

Tomasz Legiędź

Uniwersytet Łódzki

NOWA EKONOMIA INSTYTUCJONALNA A ZMIANY PARADYGMATU ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest wskazanie potencjalnych źródeł niepowodzeń ekonomii rozwoju i nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwiązywaniu problemów rozwoju gospodarczego oraz przedstawienie argumentów przemawiających za tezą, że ekonomiści rozwoju posługują się uproszczonym pojęciem instytucji, a ich zalecenia polityczne nie uwzględniają złożoności instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju. Pierwszą część artykułu poświęcono zarysowaniu aktualnego stanu badań nad rozwojem gospodarczym w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej. W tym miejscu przedstawiono zarys ekonomicznej teorii instytucjonalnych zmian. W drugiej części pokazano, jaki wpływ na badania nad rozwojem gospodarczym w dominującym dyskursie ma perspektywa instytucjonalna oraz jak ewoluował konsensus rozwoju gospodarczego. Nowy konsensus ma niewątpliwie instytucjonalny charakter, jednak to instytucjonalne podejście zasadniczo różni się od tego prezentowanego przez nową ekonomię instytucjonalną. W trzeciej części zaprezentowano, jak ekonomiści rozwoju w swojej analizie wykorzystują instytucje. Większość z nich posługuje się uproszczonym pojęciem instytucji, a zalecana przez nich polityka gospodarcza zakłada, iż instytucje można łatwo zmienić, wystarczy jedynie wziąć pod uwagę lokalną specyfikę danego kraju. Twórcy polityki gospodarczej oczekują jasnych wytycznych, które mogliby zastosować w praktyce. Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej często wskazują, że proces rozwoju gospodarczego jest skomplikowany, a zatem polityka gospodarcza zapewne będzie mało skuteczna. Należy pamiętać, że nie udało się stworzyć ogólnej teorii zmiany instytucjonalnej. Dlatego wydaje się, że w przypadku rozwiązywania problemów rozwoju gospodarczego należy poświęcić mniej uwagi ogólnej teorii, a skoncentrować się na mikroanalizie instytucjonalnej. W ten sposób może łatwiej będzie o wnioski, które będą mogły stać się wytycznymi dla udanej polityki gospodarczej.

Słowa kluczowe: nowa ekonomia instytucjonalna, rozwój gospodarczy, ekonomia rozwoju, polityka gospodarcza.

1. Wstęp

Już ponad dwie dekady trwa dyskusja o roli instytucji w rozwoju gospodarczym w krajach najbiedniejszych. Obowiązujący obecnie paradygmat rozwoju, nazywany czasami konsensusem postwaszyngtońskim, ma niewątpliwie silnie instytucjonalny charakter. Jednakże zbyt często instytucjonalne podejście utożsamiane jest z postu-

latem zwiększenia kontroli państwa nad gospodarką, co jest jednoznaczne z niezrozumieniem roli instytucji nieformalnych i złożoności związków między gospodarką, kulturą i polityką. Nie brakuje też badaczy deprecjonujących znaczenie instytucji oraz starających się udowodnić, że to efektywny system instytucjonalny jest konsekwencją rozwoju gospodarczego, a nie na odwrót. Należy także postawić pytanie: czy ekonomistom związanym z nurtem nowej ekonomii instytucjonalnej udało się rozwiązać problemy rozwoju gospodarczego?

Celem artykułu jest wskazanie potencjalnych źródeł niepowodzeń ekonomii rozwoju i nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwiązywaniu problemów rozwoju gospodarczego, a zwłaszcza przedstawienie argumentów przemawiających za tezą, że ekonomiści rozwoju posługują się uproszczonym pojęciem instytucji, a ich zalecenia polityczne nie uwzględniają złożoności instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju. Pierwszą część artykułu poświęcono zarysowaniu aktualnego stanu badań nad rozwojem gospodarczym w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej. W drugiej części przedstawiono wpływ perspektywy instytucjonalnej na badania nad rozwojem gospodarczym w dominującym dyskursie. W trzeciej części zaprezentowano, jak ekonomiści rozwoju w swojej analizie wykorzystują instytucje.

2. Nowa ekonomia instytucjonalna a rozwój gospodarczy

Kluczowy wpływ na kształt współczesnej teorii rozwoju gospodarczego ma neoklasyczna teoria wzrostu. Nowoczesna analiza wzrostu gospodarczego, obok takich czynników wpływających na sytuację ekonomiczną państwa, jak akumulacja pracy oraz kapitału, wymienia postęp technologiczny [Solow 2005; Kurz, Salvadori 2003; Barro, Sala-i-Martin 2004]. W początkowym etapie badań nad przyczyną niedorozwoju gospodarczego dominowała opinia, iż ortodoksyjna teoria ekonomiczna nie nadaje się do badania gospodarek krajów rozwijających się, ponieważ panujące w nich warunki są odmiennie. W celu wyodrębnienia tych różnic oraz wytłumaczenia zjawisk charakterystycznych dla gospodarek krajów słabo rozwiniętych powstała ekonomia rozwoju [Piasecki 2007]. Potrzeba było jednak niemal pół wieku badań, kryzysu tej dyscypliny ekonomii, a następnie upadku konsensu waszyngtońskiego, aby ekonomiści dostrzegli, że różnice między światem biednym i bogatym sprowadzają się przede wszystkim do różnicy w panującym systemie instytucjonalnym. Badanie instytucji może być kluczem do zrozumienia rozwoju gospodarczego. Neoklasyczna teoria wzrostu może tłumaczyć pewne zjawiska występujące w gospodarkach rozwiniętych, gdyż przyjęte warunki bazowe, w tym funkcjonujący system instytucjonalny (np. działanie praw własności) odpowiada temu istniejącemu w tych krajach. W państwach słabo rozwiniętych niedostatecznie rozwinięte są także prawa własności i inne instytucje warunkujące efektywne wykorzystywanie czynników produkcji, dlatego ortodoksyjna teoria jest nieskuteczna¹.

¹ Obecny kryzys finansowy i gospodarczy wydaje się potwierdzać opinię nowych instytucjonalistów, że brak instytucji w ortodoksyjnej teorii ekonomii utrudnia analizę ekonomiczną także w krajach rozwiniętych.

Nowa ekonomia instytucjonalna stara się włączyć instytucje do ekonomii albo poprzez stworzenie od podstaw zestawu nowych teorii, albo, co jest łatwiejsze i częstsze, przez uzupełnienie już istniejących [North 1997, s. 17]. Choć wciąż nie istnieje kompletna instytucjonalna teoria rozwoju, która w pełni wyjaśniałaby funkcjonowanie gospodarki, to jednak już istniejące koncepcje pozwalają na udzielenie wielu odpowiedzi, które nurtują ekonomistów zajmujących się problemami niedorozwoju gospodarczego.

Wkład NEI do analizy rozwoju gospodarczego można podzielić na dwie główne części: (1) ogólną teorię wpływu instytucji na rozwój (makroanaliza instytucjonalna) oraz (2) zastosowanie pewnych elementów NEI do analizy i rozwiązywania konkretnych problemów krajów słabo rozwiniętych (mikroanaliza) [Toye 1997, s. 56]. Makroanalityczna perspektywa badawcza koncentruje się na środowisku instytucjonalnym (*institutional environment*), mikroanaliza zaś określa jest najczęściej mianem instytucjonalnego układu (*institutional arrangement*) lub instytucji zarządzania (*institutional governance*)². Błędem byłoby stwierdzić, że któraś z tych perspektyw badawczych lepiej nadaje się do zgłębienia sytuacji krajów rozwijających się. Instytucjonalna analiza w skali makro, która koncentruje się na wyjaśnianiu sposobu i kierunku ewoluowania instytucji, pozwala wyjaśnić, jakie czynniki kształtują sferę prawną, polityczną i gospodarczą. Z drugiej strony, przedmiotem badań instytucjonalnych w skali mikro jest to, w jaki sposób instytucje zapewniają efektywne działanie organizacji. Oba podejścia wzajemnie się uzupełniają, dając pełniejszy obraz rzeczywistego znaczenia instytucji w systemach społeczno-ekonomicznych. W ramach mikroanalizy instytucjonalnej dominuje ekonomia kosztów transakcji (*transaction cost economics*) oraz teoria praw własności (*the property rights perspective*).

Obecnie znacznie większy wpływ na główny dyskurs dotyczący rozwoju gospodarczego w krajach najbiedniejszych ma makroanaliza instytucjonalna, dlatego to właśnie ta część analizy instytucjonalnej zostanie omówiona w poniższym artykule. Makroanaliza instytucjonalna to przede wszystkim teoria instytucjonalnych zmian. Według przedstawicieli NEI kluczem do zrozumienia, dlaczego pewne państwa się rozwijają, a inne nie, są instytucje, a dokładnie proces zmian instytucjonalnych [Legiędź 2012, s. 30-45]. Opierając się na pracach D.C. Northa oraz A. Greifa, możemy następująco przedstawić pokrótce przebieg zmian instytucjonalnych³. Cały proces jest nieergodyczny, czyli uwarunkowany historycznie i nieprzewidywalny. Impul-

² L.E. Davis oraz D.C. North w następujący sposób tłumaczą różnice między środowiskiem instytucjonalnym a instytucjonalną umową: „Instytucjonalne środowisko jest to zestaw podstawowych politycznych, społecznych oraz prawnych zasad, które stanowią podstawę dla produkcji, wymiany i dystrybucji. (...) Instytucjonalna umowa to umowa pomiędzy jednostkami gospodarczymi, która określa sposób ich współdziałania i/lub konkurencji. Może ona określać schemat, według którego jednostki współpracują lub zawierać mechanizm, według którego można zmienić prawa (uprawnienia) stron” [Davis, North 1971, s. 6-7].

³ Zob. [North 1990; North 2005; Greif 2006]. W literaturze polskiej ten problem poruszali m.in. Lissowska [2008] i Morawski [2000].

sem do przemian w istniejącej matrycy instytucjonalnej może być zmiana w relacji cen, np. czynników produkcji, kosztów informacji czy technologii, lub zmiana preferencji jednostek. Owe źródła przemian instytucji mają charakter zarówno egzogeniczny, jak i endogeniczny, jednak to czynniki wewnętrzne, które są odzwierciedleniem działania ludzi starających się maksymalizować korzyści, są główną przyczyną przekształceń obowiązującego systemu instytucji. Kierunek zmian instytucjonalnych jest efektem wzajemnych interakcji między istniejącymi zasadami oraz ludźmi przeważnie zrzeszonymi w organizacjach. Instytucje kształtują ludzkie działanie, organizacje zaś starają się wpłynąć na instytucje w celu osiągnięcia zamierzonych korzyści.

Powstały system instytucjonalny składa się zarówno z instytucji formalnych, jak i nieformalnych. Zasady i reguły formalne stworzone intencjonalnie przez ludzi działają w oparciu o instytucje nieformalne. Wierzenia, zwyczaje oraz tradycja, które składają się na instytucje nieformalne stanowią zaś zasadniczą część kognitywnych modeli jednostek. Ponieważ zasady nieformalne zawarte w zwyczajach, tradycjach i kodeksie zachowania są stosunkowo nieczułe na umyślne działania człowieka, cały system instytucjonalny jest wypadkową tych celowych intencji oraz nieumyślnego efektu przekształceń matrycy. Główną przyczyną gospodarczo-społecznego zacofania jest problem z takim przekształceniem systemu instytucji, żeby mógł on pozwolić dokonywać bezosobowych transakcji ekonomicznych czy politycznych przy stosunkowo niskich kosztach transakcji.

Żeby gospodarka się rozwijała, potrzebuje instytucjonalnego środowiska, które umożliwi i wesprze działania rynku. M. Shirley dzieli instytucje tworzące tę odpowiednią strukturę instytucjonalną na dwa zestawy, które niekoniecznie są komplementarne: (1) te, które ułatwiają wymianę rynkową poprzez zmniejszenie kosztów transakcji oraz zwiększenie zaufania; (2) te, które kształtują system władzy państwowej w kierunku wzmocnienia własności prywatnej i wolności jednostki, a nie w kierunku wykorzystania i podporządkowania jednostek władzy centralnej [Shirley 2005, s. 611]. Tabela 1 przedstawia takie przykładowe instytucje, występujące zarówno na wczesnym, jak i późniejszym etapie rozwoju. Żeby proces rozwoju gospodarczego miał trwały charakter, wraz z ewolucją społeczno-gospodarczą przekształcać się muszą instytucje polityczne. Jak pokazał Greif [1993] na przykładzie rozwoju handlu w średniowiecznej Europie, największe sukcesy odnosili kupcy i państwa, w których tradycyjne instytucje, takie jak dwustronny mechanizm reputacji⁴, normy handlu regulowane przez sieci społeczne (religia), zastępowane były przez coraz bardziej złożone, jak np. kodeks handlowy. Z drugiej strony, te instytucje wspierające handel były uzupełniane przez te, które ograniczały władzę i chroniły

⁴ Dwustronny mechanizm reputacji polega na tym, że jeśli oszukana zostanie jedna ze stron biorąca udział w transakcji, to wycofa się ona z dalszego handlu. Bardziej zaawansowaną instytucją jest wielostronny mechanizm reputacji, w którym w przypadku niedotrzymania umowy jednej ze stron kontraktu z kolejnych transakcji wycofa się nie tylko strona poszkodowana, ale także inni potencjalni kupcy, którzy dowiedzą się o zaistniałym oszustwie.

własność. Zasady i regulacje wspierały transakcje (obniżając koszty transakcji), poszerzały zakres transakcji (więcej ludzi mogło handlować na większym obszarze), instytucje zaś ograniczające nadużycia władzy i chroniące własność sprawiły, że ludzie w ogóle chcieli handlować.

Tabela 1. Instytucje wspierające wymianę i ograniczające władzę

Instytucje wspierające wymianę	Instytucje ograniczające władzę
Dwustronny mechanizm reputacji	Zagrożenie rewolucją
Wzajemna reputacja w sieci rynkowej wspierana przez rodzinę, religie lub inny rodzaj sieci społecznych	Pomoc międzynarodowa, sojusze i traktaty międzypaństwowe
Normy i kodeks kupców	Podział władzy
Kodeks handlowy	Wybory demokratyczne
System praw własności	Federalizm

Źródło: [Shirley 2008, s. 20].

Ponieważ w krajach rozwiniętych znajdują się oba rodzaje instytucji, wymiana jest znacznie ułatwiona, a działalność gospodarcza staje się opłacalna. Istniejące instytucje ułatwiają oraz zabezpieczają wymianę handlową do tego stopnia, że partnerzy handlowi nie muszą się znać, mogą obracać towarem, którego fizycznie nigdy nie posiadają, w miejscu, w którym nigdy nie byli, jak np. na wielkich giełdach towarowych lub na giełdach papierów wartościowych. W przypadku krajów biednych istniejące instytucje wspierające wymianę są na niższym poziomie rozwoju, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia handel. Nawet jeśli istnieją zasady tworzone na wzór krajów bogatych, np. nowoczesne kodeksy handlowe i organizacje wspierające gospodarkę, brakuje wciąż instytucji ograniczających władzę i nadużycia, przez co ekonomiczne instytucje ograniczające koszty transakcji są nieefektywne. W krajach rozwiniętych rozwojowi instytucji wspomagających transakcje towarzyszyła ewolucja instytucji regulujących działanie państwa. Zasady i reguły istniejące w państwach bogatych ograniczają nadużycia rządzących najczęściej poprzez istniejące mechanizmy kontroli demokratycznej. Instytucje te mają zarazem charakter formalny (konstytucja, system sądowniczy, podział władzy), jak i nieformalny (normy społecznej odpowiedzialności). Ukształtowanie takiego systemu wymaga czasu i dużych kosztów, a ponadto nigdy nie gwarantuje on skutecznego działania i unikania wszelkich zaburzeń. Nawet najbardziej rozwinięte państwa świata wciąż borykają się z problemem nadużyć władzy lub ludzi najpotężniejszych, czego przykładem może być ostatni kryzys gospodarczy, który był efektem nieudolności działania instytucji finansowych. W dłuższej perspektywie czasu jednak bilans kosztów i korzyści jest dodatni, co umożliwia ludziom czerpanie zysków z inwestycji dzięki niższym kosztom transakcji oraz pewności, że ich działania nie są sabotowane przez innych [Shirley 2008, s. 22-24].

Chociaż wkład nowej ekonomii instytucjonalnej do teorii rozwoju jest znaczny, to w praktyce bardzo trudno o jasne wytyczne dla polityki rozwojowej. Po pierwsze,

nie istnieje kompletna instytucjonalna teoria rozwoju. Co więcej, wydaje się, że nie ma możliwości stworzenia takiej kompletnej, a zarazem uniwersalnej teorii. A zatem nie można też sformułować uniwersalnej recepty na rozwój. Po drugie, niemal w każdym przypadku nowi instytucjonalniści podkreślają, że proces rozwoju jest uwarunkowany historycznie, nieprzewidywalny, a także stosunkowo nieczuły na umyślne działanie człowieka. Dlatego polityka rozwojowa zawsze będzie miała jedynie ograniczone znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Po trzecie, proces tworzenia instytucji formalnych nie przebiega tak, jak często widzą go ekonomiści głównego nurtu. W rzeczywistości niezwykle trudno o sytuacje, kiedy celem nowo tworzonych zasad jest poprawa sytuacji wszystkich czy też większości zainteresowanych. W praktyce, szczególnie w krajach rozwijających się, wprowadzane zmiany faworyzują określoną grupę lub, co zdarza się równie często, próba przeprowadzanie reform, która w znaczący sposób narusza *status quo*, kończy się niepowodzeniem.

Dlatego trudno o precyzyjne wskazówki dla polityki gospodarczej, która miała by zapewnić wzrost i rozwój gospodarczy w krajach słabo rozwiniętych. Wszelkie wytyczne nie wychodzą poza ogólniki, takie jak: „historia ma znaczenie”, „rozwój wymaga zdefiniowanych i egzekwowanych praw własności” itp. Wciąż wiemy niewiele na temat tego, jak stworzyć odpowiednie warunki instytucjonalne, które wpływają pozytywnie na rozwój gospodarczy. A nawet można zaryzykować tezę, że wiemy, iż intencjonalne stworzenie takich warunków jest bardzo trudne lub wręcz niemożliwe. Właśnie to jest powodem ogromnej dysproporcji między tym, jak wygląda badanie rozwoju w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej, a tym, jak ekonomiści zajmujący się problemem rozwoju gospodarczego na co dzień starają się wykorzystać podejście instytucjonalne w swoich pracach.

3. Konsensus postwaszyngtoński

Współcześnie istotny wpływ zarówno na politykę gospodarczą w krajach najbiedniejszych, jak i na ogólny dyskurs o rozwoju gospodarczym mają ekonomiści oraz urzędnicy działający w ramach organizacji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy, które swoje siedziby mają w Waszyngtonie. Lata 80. oraz 90. zdecydowanie zdominowało podejście koncentrujące się na wadach państwa. Podkreślano negatywne skutki interwencji rządu na system cen, zwracano uwagę na zjawisko poszukiwania renty (*rent-seeking*), jednoznacznie źle oceniano działanie przedsiębiorstw państwowych. Ówczesny paradygmat rozwoju opierał się na liberalizacji, prywatyzacji i deregulacji. Głównie poprzez działanie Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Światowego, krajom rozwijającym się próbowano narzucić politykę odstąpienia państwa od bezpośredniej kontroli nad gospodarką. Wytyczne neoliberalnej polityki rozwoju najlepiej są znane pod postacią tzw. konsensusu waszyngtońskiego. W 1989 r. podczas konferencji dotyczącej rozwoju państw Ameryki Łacińskiej, J. Williamson z Instytutu Ekonomii Międzynarodowej wygłosił referat, w którym zawarł w punktach propono-

wane przez waszyngtońskich ekspertów wytyczne polityki oparte w dużej mierze na zasadach ekonomii neoliberalnej (tab. 2)⁵.

Tabela 2. Dziesięć punktów oryginalnego konsensusu waszyngtońskiego

1. Dyscyplina fiskalna
2. Zogniskowanie wydatków publicznych na edukację, system opieki społecznej oraz system ochrony zdrowia
3. Unowocześnienie systemu podatkowego, obniżenie podatków
4. Liberalizacja stóp procentowych, liberalizacja rynku finansowego
5. Konkurencyjne kursy wymiany
6. Liberalizacja handlu
7. Otwarcie gospodarki na inwestycje zagraniczne
8. Prywatyzacja
9. Deregulacja rynków
10. Stworzenie lub umocnienie systemu ochrony praw własności

Źródło: [Williamson 1990].

Liczne niedoskonałości dominującego w latach 90. podejścia do rozwoju stały się widoczne, kiedy reformy w krajach Ameryki Łacińskiej nie przyniosły spodziewanych rezultatów oraz pojawiły się problemy krajów postsocjalistycznych. Sytuacja byłych krajów socjalistycznych w zdecydowanej większości, w momencie rozpoczęcia transformacji na przełomie lat 80. i 90., przypominała sytuację krajów słabo rozwiniętych. Tak zwany „drugi świat” w pierwszym etapie przemian dołączył raczej do „trzeciego”, a nie „pierwszego świata”. Analiza doświadczeń tych państw pozwoliła na dodanie wielu nowych aspektów do teorii rozwoju, tym bardziej, że rodzaj i efekty podjętych reform były niezwykle zróżnicowane.

Problemy krajów transformacji od gospodarki planowej do rynkowej, azjatycki kryzys finansowy, sytuacja w Ameryce Łacińskiej (szczególnie w Argentynie) – wszystko to spowodowało, że większą uwagę zwrócono na liczne głosy krytykujące politykę konsensusu waszyngtońskiego [Rodrick 1997; Stiglitz 2004]. Wielu ekonomistów zajmujących się rozwojem zaczęło wtedy wskazywać na znaczenie instytucji. Dlatego nowy paradygmat, nazywany czasami konsensem postwaszyngtońskim, zakłada, że zarówno zestaw proponowanych działań, jak i zakładany cel

⁵ Używanie pojęcia konsensusu waszyngtońskiego stwarza wiele trudności, gdyż termin ten jest w dużym stopniu nieprecyzyjny. W oryginalnym ujęciu Williamsona pojęcie to miało wąski zakres i służyło głównie usystematyzowaniu tematów na konferencji. Później sam Williamson wielokrotnie podkreślał, że termin ten ewoluował i jego obecne znaczenie zdecydowanie odbiega od pierwotnego. Za nieporozumienie uważa on zalecanie przeprowadzenia wymienionych reform w każdym kraju, bez względu na sytuację. Niezależnie od intencji autora, terminu tego używa się najczęściej do określenia reform rynkowych zgodnych z duchem ekonomii neoliberalnej (a więc w gruncie rzeczy nawet szerzej niż pierwotna lista dziesięciu reform) albo do opisanie polityki prowadzonej przez instytucje międzynarodowe (mające najczęściej główną siedzibę w Waszyngtonie), takie jak Bank Światowy czy MFW w latach 90. [Williamson 2004]. Więcej na ten temat pisze A. Wojtyna [2008, s. 23].

powinny być bardziej złożone i uzależnione od kontekstu kulturowego i politycznego. Rynek wciąż uznaje się za instytucję dominującą, ale jednocześnie zwraca się uwagę na znaczenie wszystkich czynników, które warunkują jego sprawne działanie. Doświadczenia krajów rozwijających się całego świata przekonują, że dotychczasowe reformy zbyt często przeprowadzano bez odpowiedniego zaplecza i przygotowania instytucjonalnego. Pochopna prywatyzacja stawała się czasem źródłem kilku fortun i milionów bezrobotnych, a deregulacja rynków finansowych _ przyczyną kryzysów, na których zarabiała globalne instytucje bankowe, a tracili zwykli obywatele. Dlatego w konsensusie postwaszyngtońskim zwraca się uwagę głównie na to, aby przygotowywać odpowiedni grunt pod przyszłe reformy [Stiglitz 1998].

Tabela 3. Uzupełniony konsensus waszyngtoński

- | |
|--|
| 11. Nadzór właścicielski |
| 12. Walka z korupcją |
| 13. Elastyczne rynki pracy |
| 14. Porozumienia w ramach WTO |
| 15. Kodeksy i standardy finansowe |
| 16. Ostrożne otwarcie rynku kapitałowego |
| 17. Odejście od pośrednich reżimów kursowych |
| 18. Niezależność banku centralnego |
| 19. Systemy zabezpieczenia potrzeb społecznych |
| 20. Programy ograniczania ubóstwa |

Źródło: [Rodrik 2011, s. 34].

D. Rodrik dokonał zestawienia reform konsensusu waszyngtońskiego z proponowanymi uzupełnieniami [Rodrik 2011, s. 34]. Według niego lista przedstawiona w tab. 3 jest rezultatem uświadomienia sobie przez ekonomistów trzech faktów. Po pierwsze, oparta jedynie na rynku polityka ekonomiczna nie może być skuteczna bez głębszych przemian instytucjonalnych. Po drugie, w wyniku coraz częstszych kryzysów finansowych, uznano, że pewne regulacje rynków są niezbędne. Po trzecie, konsensus waszyngtoński pomijał sferę socjalną. Uzupełniony konsensus waszyngtoński, jak zauważa Rodrik, ma silnie instytucjonalny charakter, co jest zgodne z trendem w ekonomii głównego nurtu, a także ekonomii rozwoju, gdzie zainteresowanie instytucjami na przełomie XX i XXI wieku znacznie wzrosło. W opracowaniu Banku Światowego, będącym podsumowaniem wniosków płynących z reform rozwojowych lat 90., także podkreśla się znaczenie instytucji w procesie rozwoju gospodarczego [Zagha, Nankani 2005, s. 6].

Należy jednak zauważyć, że mimo instytucjonalnego charakteru nowego konsensusu oraz częstych odniesień do D.C. Northa, w rzeczywistości podejście to ma niewiele wspólnego z tym, co o rozwoju gospodarczym napisali ekonomiści związani z NEI. Problem pojawia się już w sytuacji, kiedy zgodnie z dominującym we współczesnej ekonomii trendem dokonuje się empirycznej weryfikacji hipotezy „czy instytucje mają znaczenie” za pomocą modeli ekonometrycznych. Chociaż

prób empirycznych badań szacujących wpływ czynników instytucjonalnych na poziom wzrostu czy też rozwój gospodarczy jest stosunkowo niewiele, to jednak większość ekonomistów zgadza się, że jakość instytucji jest silnie skorelowana z wielkością produkcji oraz jakością życia [Hall, Jones 1999, s. 83-116; Acemoglu, Johnson, Robinson 2001, s. 1369-1401; Rodrik, Subramanian, Trebbi 2002; Glaeser i in. 2004; Gwartney, Holcombe, Lawson 2004, s. 205-233]. Jednakże przywołując rezultaty tych badań, należy także pamiętać o problemach, jakie pojawiają się przy próbach takiej empirycznej analizy. Budowa ekonometrycznych modeli wymaga niezbędnego uproszczenia zjawisk społeczno-ekonomicznych, co w szczególności w przypadku badań nowej ekonomii instytucjonalnej odbija się negatywnie na samej analizie. Główny problem stanowi tutaj modelowe przedstawienie systemu instytucjonalnego. Badacze wykorzystują w tym celu różne istniejące indeksy, których twórcy starają się przedstawić w formie liczbowych parametrów takie cechy społeczeństw, jak realizacja zasady rządów prawa czy poziom korupcji. Jednakże w każdym przypadku takie próby prowadzą do zawężenia pojęcia instytucji do obszaru gospodarczego, politycznego czy tylko do jednego problemu instytucjonalnego. Należy pamiętać, że takie estymacje dają jedynie cząstkowy i zdeformowany obraz problemu, który jest znacznie bardziej złożony. Nie tylko samo pojęcie instytucji zostało zawężone, ale także cały proces ewolucji instytucji został znacząco uproszczony lub całkowicie pominięty. Większość tych ekonometrycznych badań koncentruje się jedynie na ustaleniu zależności między jakością instytucji a poziomem produkcji w danym momencie.

Poza tym samo potwierdzenie hipotezy, że instytucje mają wpływ na rozwój gospodarczy, nie oznacza, iż wiadomo, co zrobić, żeby rozwój rzeczywiście nastąpił. Jeśli lepsze instytucje zapewniają szybszy rozwój czy też wyższy poziom rozwoju, to nasuwa się pytanie, co zrobić, żeby poprawić jakość matrycy instytucjonalnej? Przedstawione wcześniej empiryczne badania nie dają odpowiedzi na to pytanie. Niestety, można zaobserwować, że działanie organizacji międzynarodowych zajmujących się problemem rozwoju gospodarczego sprowadza się do zalecania takich działań, które mają poprawić owe „mierzące” instytucje wskaźniki wykorzystane w badaniach empirycznych. Na potrzeby tych badań Bank Światowy stworzył także kolejne takie mierniki instytucji, jak Wskaźnik Łatwości Prowadzenia Interesów (*Ease of doing business index*) [World Bank, *Doing Business...*, czy też Wskaźniki Dobrego Rządzenia na Świecie (*The Worldwide Governance Indicators*) [World Bank, *The Worldwide...*]. Oczywiście tworzenie takich wskaźników jest potrzebne, tym bardziej, że niewątpliwie państwa będące na szczycie tych rankingów są w zdecydowanie lepszej sytuacji gospodarczej. Jednakże nie można na tej podstawie formułować wniosku, że polityka, która zapewni poprawę tych indeksów, jest wystarczającym warunkiem zapewniającym rozwój⁶.

⁶ Przykłady niektórych państw znajdujących się na szczycie rankingu Doing Business zaprzeczają wręcz temu twierdzeniu: Gruzja – 9 miejsce, Tajlandia – 18, Macedonia – 23 (dla porównania Belgia – 33, Francja – 34).

Należy przypomnieć ustalenia NEI, iż, po pierwsze, proces rozwoju jest uwarunkowany historycznie, a zmiana systemu instytucji jest powolna. Po drugie, cały system to interakcja instytucji formalnych i nieformalnych, a wskaźniki instytucjonalne przedstawiają przede wszystkim stan instytucji formalnych. W konsekwencji samo poprawienie pewnych elementów instytucji formalnych niekoniecznie musi mieć pozytywny wpływ na cały system instytucjonalny, szczególnie w krótkim okresie. To, w jaki sposób Bank Światowy oraz inne międzynarodowe organizacje wykorzystują perspektywę instytucjonalną w badaniach nad rozwojem, nie jest jedynie konsekwencją analizy ekonometrycznej. Jak słusznie zauważa J.J. Wallis, organizacje polityczne zajmujące się rozwojem gospodarczym oczekują prostych recept, które będzie można łatwo zastosować w krajach rozwijających się [Wallis 2011, s. 591], a nie „subtelnych niuansów”. Kiedy biurokraci z Waszyngtonu poprosili środowisko akademickie związane z NEI o wytyczne, jak zmieniać instytucje, aby zapewnić rozwój gospodarczy, nie usłyszeli prostej i jasnej odpowiedzi, ponieważ taka odpowiedź nie istniała i nadal nie istnieje. W takiej sytuacji owi urzędnicy zaczęli prowadzić politykę, które celem miało być tworzenie „lepszyc” instytucji, definiując te „lepsze” instytucje w najprostszy, potoczny sposób jako „lepsze” zasady formalne. Podobnie jak uproszczoną i pobieżną wersją rewolucji neoklasycznej w ekonomii rozwoju był konsensus waszyngtoński, konsensus postwaszyngtoński jest uproszczoną wersją ujęcia instytucjonalnego.

4. Ekonomia rozwoju

Duże znaczenie dla dyskusji o instytucjach i rozwoju gospodarczym mają badania w ramach ekonomii rozwoju, czyli dyscypliny, która w centrum badań stawia rozwój gospodarczy w krajach rozwijających się. Ekonomia rozwoju miała ogromny wpływ na politykę gospodarczą w krajach rozwijających się aż do lat 80., kiedy to wzrosła popularność koncepcji neoliberalnych w głównym nurcie ekonomii. Można mówić w tym czasie o wyraźnym kryzysie ekonomii rozwoju [Piasecki 2007, s. 18-19]. W doktrynie wolnego rynku nie było miejsca na planowanie rozwoju. Wraz z kryzysem konsensusu waszyngtońskiego znowu wzrosła rola ekonomii rozwoju, której większość przedstawicieli nigdy nie zgadzała się z neoliberalnymi wytycznymi dla polityki gospodarczej krajów rozwijających się. Ekonomiści rozwoju zaczęli także podkreślać, że dotychczasowe reformy zbyt często przeprowadzano bez odpowiedniego zaplecza i przygotowania instytucjonalnego. Wśród ekonomistów rozwoju słowo instytucje oraz ogólnie perspektywa instytucjonalna szybko stało się bardzo popularne. Jednakże także w tym przypadku nowa ekonomia instytucjonalna w rzeczywistości nie miała dużego wpływu na to, w jaki sposób ekonomiści rozwoju włączają instytucje do swoich badań. Coraz częściej pojawiają się nawet zarzuty w stosunku do nowej ekonomii instytucjonalnej.

D. Rodrik, obecnie jeden z najbardziej wpływowych ekonomistów rozwoju, analizując ewolucje konsensusu waszyngtońskiego, sformułował ostrzeżenia przed

nadmiernym fundamentalizmem instytucjonalnym, który miałby zastąpić fundamentalizm rynkowy [Wojtyna 2008, s. 25]. Podejście Rodrika charakteryzuje, z jednej strony, zrozumienie, że instytucje są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania rynku, z drugiej natomiast, raczej niedostateczne zrozumienie rzeczywistych trudności związanych z procesem powstawania instytucji sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu. Rodrik przywołuje definicje instytucji Northa, wskazuje, że instytucje formalne i nieformalne wzajemnie się uzupełniają, a także kategorycznie nie zgadza się z twierdzeniem, iż istnieje uniwersalny system instytucjonalny, który będzie efektywnie działał w każdych warunkach [Rodrik 2011, s. 79-80]. Jednocześnie kiedy przechodzi do wniosków i stara się sformułować wytyczne dla polityki gospodarczej, zakłada, że instytucje można stosunkowo łatwo zmieniać, jeśli weźmie się pod uwagę lokalną specyfikę [Rodrik 2011, s. 217]. Bazując bardziej na ekonomii dobrobytu niż instytucjonalnej, nie docenia on problemów związanych z ułomnościami państwa i kreowaniem instytucji, na które zwracają uwagę czołowi przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej. Należy zauważyć, że podobne podejście do problemów instytucjonalnych wciąż dominuje zarówno w ekonomii ortodoksyjnej, jak i w ekonomii rozwoju. Zwracając uwagę na fakt, iż instytucje rzeczywiście istotnie wpływają na stan gospodarki, ekonomiści przede wszystkim postulują większą kontrolę państwa nad gospodarką, zapominając, że zasady formalne (a więc te, przez które rządy mogą mieć wpływ na gospodarkę) to tylko jeden z elementów całego systemu instytucjonalnego.

Dowodem na to, że Rodrik właśnie tak postrzega instytucje może być to, że nieustannie w swych pracach podkreśla nierynkowy charakter instytucji. Według niego, wszelkie instytucje, które umożliwiają działanie gospodarki, mają charakter nierynkowy. Co więcej, żeby ustanowić owe instytucje, muszą istnieć prawodawcy oraz siły policyjne [Rodrik 2011, s. 207]. Jak pisze Rodrik: „Rynki wymagają instytucji, ponieważ nie tworzą się same, nie regulują się same, nie stabilizują się same ani się same nie legitymizują” [Rodrik 2011, s. 208]. Oczywiście rynki nie mogą działać bez zdefiniowanych zasad, ale proces tworzenia się instytucji nie sprowadza się jedynie do powstawania prawodawcy i sił policyjnych, tak jak widzi go Rodrik. Dalej wyróżnia on pięć typów instytucji, które wspierają rynki i w ten sposób przyczyniają się do rozwoju gospodarczego [Rodrik 2011, s. 208-216]. Są to: prawa własności; instytucje regulacyjne (np. urząd antymonopolowy); instytucje stabilizacji makroekonomicznej (np. fiskalne i monetarne); instytucje ubezpieczeń społecznych; instytucje zarządzania konfliktami. Rodrik uważa, że istnieją dwie skrajne metody, w jaki sposób można się starać stworzyć owe instytucje [Rodrik 2011, s. 218-222]. Pierwszy sposób to transfer sprawdzonej technologii (czyli systemu instytucjonalnego) z zewnątrz, ekonomista przywołuje tu przykład konsensusu waszyngtońskiego. Druga metoda to tworzenie instytucji lokalnie, na podstawie praktycznego doświadczenia, wiedzy lokalnej i eksperymentowania. Zarówno zaproponowany podział instytucji, jak i przedstawione metody ich tworzenia są dowodem na to, że podejście instytucjonalne Rodrika ma niewiele wspólnego z tym, co na temat problemu rozwo-

ju gospodarczego napisali ekonomiści związani z nurtem nowej ekonomii instytucjonalnej. Rodrika interesują przede wszystkim instytucje formalne i tworzenie polityki ekonomicznej stymulującej proces rozwoju gospodarczego, nie interesują go zaawansowane procesy zmiany instytucjonalnej.

Znacznie poważniejszej krytyki instytucjonalnej perspektywy badań nad rozwojem dokonał H. Chang [2011, s. 473-498]. W swym artykule opublikowanym na łamach „Journal of Institutional Economics” zakwestionował on wpływ instytucji na rozwój gospodarczy, argumentując, że w równym, a nawet większym stopniu to rozwój wpływa na powstawanie lepszych instytucji. Chang twierdzi także, że ekonomiści instytucjonalni pochopnie zakładają, iż liberalizacja instytucji zapewni rozwój gospodarczy oraz że proces zmian instytucjonalnych jest znacznie bardziej skomplikowany, aniżeli powszechnie się sądzi. Uważa on, że dyskurs instytucjonalny zdominowały dwa podejścia, jedno, zgodne z którym uważa się, że instytucje można łatwo zmieniać, i drugie, zakładające praktyczny brak możliwości intencjonalnej zmiany instytucji. Oba według niego są nieprawdziwe. Chang uważa, że te niedoskonałości oraz błędy są przede wszystkim wynikiem tego, że ekonomiści instytucjonalni nie badają świata takim, jaki on w rzeczywistości jest.

Zarzuty Changa jednak w niewielkim stopniu odnoszą się do nowej ekonomii instytucjonalnej. Jak pisze M. Shirley, Chang stworzył „słomianego” przeciwnika, którego teorie uprościł, a pewne wady wyolbrzymił, żeby udowodnić swój punkt widzenia [Shirley 2011, s. 577]. Formułując swoje zarzuty, Chang w zasadzie nie odniósł się bezpośrednio do swoich oponentów, a jedynie przedstawił ogólny zarys ich poglądów. W ten sposób, nawet jeśli w pewnych kwestiach wskazuje na niedoskonałości analizy instytucjonalnej, to zasadniczo jego wywody nie mają większej wartości. Jak słusznie zauważa Wallis, źródła krytyki Changa można szukać w tym, że nowa ekonomia instytucjonalna wciąż nie jest w stanie dostarczyć kompletnej teorii zmian instytucjonalnych w ramach ekonomii neoklasycznej [Wallis 2011, s. 592]. Jednakże nie usprawiedliwia to uproszczeń, jakich dokonał koreański ekonomista⁷. Można by bronić stanowiska Changa, zakładając, że jego krytyka dotyczy nie przedstawicieli NEI, ale opisanego wcześniej konsensusu postwaszyngtońskiego. Jednakże nigdzie w swoim artykule nie dokonał on takiego rozróżnienia.

5. Podsumowanie

Świadomość, że instytucje są ważnym czynnikiem wpływającym pozytywnie na procesy rozwojowe, jest coraz większa wśród badaczy zajmujących się rozwojem gospodarczym. Jednakże nazbyt często instytucjonalne stosowane podejście było

⁷ Chang w swoich pracach używa perspektywy instytucjonalnej w podobny sposób jak Rodrik, zatem można w stosunku do niego formułować podobne zarzuty. Zob. [Chang 2007]. Oczywiście ekonomia rozwoju to dyscyplina, a nie jedno ujęcie teoretyczne, zatem wśród ekonomistów rozwoju znajdziemy takich badaczy, którym perspektywa badawcza nowej ekonomii instytucjonalnej nie jest obca, wręcz aktywnie ją wykorzystują i nie popełniają błędów i uproszczeń takich jak Rodrik i Chang. Należałoby wymienić tu przede wszystkim D. Acemoglu. Zob. [Acemoglu, Robinson 2012].

i jest uproszczone, zarówno już w punkcie wyjścia, przy definiowaniu instytucji, jak i w trakcie samej analizy. Takie ujęcie w skrócie można przedstawić następująco: (1) instytucje są istotnym czynnikiem rozwoju gospodarczego, ale (2) instytucje to przede wszystkim zasady formalne tworzone przez rząd, stąd (3a) państwo powinno aktywnie działać w celu stymulowania procesów rozwojowych lub (3b) państwo stworzy prawa własności i zapewni ich egzekwowanie, a rynek będzie dalej działał już sam. W ten sposób instytucje wpisuje się w stosunkowo jałowy dyskurs między przeciwnikami i zwolennikami państwowej ingerencji w gospodarkę rynkową. Okazuje się zatem, że przeszkodą w badaniach ekonomicznych mogą być ideologiczne uprzedzenia. Ekonomiści raz wykazują skłonność do jednostronnego przyjmowania wizji rozwoju kierowanego przez państwo, innym razem wierzą bezkrytycznie w mechanizmy rynkowe. Zatem, kiedy próbują włączyć instytucje do swych badań, robią wiele uproszczeń i w konsekwencji ich analiza ma niewiele wspólnego z tym, co o rozwoju gospodarczym piszą przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej.

Niewątpliwie przyczyną tego, że nowa ekonomia instytucjonalna ma ograniczony wpływ na badania rozwoju gospodarczego jest też to, że twórcy polityki gospodarczej oczekują jasnych wytycznych, które mogliby zastosować w praktyce. Przedstawiciele NEI częściej wskazują na problemy i fakt, że proces rozwoju gospodarczego jest skomplikowany, a zatem polityka gospodarcza zapewne będzie mało skuteczna. Należy pamiętać, że nie udało się stworzyć ogólnej teorii zmiany instytucjonalnej. Dlatego wydaje się, że w przypadku rozwiązywania problemów rozwoju gospodarczego należy poświęcić mniej uwagi ogólnej teorii, a skoncentrować się na mikroanalizie instytucjonalnej. W ten sposób może łatwiej będzie o wnioski, które będą mogły stać się wytycznymi dla udanej polityki gospodarczej.

Literatura

- Acemoglu D., Robinson J.A., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishing, New York 2012.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A., *The colonial origins of comparative development: An empirical investigation*, „American Economic Review” 2001, no. 5 (91), s. 1369-1401.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X., *Economic Growth*, MIT Press, Cambridge 2004.
- Chang H., *Institutions and economic development: Theory, policy and history*, „Journal of Institutional Economics” 2011, no. 4 (7), s. 473-498.
- Chang H., *Understanding the Relationship Between Institutions and Economic Development – Some Key Theoretical Issues*, [w:] H. Chang (ed.), *Institutional Change and Economic Development*, Anthem Press, Tokyo 2007.
- Davis L.E., North D.C., *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 1971.
- Glaeser E. i in., *Do institutions cause growth?*, „Journal of Economic Growth” 2004, no. 3 (9).
- Greif A., *Contract enforceability and economic institutions in early Trade: The Maghribi Traders Coalition*, „American Economic Review” 1993, no. 3 (83).
- Greif A., *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 2006.

- Gwartney J., Holcombe R.G., Lawson R.A., *Economic freedom, institutional quality, and cross-country differences in income and growth*, „The Cato Journal” 2004, no. 3 (24), s. 205-233.
- Hall R.E., Jones C.I., *Why do some countries produce so much more output per worker than others?*, „Quarterly Journal of Economics” 1999, no. 1 (114), s. 83-116.
- Kurz H.D., Salvadori N., *Theories of Economic Growth: Old and New*, [w:] N. Salvadori (ed.), *The Theory of Economic Growth: A „classical” Perspective*, Edward Elgar Publishing, Glos, 2003.
- Legiędź T., *Instytucjonalna teoria przemian gospodarczych – rozwój gospodarczy z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomia” 2012, nr 4 (21), s. 30-45.
- Lissowska M., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna: społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- North D.C., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 1990.
- North D.C., *The New Institutional Economics and Third World Development*, [w:] J. Harriss, J. Hunter, C.M. Lewis (eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London, New York 1997.
- North D.C., *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton 2005.
- Piasecki R., *Ewolucja teorii rozwoju gospodarczego krajów biednych*, [w:] R. Piasecki (red.), *Ekonomia rozwoju*, PWE, Warszawa 2007.
- Rodrik D., *Has Globalization Gone too Far?*, Institute for International Economics, Washington 1997.
- Rodrik D., *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F., *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*, „SSRN eLibrary” 2002, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=347077.
- Shirley M., *Institutions and Development*, [w:] C. Ménard, M. Shirley (eds.), *Handbook of new institutional economics*, Springer, Dordrecht 2005.
- Shirley M., *Institutions and Development*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2008.
- Shirley M., *What should be the standards for scholarly criticism?*, „Journal of Institutional Economics” 2011, no. 4 (7), s. 577-581.
- Solow R.M., *Reflections on Growth Theory*, [w:] P. Aghion, S. N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Amsterdam, Oxford, 2005.
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stiglitz J.E., *More Instruments and Broader Goals: Moving toward the post-Washington Consensus*, United Nations University World Institute for Development Economics Research, Helsinki 1998.
- Toye J., *The New Institutional Economics and its Implications for Development Theory*, [w:] J. Harriss, J. Hunter, C.M. Lewis (eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London, New York 1997.
- Wallis J.J., *Deconstructing the dominant discourse: Chang on institutions and development*, „Journal of Institutional Economics” 2011, no. 4 (7), s. 589-593.
- Williamson J., *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*, 2004, <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>.
- Williamson J., *What Washington means by policy reform*, [w:] J. Williamson (ed.), *Latin American adjustment: How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington 1990.
- Wojtyna A., *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, [w:] A. Wojtyna (red.), *Instytucje a polityka ekonomiczna w krajach na średnim poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa 2008.
- World Bank, *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, World Bank Publications, Washington 2013.

World Bank, *The Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>.

Zagha R., Nankani G.T., World Bank, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, World Bank, Washington 2005.

NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS AND A PARADIGM SHIFT IN ECONOMIC DEVELOPMENT

Summary: The purpose of this article is to identify potential sources of failure of the development of economics and new institutional economics in solving problems of economic development, and to present arguments that development economists use the simplified concept of institutions. For this reason they recommend economic policies that do not include the complexity of the process of institutional change. The first part of the article is devoted to outline the current state of research on economic development in the new institutional economics. The elements of the institutional theory of economic change are presented here. The second part presents the impact of the new institutional economics on dominant discourse on economic development, and how the development consensus has evolved. The new consensus has strong institutional character, but in fact, this institutional analysis is quite different from the analysis of the new institutional economics. The third part of the article shows how development economists use institutional analysis in their research. Most of them use the simplified concept of institutions. The economics policy, that they recommend, assumes that institutions could be easily changed, if the local specificities were taken into account. Policy makers want clear guidelines that they could use in practice. New institutional economists often indicate that the process of economic development is complex and, therefore, economic policy would probably not be effective. Moreover there is no workable general theory of institutions available to us. Therefore, it seems that in the case of solving problems of economic development, we should devote less attention to the general theory, and focus more on institutional microanalysis. In this way, it may be easier to create guidelines for a successful economic policy.

Keywords: new institutional economics, economic development, development economics, economic policy.