpoznania przez środowiska zajmujące się szeroko pojętym rozwojem państw roli czynników pozaekonomicznych i ich wpływu na poziom kapitału ekonomicznego państw.

Autorem konstrukcji analitycznej nowego instytucjonalizmu był amerykański ekonomista, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych, Douglass North. North wprowadził do dyskursu nad procesem rozwoju pojęcie instytucji jako tzw. reguł gry. To właśnie istnienie instytucji, zarówno formalnych (konstytucja, prawa, regulacje prawne, umowy prawne), jak i nieformalnych (wartości i normy), które kształtują międzyludzkie interakcje i ściśle wpływają na poziom kapitału ekonomicznego, społecznego i politycznego, warunkuje tempo i poziom rozwoju państw¹⁸. Dla przykładu

¹⁷ G. Kołodko, dz.cyt., s. 3.

¹⁸ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990.

Stanley Engerman i Kenneth Sokoloff argumentują, że wszelkie instytucje związane z dyfuzją władzy politycznej, a w szczególności powszechne prawo wyborcze, wpływają na poziom i tempo wzrostu gospodarczego¹⁹. Największym wkładem neoinstytucjonalistów w modyfikację neoliberalnej polityki Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego było upowszechnienie założenia, że rynki nie rozwijają się w próżni, lecz zależą od sprawnego funkcjonowania instytucji. Uwzględnienie tego postulatu oznaczało, po latach, reinterpretację roli państwa w międzynarodowej polityce rozwojowej i zapoczątkowało stopniowe odchodzenie od ortodoksyjnego modelu opartego wyłącznie na prymacie rynku.

Badania porównawcze przeprowadzone przez Bank Światowy w związku z przygotowaniem raportu poświęconego rezultatom pierwszego pięciolecia procesów transformacyjnych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, *World Development Report 1996, From Plan to Market*, oraz raportu podsumowującego pierwszą dekadę reform opartych na wytycznych waszyngtońskiego konsensusu w krajach Ameryki Łacińskiej, *Beyond the Washington Consensus*, wskazują na występowanie pozytywnej korelacji pomiędzy różnorodnością wyników gospodarczych a różnicami w funkcjonowaniu struktur instytucjonalnych państw, na które to struktury składają się, między innymi, system prawa, kultura polityczna i system administracji publicznej²⁰. Ponadto autorzy obu raportów podkreślają, że w kontekście globalizującej się ekonomii powodzenie państw na arenie międzynarodowej zależy od sprawnego funkcjonowania mechanizmów rynkowych oraz od modyfikacji instytucji zabezpieczenia społecznego. W odróżnieniu od okresu przełomu lat 80. i 90. zaczęto uwzględniać pewne aspekty polityki społecznej, w tym znaczenie instytucji systemu zabezpieczeń społecznych.

„Drugie pokolenie reform” – jaki model państwa?

Doświadczenia lat 90., w tym intensyfikacja procesów globalizacyjnych, pokazały, że nie można prowadzić polityki rozwojowej opartej wyłącznie na reformach strukturalnych. Ponownie krytyczna refleksja nad kierunkiem polityki rozwojowej, w tym nad skutecznością reform ujętych w pakiet waszyngtońskiego konsensusu, rozpoczęła się od analizy sytuacji w krajach Ameryki Łacińskiej. Niemniej jednak w dobie nasilających się procesów globalizacyjnych nie sposób było pominąć doświadczenia państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz dotkniętych serią kryzysów finansowych państw Azji Południowo-Wschodniej, których bezkrytyczne zastosowanie się do polityki rozwojowej proponowanej przez waszyngtońskie instytucje doprowadziło do wielu różnorodnych konsekwencji.

W kontekście tych wydarzeń polityka rozwoju proponowana przez instytucje waszyngtońskie zaczęła się spotykać z coraz ostrzejszą krytyką wielu środowisk. Głosy

¹⁹ S.L. Engerman, K. Sokoloff, *Factor Endowments, Institutions, and Differential Path of Growth Among New World Economies: A View From Economic Historians of the United States* [w:] *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico 1800–1914*, Stanford 1997, s. 260–304.

²⁰ Patrz J. Burki, G.E. Perry, dz.cyt., World Bank: *World Development Report...*

krytyczne odnośnie do proponowanych przez międzynarodowe organizacje gospodarcze procedur i instrumentów działania dochodziły zarówno z państw, do których konsensusy waszyngtońskie były nadal kierowane²¹, kręgów akademickich²², jak i z kręgu niektórych ekonomistów Banku Światowego²³. Neoliberalne wytyczne konsensusu waszyngtońskiego, oparte na uproszczonych zależnościach ekonomicznych, zaczęły się coraz wyraźniej jawić jako niewystarczająca recepta na skalę i głębię problemów rozwojowych państw u progu XXI wieku. Ich słabość unaoczniała potrzebę większej kontroli państwowej nad procesami ekonomicznymi.

W 1994 roku wenezuelski ekonomista Moises Naim wprowadził pojęcie „drugiego pokolenia reform”, nazwanych pokoleniem reform instytucjonalnych. Zdaniem Naima, odkrycie nowych praw rynku zmusiło państwa Ameryki Łacińskiej do ponownego otwarcia się na instytucję państwa. W swojej analizie Naim podkreśla, że państwa muszą się odnaleźć w nowej rzeczywistości politycznej, instytucjonalnej oraz międzynarodowej, która zdecydowanie różni się od rzeczywistości okresu, kiedy reformy wprowadzano, a to wymaga znacznego zwiększenia poziomu potencjału technicznego i menedżerskiego państwowych struktur administracyjnych²⁴. Drugie pokolenie reform oznacza zatem potrzebę wzmocnienia otoczenia instytucjonalnego gospodarki, zdolności regulacyjnej administracji publicznej, modernizacji kompetencji pracowników administracji publicznej, procesów zarządzania w administracji publicznej oraz szeroko rozumianej modernizacji struktur państwa. Zbyt powolne tworzenie otoczenia instytucjonalnego gospodarki rynkowej grozi pogorszeniem wyników ekonomicznych i konkurencyjności produkcji narodowej na arenie międzynarodowej. Coraz wyraźniej zaczęto formułować postulat głoszący, że aby gospodarka rynkowa odniosła sukces, potrzebny jest rozwój sprawnie funkcjonującego państwa. Konieczność wzmocnienia kompetencji administracji publicznej oznacza z kolei potrzebę wzmocnienia kapitału ludzkiego i kultury politycznej. Drugie pokolenie reform to także okres zmian w polityce oświatowej, zdrowotnej i w systemie regulacji prawnych oraz szeroko rozumiane wzmocnienie strefy publicznej (walka z korupcją, przejrzysty system nadzoru korporacyjnego, nowoczesny system administracji publicznej).

Krytyka polityki rozwojowej opartej na wytycznych konsensusu waszyngtońskiego najbardziej zaostriżyła się po serii kryzysów finansowo-walutowych, które od 1997 roku zaczęły dotyczyć państwa Azji Południowo-Wschodniej, Rosję, Brazylię, Argentynę. Najostrzejsze słowa krytyki pod adresem dotychczas prowadzonej polityki rozwojowej wypowiedziane zostały przez głównego ekonomistę Banku Światowego w latach 1997–2000, laureata Nagrody Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych, Josepha E.

²¹ Patrz analizy takich autorów, jak: P. Bożyk, *Droga do nikąd? Polska i jej sąsiedzi na rozdrożu*, Warszawa 1991; R. Bugaj, *Dylematy finansów publicznych. Przekształcenia w gospodarce polskiej*, Warszawa 2002; G. Kołodko, *Transformacja polskiej gospodarki. Sukces czy porażka?*, Warszawa 1992.

²² Patrz D. Rodrik, *Goodbye Washington Consensus. Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, „Journal of Economic Literature” 2006, vol. XLIV, s. 973–987.

²³ Patrz J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, tłum. H. Siembierowicz, Warszawa 2004; W. Easterly, *The Ideology of Development*, „Foreign Policy” 2007, nr 161, s. 31–16.

²⁴ M. Naim, *Latin America: The Second Generation of Reform*, „Journal of Democracy” 1994, nr 5 (4), s. 32.

Stiglitz. Stiglitz zarzucił obu organizacjom, a w szczególności Międzynarodowemu Funduszowi Walutowemu, odejście od swoich pierwotnych obietnic i nadmierne przywiązanie do zasad neoliberalnej ekonomii, które doprowadziło do zlekceważenia roli państwa w procesie rozwoju. Znając z własnego doświadczenia system pracy obu organizacji, Stiglitz przedstawia międzynarodowy system pomocy finansowej jako wysoce niedemokratyczny, rzadko uwzględniający rzeczywiste potrzeby rozwoju państw i występujące w nich uwarunkowania społeczne.

Wejście w trzecie milenium unaocznilo wielu organizacjom międzynarodowym potrzebę dostosowania misji i systemów operacyjnych do nowych wyzwań czasu, do których bez wątplenia należą coraz bardziej nasilające się procesy globalizacyjne. Debata milenijna nad rozwojem rozpoczęła się od refleksji nad intensyfikacją procesów globalizacyjnych. Coraz wyraźniej zaczęto dostrzegać, że wynikiem gwałtownych procesów liberalizacji gospodarczej i zacierania się więzi ekonomicznych pomiędzy państwami są nie tylko zyski natury ekonomicznej, lecz również wiele problemów natury społecznej, politycznej, kulturowej, ekologicznej itd. Uwzględnienie pozaekonomicznych czynników rozwoju doprowadziło wspólnotę międzynarodową do opowiedzenia się za bardziej holistyczną wizją polityki rozwojowej.

W 2000 roku, podczas spotkania na szczycie zorganizowanym przez Organizację Narodów Zjednoczonych, 189 państw przyjęło osiem milenijnych celów rozwoju jako zobowiązanie społeczności międzynarodowej do redukcji ubóstwa i głodu, zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia obywateli, poprawy stanu edukacji, walki z AIDS, ochrony środowiska naturalnego oraz zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju²⁵. Dla instytucji waszyngtońskich podpisanie przez społeczność międzynarodową tego historycznego zobowiązania oznaczało dokonanie znacznych zmian założeń operacyjnych, mających na celu dostosowanie działalności do rzeczywistości i wyzwań nowego tysiąclecia²⁶. Uwzględnienie nowej roli państwa, jak również milenijnych celów rozwoju to początek odejścia od ortodoksyjnego modelu polityki rozwojowej ostatnich dwóch dekad XX wieku. Można zatem stwierdzić, że procesy globalizacyjne, które wcześniej utożsamiano z pomniejszaniem roli państwa, przyczyniły się do ewolucji międzynarodowej polityki rozwojowej, wpływając na reinterpretację roli państwa jako niezbędnego aktora na arenie stosunków międzynarodowych.

²⁵ www.un.org/millenniumgoals.

²⁶ Patrz World Bank: *Globalization, Growth...*; World Bank: *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, DC, 2005.