

Zbigniew J. Stachczyk

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Konsensus waszyngtoński a reformy w krajach postkomunistycznych

1. Znaczenie terminu „konsensus waszyngtoński” według J. Williamsona

Termin „konsensus waszyngtoński” po raz pierwszy został użyty przez J. Williamsona w 1989 r., na konferencji poświęconej reformom w krajach Ameryki Łacińskiej. Zdaniem J. Williamsona, w latach 80. XX w. wśród waszyngtońskich ekonomistów występowała zgodność w kwestii podstawowych elementów reform mających uzdrowić gospodarkę tych krajów. J. Williamson wyróżnił dziesięć takich elementów i nazwał stworzoną przez siebie listę „konsensem waszyngtońskim”¹. Lista Williamsona obejmowała następujące punkty:

1. *Dyscyplina fiskalna*. Deficyty budżetowe, należyte mierzone z uwzględnieniem deficytów netto szczytów dochodów, przedsięwzięcia państwowych i banku centralnego, powinny być wystarczająco niskie, aby mogły być finansowane bez uciekania się do podatku inflacyjnego. Z tego zwykle wynika pierwotna (tj. przed dodaniem sumy obsługi długu do wydatków) nadwyżka, w wysokości kilku procent PKB, i deficyt operacyjny (tj. deficyt bez uwzględnienia płatności odsetkowych wynikających z występowania inflacji) nie większy niż 2% PKB.

¹ Zob.: J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform* [w:] *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, pod red. J. Williamsona, Institute for International Economics, Washington 1990, oraz J. Williamson, *In Search of a Manual for Technopols* [w:] *The Political Economy of Policy Reforms*, pod red. J. Williamsona, Institute for International Economics, Washington 1994, s. 9–28.

2. *Priorytety wydatków publicznych*. Reforma polityki fiskalnej, polegająca na przesunięciu wydatków od takich politycznie wrażliwych obszarów (do których zazwyczaj dociera więcej środków niż jest to ekonomicznie uzasadnione), jak: administracja, obronność, nierozważnie udzielone subsydia, olbrzymie firmy, do zaniedbanych obszarów, takich jak: służba zdrowia, edukacja i infrastruktura, które charakteryzują się wysokim stopem zwrotu i możliwością poprawy rozkładu dochodów.

3. *Reforma podatkowa*. Reforma podatkowa wymaga poszerzenia bazy podatkowej i obciążenia krajowych stawek podatkowych. Jej celem jest wzmocnienie bodźców i poprawa horyzontalnej równości, bez obniżenia realizowanej progresywności. Usprawniona administracja podatkowa (w tym opodatkowanie dochodów odsetkowych z aktywów posiadanych za granicą, czyli opodatkowanie kapitału, który odpłynął za granicę) jest w tym aspekcie poszerzenia bazy podatkowej w przypadku Ameryki Łacińskiej.

4. *Liberalizacja finansów*. Ostatecznym celem liberalizacji finansowej jest wyznaczana przez rynek stopa procentowa, ale do wiadomości pokazało, że w warunkach chronicznego braku zaufania, wyznaczana przez rynek stopa procentowa może być tak wysoka, że zagraża wypłacalności przedsiębiorstw i rzędu. W takich warunkach rozsądnym przedmiotowym celem jest zniesienie preferencyjnych stóp procentowych dla uprzywilejowanych przedsiębiorców i osiągnięcie umiarkowanego dodatniej realnej stopy procentowej.

5. *Kurs walutowy*. Kraje potrzebują jednolitego (przynajmniej dla transakcji handlowych) kursu walutowego, ustalonego na wystarczająco konkurencyjnym poziomie, aby stymulować szybki wzrost nietradycyjnego eksportu, i tak sterowanego, aby zapewnić eksporterów, że konkurencyjność kursu będzie utrzymana w przyszłości.

6. *Liberalizacja handlu zagranicznego*. Ilościowe ograniczenia w handlu powinny być natychmiast zastąpione przez cła, a te z kolei – stopniowo obniżane do osiągnięcia jednolitej stawki w granicach 10% (lub co najwyżej do ok. 20%). Istnieje jednak zróżnicowanie poglądów na temat tempa redukcji ceł (zalecenia mieszczą się w przedziale od 3 do 10 lat) oraz czy należy zwolnić proces liberalizacji, gdy warunki makroekonomiczne są niesprzyjające (recesja lub deficyt w bilansie płatniczym).

7. *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne*. Bariery utrudniające wejście firm zagranicznych powinny być zniesione; powinna istnieć możliwość konkurencji na równych warunkach dla firm zagranicznych i krajowych.

8. *Prywatyzacja*. Przedsiębiorstwa państwowe powinny zostać prywatyzowane.

9. *Deregulacja*. Rządy powinny zniesić regulacje, które utrudniają wejście nowych firm lub ograniczają konkurencję, oraz zapewnić, że wszystkie regulacje

spełniaj takie kryteria, jak bezpieczeństwo, ochrona środowiska lub nadzór ostro nad instytucjami finansowymi.

10. *Prawa własności*. System prawny winien zapewnić, bez wygórowanych kosztów, nienaruszalne prawa własności i uczynić je dostępnymi dla szerszej sfery².

Williamson, tworząc powyższe listy, chciał uwiadomić zmiany, jaka dokonała się w sposobie reformowania gospodarek krajów Ameryki Łacińskiej wśród ekonomistów zajmujących się tymi zagadnieniami, związanych z najbardziej wpływowymi na tym obszarze waszyngtońskimi instytucjami: Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW), Bankiem Światowym i Ministerstwem Finansów Stanów Zjednoczonych. To wyklarowanie się, zdaniem Williamsona, stanowiska ekonomistów waszyngtońskich było związane z bardziej generalnymi zmianami w poglądach ogółu ekonomistów. Do przeszłości należały już programy naprawy gospodarek poprzez: substitucję importu, wspieranie wybranych gałęzi przemysłu mających w przyszłości być lokomotywami gospodarki, utrzymywanie dużego sektora państwowego, restrykcje dotyczące rachunku obrotów kapitałowych i manipulacje kursem walutowym, czy też akceptacja wysokich deficytów budżetowych w celu pobudzania popytu krajowego. Powyższe idee były popularne w latach 60. i 70. XX w., ale w latach 80. minionego stulecia wśród ekonomistów zajmujących się reformami w krajach rozwijających się nastąpił zwrot od etatyzmu w kierunku większego zaufania siłom rynkowym³. Równocześnie nie zaczęło to mniej wierzyć w skuteczność dyskrecyjnej polityki makroekonomicznej (gdy np. wymiennie stopy bezrobocia i stopy inflacji mogą być chwilowe) i doceniono znaczenie ostrojszej i odpowiedzialnej polityki makroekonomicznej.

Ogłoszenie przez Williamsona jego „dziesięciu przykazań” zbiegło się w czasie z rozpadem systemu komunistycznego i pierwszymi próbami reform gospodarek postkomunistycznych. Termin „konsensus waszyngtoński” od razu zyskał dużą popularność w dyskusjach dotyczących reform w krajach dokonujących transformacji⁴. Znalazł on te miejsce w podręcznikowych pozycjach dotyczących transformacji⁵.

² J. Williamson, *In Search...*, *op. cit.*, s. 26–28.

³ Twierdzenie to można odnieść do prawie całej profesji ekonomistów. W latach 70. XX w. nastąpił zwrot w stronę idei wolnorynkowych wśród ekonomistów zajmujących się polityką gospodarczą w najbardziej rozwiniętych krajach kapitalistycznych.

⁴ Jeszcze większą popularność ten termin zdobył po kryzysie w Rosji i w Azji Wschodniej w latach 90. ubiegłego stulecia.

⁵ Zob. np. M. Lavigne, *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, St. Martin's Press, New York 1999.

2. „Waszyngtońska zgoda” czy „waszyngtońskie zamieszanie”?

Wbrew intencjom J. Williamsona, jego pomysł nie przyczynił się do uporządkowania dyskusji o reformach. M. Naím, w tytule swego artykułu, sugeruje, że może trafniejszym określeniem byłoby nawet „waszyngtońskie zamieszanie”⁶. Można zauważyć (co czyni też Williamson w wielu swych wypowiedziach), że termin „konsensus waszyngtoński” używany był w co najmniej trzech znaczeniach: 1) zaproponowanym przez J. Williamsona; 2) jako termin opisujący podstawowe aspekty reform zalecanych przez MFW i Bank Światowy; oraz 3) jako synonim skrajnie neoliberalnej polityki gospodarczej.

Sam Williamson nie jest tu bez winy, ponieważ nie do konsekwentnie podkreślał, o czyj konsensus mu chodzi. Przykładowo, w artykule z 1993 r. pisze on, że konsensus ten to „potoczna wiedza dnia dzisiejszego wpływowych figur Waszyngtonu, czyli rzędu Stanów Zjednoczonych i międzynarodowych instytucji finansowych”⁷. Kilka stron dalej pisze o „wspólnym języku wiedzy uznanym przez wszystkich poważnych ekonomistów”⁸. W artykule z 1994 r. stwierdza też, że zgadza się z uwagami, że zamiast o „konsensusie waszyngtońskim” trzeba mówić o „powszechnej zbiornicy poglądów”⁹. Trudno stwierdzić, czy taki termin zyskałby podobną popularność, ale używanie pierwszego pojęcia, wraz z ciągłym wspomnianiem o trzech wpływowych instytucjach Waszyngtonu, przyczyniło się do tego, że ci, którzy nie analizowali dokładnie poglądów Williamsona, a chcieli mieć do dyspozycji łatwy do zapamiętania termin, użyli samych „konsensus waszyngtoński” z oficjalnym stanowiskiem „siostrzanych” instytucji z Waszyngtonu, a nawet z warunkami narzucanymi kredytobiorcom przez te instytucje. Innym błędem Williamsona były, o czym będzie mowa dalej, zachwiane proporcje w przedstawionej przez niego liście (np. zbyt duży wag Williamson przypisuje kwestiom makroekonomicznym, w porównaniu z innymi składowymi reformami). Ponadto, można mieć pretensje do niektórych sformułowań. W szczególności, niedosyt budzi punkt dotyczący prywatyzacji. Historia krajów postkomunistycznych pokazała bowiem wiele niezbyt dobrych metod prywatyzacji. Williamsona z pewnością ograniczało do wiadomości krajów Ameryki Łacińskiej, w których firmy znajdowały się w większości w rękach prywatnych

⁶ M. Naím, *Washington Consensus or Washington Confusion?*, „Foreign Policy” 2000, nr 118, s. 87–102.

⁷ J. Williamson, *Democracy and the „Washington Consensus”*, „World Development” 1993, nr 21, s. 1329.

⁸ *Ibidem*, s. 1334.

⁹ J. Williamson, *In Search...*, *op. cit.*, s. 17.

i gdzie istniało już wiele instytucji rynkowych. Na jego obronę można na jednak dodać, że na początku lat 90. XX w. nie można było przewidzieć wszystkich komplikacji związanych z przechodzeniem od gospodarki planowej do gospodarki wolnorynkowej.

Jeszcze większą winę w spowodowaniu zamieszania w dyskusjach o „konsensusie waszyngtońskim” powinno się przypisać jego krytykom. Człowiekowi, który ułatwiali sobie oni, np. J. Stiglitz¹⁰, zadanie nie tylko poprzez przypisanie „konsensusowi waszyngtońskiemu” drugiego z wyżej wymienionych znaczeń, ale na dodatek jeszcze utosamowanie go z trzecim. „Konsensus waszyngtoński” w takim ujęciu, to nic innego, jak tylko zestaw skrajnych, neoliberalnych poglądów będących uzasadnieniem polityki wymuszanej przez instytucje Bretton Woods na krajach potrzebujących pomocy. Można znaleźć dziesiątki tego rodzaju interpretacji, ale jedna z najbardziej znamienitych jest następująca: „Strategie transformacji w Europie Wschodniej i w państwach byłego Związku Radzieckiego bazowały, i w niektórych krajach nadal w dużej mierze bazują, na tzw. konsensusie waszyngtońskim. Pierwotnie konsensus ten był reakcją na kryzys strukturalny w Ameryce Łacińskiej w latach 80. i stanowił rodzaj rekomendacji uzgodnionej w Waszyngtonie pomiędzy takimi ważnymi organizacjami, jak: MFW, Bank Światowy i Ministerstwo Finansów Stanów Zjednoczonych. Konsensus ten miał następującą przesłanie: „Liberalizuj tak wiele, jak tylko się da, prywatyzuj tak szybko, jak możesz i bądź twardy w sprawach fiskalnych i pieniężnych!”¹¹.

Tak interpretując, stosunkowo łatwo wykazać, że złe konsekwencje reform wynikały z akceptacji „konsensusu waszyngtońskiego”, a pozytywne efekty pojawiały się wtedy, gdy – jak to się często zdarzało w Polsce i w Chinach – odchodzono od zaleceń tak rozumianego konsensusu. Dokładniejsza analiza poglądów akceptowanych przez MFW i Bank Światowy oraz przez samego J. Williamsona pokazuje, że taka krytyka konsensusu nie jest uprawniona. Przykładowo, Williamson nigdy nie opowiadał się za obniżeniem wydatków na edukację. Potwierdza to drugi punkt jego listy. Podobnie, nawet jeżeli uważa się, że Bank Światowy i MFW zalecały zbyt liberalną politykę gospodarczą, to nie można ich oskarżać, że – przynajmniej od końca lat 80. XX w. – zalecały zmniejszenie wydatków na edukację¹².

Zarówno w przypadku Banku Światowego i MFW, jak też w przypadku Williamsona, można zaobserwować ewolucję poglądów. Używając więc terminu „konsensus waszyngtoński” w odniesieniu do obecnego stanowiska instytucji

¹⁰ Zob. J.E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, New York 2002.

¹¹ G.W. Kołodko, *Economic Neoliberalism Became almost Irrelevant. Poland's Grzegorz W. Kolodko on New Trends in Development Strategies*, „Transition” 1998, vol. 9, nr 3, s. 1.

¹² Nawet jeżeli Bank Światowy proponuje wprowadzenie odpłatności za studia, to obecnie nie zaleca zmniejszenia sumy wydatków na edukację.

Bretton Woods wydaje się szczególnie mylące¹³. Ewolucja zainteresowania w programach Banku światowego widoczna była jeszcze przed kryzysami finansowymi lat 90. ubiegłego stulecia. W szczególności obserwowano zwiększone zainteresowanie instytucjonalnymi aspektami transformacji¹⁴. Obecnie widzą także olbrzymie zainteresowanie Banku światowego kwestiami zmniejszania zakresu ubóstwa, walki z korupcją oraz budowania kapitału społecznego.

To, co zreferował Williamson w swojej liście w 1989 r., było rzeczywiście bliższe poglądom większości ekonomistów pracujących we wpływowym instytucjach w Waszyngtonie oraz bliższe oficjalnemu stanowisku tych instytucji, ale nie można powiedzieć, że poglądy te były zawsze to same. Przykładowo, Williamson jest znanym zwolennikiem porządkowych systemów kursu walutowego, a większość waszyngtońskich ekonomistów i MFW skłania się ku dwubiegunowemu podejściu: albo radykalnie usztywniony kurs (np. poprzez wprowadzenie sztywej waluty¹⁵), albo kurs płynny¹⁶. Punkt piąty listy sporządzonej przez Williamsona sugeruje, choć w nie do końca jasny sposób, opowiedzenie się za jakimś porządkowym, sterowanym systemem kursu walutowego. Obecnie przyznaje on, że prawdopodobnie nawet w 1989 r. większość ekonomistów, w tym z MFW i Banku światowego, przyjmowała stanowisko dwubiegunowe w kwestii kursu¹⁷.

Znamienne też było pominięcie przez Williamsona kwestii liberalizacji przepływów kapitałowych. Twierdzi on obecnie, że już w 1989 r. miał wątpliwości co do szybkiego znoszenia kontroli obrotów kapitałowych¹⁸. Stanowisko MFW w tej kwestii było inne. Przed kryzysem azjatyckim występował nacisk na szybkie (ale nie natychmiastowe) zniesienie kontroli. Od tego czasu wydaje się, że stanowisko MFW uległo złagodzeniu.

¹³ Zdarzają się również różnice, zazwyczaj szybko przezwyciężane, w stanowiskach MFW, Banku światowego i Ministerstwa Finansów Stanów Zjednoczonych.

¹⁴ Zob. np. M. de Melo, C. Denizer, A. Gelb, *From Plan to Market: Patterns of Transition*, „Policy Research Working Paper” 1996, nr 1564. Jest to jedna z najczęściej cytowanych prac dotyczących transformacji, w której chyba po raz pierwszy w niezwykle wszechstronny sposób przeanalizowano wpływ zmian instytucjonalnych na sytuację gospodarczą w krajach dokonujących transformacji systemowej. Literatura egzemplifikująca i opisująca ewolucję stanowisk MFW i Banku światowego jest olbrzymia. Przykładowo, można wskazać artykuł: K. Lutkowski, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy wobec współczesnych zjawisk kryzysowych – próba oceny*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 5–6, s. 1–15.

¹⁵ Znacząco popularnie cieszy się ten pogląd, że sztywa waluty nie jest wystarczająco dobrym rozwiązaniem i zdecydowanie lepsze jest nawet przyjęcie waluty innego kraju.

¹⁶ Zob. S. Fischer, *Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?*, „Journal of Economic Perspectives” 2001, vol. 15, nr 2, s. 3–24.

¹⁷ Por. J. Williamson, *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?*, „World Bank Research Observer” 2000, nr 15, s. 253.

¹⁸ *Ibidem*, s. 257.

3. Co powinno pozostać z „konsensusu waszyngtońskiego”?

Jeżeli przeanalizujemy wersję konsensusu przedstawioną przez Williamsona, a nie wersję skarykaturyzowaną, to nie widać powodu do totalnej krytyki. W szczególności, zgodnie ze standardami wiedzy podryczników, nic specjalnie kontrowersyjnego nie znajduje się w pierwszych czterech punktach jego listy. Prowadzenie odpowiedzialnej polityki makroekonomicznej jest godne polecenia w każdych okolicznościach. Podobnie z poszerzeniem bazy podatkowej – to powszechnie akceptowany postulat. Przynajmniej od połowy lat 80. ubiegłego stulecia powszechny wśród ekonomistów jest pogląd, że należy efektywniej wydawać pieniądze na owo, niż wspomagać firmy, które mają dopiero się stać liderami gospodarki, lub firmy borykające się z kłopotami.

Zgoda na przedstawione przez Williamsona postulaty nie oznacza pełnej akceptacji sposobu ich sformułowania. Już pierwszy punkt na pewno, zdaniem wielu ekonomistów, wymagałby dopracowania. Podstawowy problem z tym punktem polega na tym, że Williamson zamiast deficytu strukturalnego bierze pod uwagę rzeczywisty deficyt budżetowy. Znane są problemy z wyliczeniem deficytu strukturalnego, ale – z drugiej strony – odnoszenie się do rzeczywistego deficytu może prowadzić do nadmiernej restrykcyjności polityki fiskalnej. Gdy następuje kryzys w gospodarce, to automatycznie zmniejszają się wpływy podatkowe i automatycznie zwiększa się deficyt budżetowy (deficyt strukturalny może wtedy w ogóle nie ulec zmianie). Obniżenie w takiej sytuacji rzeczywistego deficytu może doprowadzić do dodatkowego zmniejszenia popytu i do pogłębienia kryzysu. Taki właśnie argument był często podawany przeciwko polityce makroekonomicznej, zalecanej przez MFW krajom azjatyckim po 1997 r.¹⁹

Nic specjalnie kontrowersyjnego nie ma też w postulatach ochrony praw własności, deregulacji (z dokładnym rozpoznaniem kosztów i korzyści), zniesienia barier dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz obniżenia cł. Jeżeli chodzi o ten ostatni punkt, to należy zaznaczyć, że Williamson nie postulował całkowitego i natychmiastowego zniesienia cł, a nawet uważał za rozsądne argumenty, że w wypadku pojawienia się trudności (np. deficytu w bilansie płatniczym) należy spowolnić proces liberalizacji handlu zagranicznego. Znowu jednak należy zaznaczyć, że oryginalne sformułowanie przez Williamsona i tych punktów mogłoby wzbudzić wątpliwość wśród wielu autorów. Jeżeli weźmiemy pod uwagę pierwszy z wymienionych w tym akapicie postulatów, to – ogólnie rzecz biorąc – istnieje zgoda co do tego, że zawsze w procesie gospodarowania istotną rolę pełni jakieś prawa własności. Nie

¹⁹ Zob. np. J.E. Stiglitz, *op. cit.*, s. 104–106.

przeszła to jeszcze o formie tych praw: kogo dotyczą, z jakimi warunkami uprawnień związane, jak są wyrażone (czy są skodyfikowane, spisane itp.) i jak są egzekwowane. Jako dowód na to, że mechaniczne przenoszenie zachodnich systemów prawnych do krajów transformujących się jest niepotrzebne, a może być nawet szkodliwe, podaje się Chiny, w których prawa własności nie były jasno określone, a mimo tego (a może nawet dzięki temu) obserwowano dynamiczny wzrost gospodarczy²⁰.

Trochę więcej kłopotów sprawiają, o czym zostało już nieco wspomniane, dwa pozostałe punkty. Obecnie chyba wszyscy ekonomiści zgadzają się z poglądem, że wielość kursów walutowych jest szkodliwa dla gospodarki, bo zniekształca efektywność alokacji i tworzy czarny rynek walutowy. O ile ujednoczenie kursu walutowego nie budzi wątpliwości, to nadal nie ma pełnej zgody co do tego, jaki jest najbardziej efektywny system walutowy, ale – jak to już zostało wspomniane – najwskazywaną popularnie cieszą się dwubiegunowe do systemów kursów walutowych. Postulat prywatyzacji jest w tym w zasadzie akceptowany, ale na pewno nie ma zgody w sprawie metod i czasu rozpoczęcia prywatyzacji. Jeśli chodzi o kluczowe znaczenie wyboru sposobu prywatyzacji, to zazwyczaj przedstawiane są negatywne skutki prywatyzacji w Czechach i Rosji. Często podawany jest ten argument, że prywatyzacja – przynajmniej do osiągnięcia pewnego stopnia dojrzałości gospodarki – nie jest konieczna do rozwoju gospodarki. I znowu potwierdzeniem tego argumentu ma być historia gospodarki chińskiej po 1978 r.

W tym miejscu można zwrócić uwagę na jeszcze jedno słabo „konsensusu waszyngtońskiego” w wersji Williamsona. Otóż nie wykazał on, jak postulowane reformy powinny być rozłożone w czasie, przez co może pojawić się wrażenie, że należy je wprowadzać jednocześnie (Williamson zaznacza jednak, że obniżenie stawek celnych musi być rozłożone w czasie). Nie powinno więc dziwić skojarzenie „konsensusu waszyngtońskiego” z ideą terapii szokowej. Często więc kwestia „konsensusu waszyngtońskiego” rozważana była przy okazji debaty pomiędzy zwolennikami terapii szokowej i zwolennikami stopniowych zmian (gradualizmu) w reformowaniu gospodarek krajów postkomunistycznych²¹.

²⁰ Por. M. Weitzman, Ch. Xu, *Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives*, „Journal of Comparative Economics” 1994, vol. 18, nr 2, s. 121–145.

²¹ Należy podkreślić, że ta debata często pozbawiona była jakiegokolwiek sensu, bo z jednej strony, stabilizacji makroekonomicznej nie można rozłożyć na dziesięć lat, a z drugiej strony, zmiany instytucjonalne nie mogą nastąpić jednego dnia.

4. Dziesięć punktów Williamsona a reformy w krajach postkomunistycznych

W jednym krótkim artykule niemożliwe byłoby przeanalizowanie relacji pomiędzy wszystkimi znaczeniami terminu „konsensus waszyngtoński” a reformami w krajach postkomunistycznych. W szczególności niemożliwe byłoby przeanalizowanie zmieniającej się i zróżnicowanej postawy MFW, Banku Światowego i Ministerstwa Finansów Stanów Zjednoczonych wobec programów reform we wszystkich krajach postkomunistycznych. Należy te podkreślić, że czasami, jak to się działo np. w Rosji, przy akceptacji programów reform i udzielaniu pomocy cel polityczny brał górę nad ekonomicznymi. Literatura na temat roli wyżej wymienionych instytucji w reformowaniu gospodarek postkomunistycznych jest dość obszerna, ale nie widać zgody w ocenie ich roli. Pojawia się też rozbieżność w ocenie poszczególnych zalecanych rozwiązań, a nawet w ocenie filozofii reform. Określenie „filozofia reform” nie jest tu przesadą, dlatego te instytucje zostały atakowane za braki konstrukttywizmu (całkowitego planowania nowej gospodarki i nowego społeczeństwa)²².

Jeśli ograniczymy się tylko do znaczenia „konsensusu waszyngtońskiego” jaki przypisał mu Williamson, to nawet przy założeniu, że skłaniał się on ku szybkim reformom (terapii szokowej), okazuje się, że nie ma powodu do totalnej krytyki „konsensusu waszyngtońskiego”. Te kraje, które zdecydowały się na wczesne wprowadzenie stabilizacyjnej polityki makroekonomicznej, liberalizacji handlu, deregulacji, i które zdecydowanie rozpoczęły procesy prywatyzacyjne, osiągnęły sukces gospodarczy²³. Tabela 1 pokazuje, że w tych krajach zazwyczaj mniejszy był spadek PKB i szybciej nastąpił wzrost gospodarczy²⁴. Zdecydowanie gorzej wyglądały rezultaty pozostałych krajów. W tej grupie państw znajduje się m.in. Rosja, w której – jak często się twierdzi – szybko wprowadzono reformy gospodarcze. Należy jednak dodać, że do końca lat 90.

²² Tego rodzaju fundamentalna krytyka MFW i Banku Światowego jest zawarta np. w artykule: G. Roland, *Ten Years After... Transition and Economics*, „IMF Staff Papers” 2001, vol. 48, special issue, s. 29–52. Przeciwnie stanowisko przedstawione jest m.in. w artykule: O. Havrylyshyn, *Recovery and Growth in Transition: A Decade of Evidence*, „IMF Staff Papers” 2001, vol. 48, special issue, s. 53–87, lub wcześniej w artykule: A. Åslund, P. Boone i S. Johnson, *How to Stabilize: Lessons from Post-communist Countries*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1996, vol. 1, s. 217–313.

²³ Na Węgrzech wprowadzenie reform, właściwie zgodnych z listą Williamsona, było rozłożone w czasie, ale wynikało to z tego, że Węgry rozpoczęły zdecydowanie prorynkowe reformy już w latach 80. XX w. i nie potrzebowały przyspieszenia reform, jak Polska w 1990 r.

²⁴ W krajach bałtyckich spadek PKB był większy ze względu na rozpad Związku Radzieckiego.

minionego stulecia w Rosji, równie szybko jak wprowadzano reformy, szybko wycofywano się z nich.

Tabela 1
Skumulowany spadek i wzrost realnego PKB w Europie środkowej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw

Kraj	Skumulowany spadek PKB do 1994 r. (1989=100)	PKB w 2002 r. (1989=100)
Europa środkowa i Wschodnia		
Chorwacja	36,9	87
Czechy	21,4	105
Estonia	34,9	93
Węgry	18,3	112
Łotwa	52,0	77
Litwa	61,1	77
Polska	17,8	130
Słowacja	25,1	109
Słowenia	16,8	118
Albania	39,9	121
Bułgaria	27,4	80
FRJ Macedonia	45,2	76
Rumunia	26,4	87
Wspólnota Niepodległych Państw		
Armenia	66,8	78
Azerbejdżan	59,0	64
Białoruś	39,3	93
Gruzja	74,6	38
Kazachstan	51,2	86
Republika Kirgizji	50,6	70
Mołdawia	60,6	39
Rosja	48,3	71
Tadżykistan	61,3	57
Turkmenia	36,5	91
Ukraina	52,1	47
Uzbekistan	15,6	106

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Fisher, R. Sahay, C.H. Végh, *Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience*, „Journal of Economic Perspectives” 1996, vol. 10, nr 2, s. 52 (obliczenia ekonomistów MFW na podstawie statystyk krajowych.); oraz *EBRD Transition Report*, EBRD, London 2003, s. 56.

Analizując reformy gospodarcze krajów wymienionych w tabeli 1, które osiągnęły w tym względzie sukces, można stwierdzić, że właściwie spełniały one postulaty Williamsona, z wyjątkiem postulatu dotyczącego systemu kursu walutowego. Co prawda, w tych wszystkich krajach dokonano unifikacji systemu kursu walutowego, ale w poszczególnych krajach systemy kursu walutowego były bardzo różne: od płynnego (Litwa i Łotwa na początku transformacji), poprzez pośrednie (np. przez pewien czas Polska i Węgry), do sztywnego (np. Estonia jako pierwsza wprowadziła zarząd walut). Do tej pory nie istnieje żadne decydujące wiadczenie o przewadze jednego z możliwych systemów kursu walutowego, natomiast spójność polityki makroekonomicznej, w tym polityki kursowej.

Ocena „konsensusu waszyngtońskiego” może jednak ulegać modyfikacji, gdy w porównaniach – jak to już wcześniej było sugerowane – uwzględni się Chiny. Kwestie prywatyzacji i praw własności były już rozpatrywane we wcześniejszej części artykułu, ale można stwierdzić, że Chiny w konsekwentny sposób zmieniały priorytety w polityce fiskalnej i to w sposób zgodny z poglądami Williamsona. Całkiem uzasadniony jest też pogląd, że reformy podatkowe również były dalekie od ideału, a w polityce handlowej występowało wiele uznaniowości. Tak więc reformy chińskie daleko odbiegały od postulatów spisanych przez Williamsona, a w okresie od 1989 r. do 2002 r., nawet przy poprawkach na nierzetelnie danych statystycznych, wyliczenia wskazują, że gospodarka chińska rozwinęła się ponad dwukrotnie. Polska, będąca krajem Europy rodzącej, który odnotował największy sukces we wzroście gospodarczym, zwiększyła swój PKB w tym samym czasie „tylko” o ok. 30%.

Można jednak bronić Williamsona twierdząc, że jego lista ma zastosowanie dopiero na pewnym etapie rozwoju²⁵ i pokazując, że punkty z jego listy są w coraz większym stopniu brane pod uwagę w Chinach. W szczególności można wskazać zmiany chińskiej polityki handlowej związane ze staraniem o przystąpienie do światowej Organizacji Handlu (WTO). Coraz częściej dyskutowanym zagadnieniem w Chinach jest też prywatyzacja.

Innym bardzo mocnym argumentem przeciwko Williamsonowi jest niepełność jego listy.

5. Nowy konsensus

Krytycy „konsensusu waszyngtońskiego” (niezależnie od tego, które z trzech znaczeń biorą pod uwagę) mają jednak rację, że wymaga on modyfikacji i uzu-

²⁵ Również dobrze można tu postawić Williamsonowi zarzut, że do wiadczenia Ameryki Łacińskiej chciał uczynić uniwersalnym i odpowiednim na każdym etapie rozwoju.

pełnie. Nowy konsensus w szczególności powinien kłaść większy nacisk na instytucjonalne otoczenie rynku (na regulacje zapewniające konkurencję, efektywność wymiaru sprawiedliwości, walkę z korupcją itp.). Poparciem tej tezy może być historia reform w krajach postkomunistycznych. Jak uczy doświadczenie tych krajów, konsekwentne reformy makroekonomiczne, deregulacja oraz prywatyzacja są warunkami koniecznymi, ale niewystarczającymi do osiągnięcia sukcesu. Konieczne jest także dobrze funkcjonujące otoczenie instytucjonalne gospodarki. Wielu ekonomistów, w tym ekonomicy pracujący dla Banku Światowego i MFW, twierdzi, że konieczne jest wypracowanie nowego, „postwaszyngtońskiego konsensusu”²⁶. I nawet przeciwnicy działalności Banku Światowego i MFW muszą przyznać, że skala zainteresowania tych instytucji wzrasta i coraz więcej staje się programów walki z korupcją i zmniejszania ubóstwa.

D. Rodrik włączył nie na podstawie analizy programów realizowanych w ostatnich latach przez MFW i Bank Światowy dodając dwadzieścia kolejnych punktów:

- 1) ład korporacyjny (*corporate governance*),
- 2) walka z korupcją,
- 3) elastyczne rynki pracy,
- 4) stosowanie się do zaleceń WTO,
- 5) stosowanie się do międzynarodowych przepisów i standardów finansowych,
- 6) „roztrącenie” liberalizacji rachunku obrotów kapitałowych,
- 7) wybór takiego systemu kursu walutowego, który nie jest po rednim systemem,
- 8) niezależny bank centralny / strategii celu inflacyjnego,
- 9) programy pomocy społecznej,
- 20) programy redukcji ubóstwa²⁷.

Należy mieć tylko nadzieję, że dyskusja nad „konsensusem postwaszyngtońskim” będzie bardziej rzetelna niż nad „konsensusem waszyngtońskim” i że wyniknie mniej zamieszania z powodu ideologicznej zaciętości.

Literatura

- Slund A., Boone P., Johnson S., *How to Stabilize: Lessons from Post-communist Countries*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1996, vol. 1.
 Burki J., Perry G.E., *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, The World Bank, Washington 1998.
EBRD Transition Report, EBRD, London 2003.

²⁶ Zob. np. J. Burki, G.E. Perry, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, The World Bank, Washington 1998.

²⁷ D. Rodrik, *Growth Strategies*, „NBER Working Paper Series” 2003, nr 10050, s. 42.

- Fischer S., *Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?*, „Journal of Economic Perspectives” 2001, vol. 15, nr 2.
- Fischer S., Sahay R., Végh C.H., *Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience*, „Journal of Economic Perspectives” 1996, vol. 10, nr 2.
- Fisher S., *In Defence of the IMF*, „Foreign Affairs” 1998, vol. 77, nr 4.
- Gelb A., Denizer C., de Melo M., *From Plan to Market: Patterns of Transition*, „Policy Research Working Paper” 1996, nr 1564.
- Havrylyshyn O., *Recovery and Growth in Transition: A Decade of Evidence*, „IMF Staff Papers” 2001, vol. 48, special issue.
- Kołodko G.W., *Economic Neoliberalism Became almost Irrelevant. Poland’s Grzegorz W. Kołodko on New Trends in Development Strategies*, „Transition” 1998, vol. 9, nr 3.
- Kołodko G.W., *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999.
- Lavigne M., *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, St. Martin’s Press, New York 1999.
- Lutkowski K., *Mi dzynarodowy Fundusz Walutowy wobec współczesnych zjawisk kryzysowych – próba oceny*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 5–6.
- McCloskey D., *The Rhetoric of Economics*, University of Wisconsin Press, Madison 1986.
- Naím M., *Washington Consensus or Washington Confusion?*, „Foreign Policy” 2000, nr 118.
- Rodrik D., *Growth Strategies*, „NBER Working Paper Series” 2003, nr 10050.
- Roland G., *Ten Years After... Transition and Economics*, „IMF Staff Papers” 2001, vol. 48, special issue.
- Stiglitz J.E., *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, New York 2002.
- Weitzman M., Xu Ch., *Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives*, „Journal of Comparative Economics” 1994, vol. 18, nr 2.
- Williamson J., *Democracy and the „Washington Consensus”*, „World Development” 1993, nr 21.
- Williamson J., *In Search of a Manual for Technopols [w:] The Political Economy of Policy Reforms*, pod red. J. Williamsona, Institute for International Economics, Washington 1994.
- Williamson J., *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?*, „World Bank Research Observer” 2000, nr 15.
- Williamson J., *What Washington Means by Policy Reform [w:] Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, pod red. J. Williamsona, Institute for International Economics, Washington 1990.

The Washington Consensus vs. Reforms in Post-Communist Countries

The term “the Washington consensus” was used for the first time by J. Williamson in 1989 at the conference on reforms in Latin America. In his opinion, in the 1980s of the 20th century Washington economists shared the same opinion concerning the basic elements of reforms to be carried out in order to bring about economic recovery in the region. J. Williamson identified 10 such elements: 1) fiscal discipline; 2) priorities in the area of public expenditure; 3) taxation reforms; 4) financial liberalization; 5) exchange rates; 6) foreign trade liberalization; 7) direct foreign investment; 8) privatization; 9) deregulation; 10) ownership rights. This wording of the consensus was severely criticized by a number of economists. The objective of this paper is to prove that much of the criticism of the Washington consensus is not well-grounded as it is equated with extreme neoliberalism. The history of economic reforms in post-Communist countries indicates, however, that the Washington consensus should be modified and supplemented, which does not imply disregard for macroeconomic stabilization and deregulation. A new consensus should give more attention to

the market's institutional environment (regulation ensuring a competitive business environment, effective legislation, counteracting corruption, etc.).

Zbigniew J. Stanczyk – adiunkt w Katedrze Makroekonomii na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Studia wyższe ukończył na tej uczelni w 1987 r., uzyskując tytuł magistra, a następnie na Wydziale Filozoficzno-Historycznym Uniwersytetu Jagiellońskiego w 1988 r., również uzyskując tytuł magistra. W 1999 r. uzyskał w Akademii Ekonomicznej w Krakowie stopień doktora nauk ekonomicznych na podstawie rozprawy nt. „Użyteczność zastosowania narzędzi ekonomii do opisu kooperacji w gospodarce i społeczeństwie”.

Zainteresowania naukowo-badawcze: polityka makroekonomiczna w krajach transformujących się, ekonomia instytucjonalna i metodologia ekonomii.

Kontakt: Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Makroekonomii, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel.: (0-12) 293-55-65, fax: (0-12) 293-51-48, e-mail: stanczyk@ae.krakow.pl.