

Kwiatkowski G.

KONCEPCJA CHARTER CITIES PAULA ROMERA W KONTEKŚCIE ROZWOJU EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

1. Wstęp

Koncepcja *charter cities* (miasta statutowe)¹ zakłada utworzenie specjalnych stref, które będą funkcjonowały w oparciu o trzy elementy:

1. niezaludniony teren na tyle duży obszar, aby pomieścić docelowo kilkumilionowe nawet miasto,
2. statut, który określi ogólne reguły i prawa rządzące miastem,
3. swobodę napływu mieszkańców oraz kapitału.

Projekt wymaga udziału kilku państw² odgrywających określone role:

1. kraj goszczący (*host*), który udostępnia terytorium,
2. kraj-gwarant (*guarantor*), który obejmuje administracyjną kontrolę nad udostępnionym terytorium oraz zapewnia stabilne i atrakcyjne otoczenie instytucjonalno-prawne,
3. kraj źródłowy (*source*), z którego głównie będą pochodzić rezydenci.

Taka koncepcja musi brzmieć nieco utopijnie – być może została od razu zaliczona do tej kategorii i tym samym pominięta w poważnych dyskusjach na temat projektów modernizacyjnych, gdyby nie fakt, że jej autorem jest Paul Romer, jeden z najwybitniejszych współczesnych ekonomistów.

Prace Romera na temat wzrostu gospodarczego w połowie lat 80. ubiegłego wieku odnowiły ten, wówczas nieco drugoplanowy³, obszar dociekań ekonomistów. Wkładem amerykańskiego naukowca było podkreślenie kluczowej roli wiedzy technologicznej w rozwoju gospodarczym, co przyczyniło się do ukształtowania i rozwinięcia tzw. teorii wzrostu endogenicznego (*New Growth Theory*). Kontynuacja badań w tej dziedzinie sprawiła, że swoją uwagę skoncentrował na roli, jaką w procesie wzrostu pełnią instytucje (u Romera określane jako „reguły”⁴).

© G. Kwiatkowski, 2011

¹ Pewien problem stanowi znalezienie polskiego tłumaczenia nazwy koncepcji. Sam termin *charter* można przetłumaczyć m.in. jako przywilej, czarter, statut, karta, patent, akt nadania ziemi lub dyplom (Collins Cobuild English Dictionary). Najbliższym skojarzeniem, szczególnie w USA, są tzw. „*charter schools*”, czyli szkoły, które są finansowanych z środków publicznych, ale posiadają dużą autonomię organizacyjną i programową (odpowiednik szkół społecznych). Podobnie jak *charter cities*, funkcjonują w oparciu o reguły, które są odmienne od powszechnie obowiązujących. Jednak sam Romer odcina się od tych skojarzeń i jako bezpośrednią inspirację wskazuje działania Williama Penna i nadanie "Karty Przywilejów" dla Pensylwanii, obejmującej m.in. wolność religijną. Analogia do karty praw pojawia się również w przypadku, omówionego w dalszej części tekstu, miasta Lubeka. Spośród tłumaczeń, które pojawiły się do tej pory w nielicznych polskojęzycznych publikacjach prasowych i tekstach internetowych najtrafniejszym wydaje się termin "miasta statutowe".

² Jedno państwo może pełnić więcej niż jedną rolę, jak również poszczególne role mogą być sprawowane przez więcej niż jedno państwo.

³ B. Snowdon, H. R. Vane, *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003, s. 107.

⁴ Romer wyjaśnia, że posługuje się słowem reguły (*rules*), ponieważ jest to, jego zdaniem, pojęcie znacznie bardziej konkretne niż powszechnie przyjęty w żargonie ekonomicznym termin "instytucja". Dzięki temu można skupić się na konkretnych zagadnieniach.

Koncepcja „miast statutowych” została przedstawiona po raz pierwszy w lipcu 2009 roku na konferencji TED⁵ i od tego czasu jest rozwijana przez autora zarówno na gruncie teoretycznym⁶, jak też w wymiarze praktycznym (Romer odbył szereg spotkań z przywódcami i liderami w różnych państwach). Choć głównymi adresatami projektu są kraje najbiedniejsze, to uniwersalny charakter rozważań teoretycznych pozwala umieścić tę koncepcję w kontekście problematyki rozwoju Europy Środkowo-Wschodniej. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja koncepcji *charter cities*, jej krytyczne omówienie oraz próba odniesienia teoretycznego i praktycznego do zagadnienia rozwoju Europy Środkowo-Wschodniej.

2. Istota koncepcji *charter cities*

W teorii ekonomii wśród instytucji najistotniejszych dla wzrostu gospodarczego wymienia się najczęściej:

1. dobrze ustanowione prawa własności,
2. uczciwe rządy,
3. polityczna stabilność,
4. pewny system prawny
5. konkurencyjne i otwarte rynki⁷.

Głównym argumentem Romera jest to, że największe ograniczenia w podnoszeniu poziomu życia w krajach rozwijających się nie są wynikiem ograniczonych zasobów ani braku dostępu do technologii, ale absencją efektywnie funkcjonujących reguł (instytucji) i – co szczególnie istotne – często niemożnością ich wprowadzenia. Poprzez reguły amerykański ekonomista rozumie to, jak zorganizowane są interakcje między ludźmi, a więc w ramach tego pojęcia będą mieściły się zarówno przepisy prawne, jak i nieformalne normy społeczne.

Jako podstawę teoretyczną dla koncepcji *charter cities* amerykański ekonomista proponuje własną – jak to określił – teorię historii⁸, którą zarysował w wykładzie dla The Long Now Foundation⁹. Swoje wystąpienie zaczyna od charakterystyki fizycznych obiektów oraz idei. Te pierwsze cechują się rywalizacyjnością, co sprawia, że wzrost liczby ludności – *ceteris paribus* – sprawia, że na jedną osobę przypada mniejsza ich liczba. Idee natomiast można kopiować bez ponoszenia kosztu, przez co nie mają one charakteru rywalizacyjnego. Następnie przechodzi do rozróżnienia dwóch typów idei tj. technologii i reguł. Technologie można zdefiniować jako relacje między obiektami fizycznymi – takie sposoby aranżacji i kombinacji rzeczy, które dają nowe wyniki. Reguły natomiast to relacje między ludźmi – takie sposoby organizacji społecznej jak – przykładowo – zasada własności prywatnej ("nikt nie może korzystać z mojej własności bez mojego zezwolenia") wraz z powiązanymi z nią sankcjami za jej naruszenie (zemsta, sankcja prawna).

⁵ http://www.ted.com/talks/paul_romer.html

⁶ Zob. <http://www.chartercities.org>

⁷ T. Cowen, A. Tabarrok, *Modern Principles: Macroeconomics*, Worth Publishers, London 2009

⁸ Jest to określenie nieco mylące, ponieważ ta teoria nie ma na celu wyjaśnienia wszystkich procesów historycznych, a jedynie konkretny jej aspekt: dlaczego następuje wzrost gospodarczy i poprawa warunków życia.

⁹ Zapis video i transkrypcja: http://fora.tv/2009/05/18/Paul_Romer_A_Theory_of_History_with_an_Application

Sama technologia, bez reguł umożliwiających jej efektywne zastosowanie, nie wystarcza, aby następował trwały wzrost gospodarczy, czego przykładem może być historia Chin, w których wiele wynalazków zostało odkrytych znacznie wcześniej niż w Europie Zachodniej, jednak nie wykształcono tam odpowiednich reguł, które pozwalałyby na ich spożytkowanie w procesie podnoszenia poziomu życia ludności. Takie reguły, wśród których najważniejszymi są system patentowy oraz tzw. "otwarta nauka"¹⁰, zostały wykształcone w krajach Europy Zachodniej, a następnie skopiowane i twórczo rozwinięte w Stanach Zjednoczonych. Dzięki temu te regiony uzyskiwały relatywnie wysokie tempo wzrostu gospodarczego i tym samym podnosił się w nich standard życia. Tak więc w ramach teorii Romera kluczową kwestią dla rozwiązania problemu niedostatecznego tempa wzrostu gospodarczego jest zrozumienie, jak kształtują się efektywne reguły¹¹ i na jakich zasadach mogą być kopiowane, a więc – z drugiej strony – kwestii kształtowania i zmiany nieefektywnych reguł¹².

Ilustracją wzajemnego współoddziaływania reguł i technologii (oraz inercji wspomnianych meta-reguł) może być kwestia zmniejszających się zasobów ryb. Brak możliwości zastrzeżenia i rywalizacyjność, klasyfikuje tę kategorię – w ramach teorii dóbr publicznych zapoczątkowanej przez Paula Samuelsona – jako zasoby wspólne (*commons*). Ujawnia się tutaj, opisane po raz pierwszy przez G. Hardina¹³, zjawisko *tragedii wspólnego pastwiska*, czyli takiej sytuacji w której zasób, do którego dostęp nie może być ograniczony, może ulec wyczerpaniu, jeśli każdy będzie działał w swoim własnym interesie. Od wieków coraz to nowsze, skuteczniejsze technologie umożliwiają zwiększanie możliwości połowowych jednostek rybackich, tym samym przyczyniając się do degradacji morskich ekosystemów. Z czasem, gdy problem zmniejszania się liczebności ryb zaczął narastać, społeczeństwa zaczęły testować nowe reguły dotyczące eksploatacji tego zasobu takie jak np. skrócenie długości okresu połowów, co nie przynosiło jednak oczekiwanych rezultatów. Aktualnie jako jeden z najskuteczniejszych problemów rozwiązania tego problemu wymieniane są tzw. zbywalne kwoty połowowe¹⁴. Nie są one jednak wystarczająco powszechnie stosowane, co prowadzi z powrotem do postawionego wyżej kluczowego pytania: „dlaczego niektóre nieefektywne reguły nie są zastępowane przez inne, powszechnie znane i bardziej efektywne”?

Inną ilustracją działania teorii Romera w praktyce może być fakt, że w niektórych krajach rozwijających się część gospodarstw domowych nie jest zelektryfikowana, choć np. wiele osób spośród zamieszkujących te gospodarstwa

¹⁰ Czyli taka, w której "wynagrodzeniem" za odkrycie jest przede wszystkim uznanie i prestiż, a nie jest zysk czerpany dzięki ochronie patentowej, *de facto* oznaczającej ustanowienie czasowego monopolu.

¹¹ P. Romer, *Technology, Rules, and Progress*, http://chartercities.org/file_download/10/TechnologyRulesProgress.pdf

¹² Są to reguły określające zmianę dotychczasowych reguł – można je określić mianem meta-reguł (*meta-rules*).

¹³ G. Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science*, Vol. 162, Nr 3859, 13 Grudnia 1968, s. 1243–1248, dostępny również pod adresem: <http://www.sciencemag.org/cgi/reprint/162/3859/1243.pdf>

¹⁴ <http://chartercities.org/blog/34/fish-proverb-v20-bringing-in-rules>

posiada telefon komórkowy.¹⁵ Na pytanie jak to możliwe, że wiele osób, mając dostęp do nowoczesnych technologii, jakimi są telefony komórkowe, nie ma bezpośredniego dostępu do ponadstuletniej technologii Romer odpowiada: wadliwe reguły. Sytuacja, w której przedsiębiorstwo dostarczające energię elektryczną zmuszone jest – przez regulację prawną – aby dostarczać ją po bardzo niskiej cenie, skutkuje tym, że nie ma ono bodźców ekonomicznych do podłączania kolejnych użytkowników do sieci energetycznej.¹⁶ Nawet jeśli rządzący chcą zmienić tę regułę, to może spotkać się to ze sprzeciwem ze strony przedsiębiorstw czy dotychczasowych konsumentów, którzy chcą zachować obecne niskie ceny. Nawet jeśli zmiany zostaną wprowadzone to pozostaje problem wiarygodności dla inwestorów, ponieważ politycy w krajach ubogich często nie są w stanie uwiarygodnić tego, że nowe rozwiązania nie zostaną odwrócone wraz z przyjściem kolejnej ekipy politycznej. Ta niestabilność systemu politycznego utrudnia podejmowanie w kraju inwestycji o charakterze długookresowym. Tak więc mamy tutaj do czynienia z sytuacją, której złe reguły blokują rozwój kraju, a zmiana tych reguł jest bardzo trudna. Dlatego kluczowa jest w tym przypadku, choć też kontrowersyjna, rola kraju gwaranta, który te zmiany dla inwestorów może uwiarygodnić.

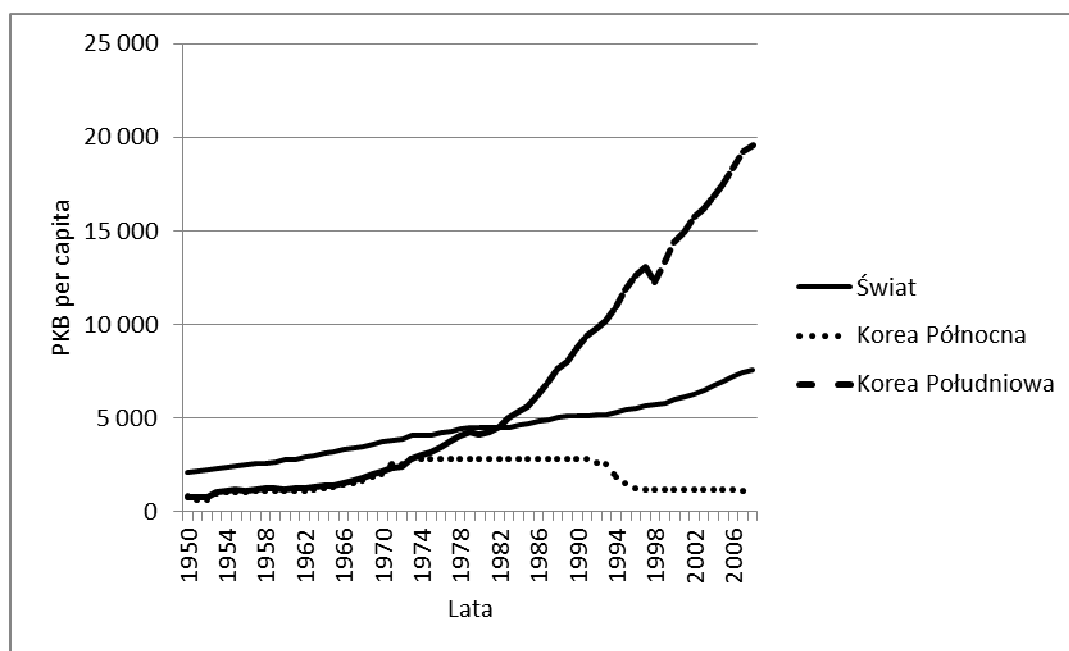
Odmiennym przykładem działania reguł, który można pośrednio odnieść do koncepcji Romera jest historia Korei. Do 1945 roku obie dzisiejsze części stanowiły jedno państwo. Miały one więc, posługując się terminologią używaną przez amerykańskiego ekonomistę, ten sam zestaw reguł, zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Gdy zakończyła się okupacja japońska, wzdłuż 38. równoleżnika wyznaczono linię demarkacyjną, powyżej której zaczęły obowiązywać reguły ustanowione przez Związek Radziecki, poniżej natomiast – choć przez długi okres czasu rządy miały charakter autokratyczny – przez Stany Zjednoczone. W momencie podziału oba państwa były zaliczane do grupy państw ubogich a dochód w przeliczeniu na osobę był na poziomie 40% średniej światowej. Kształtowanie się Produktu Krajowego Brutto w obu państwach przedstawia wykres nr 1. Zwiększająca się różnica między zamożnością w omawianych krajach nie była oczywiście wynikiem odmiennych uwarunkowań geograficznych, bogactw w surowce naturalne czy też odmiennej kultury. Sukces społeczeństwa zamieszkującego południową część półwyspu i zarazem coraz bardziej dramatyczna sytuacja drugiej części była – utrzymując ramy analizy przyjęte przez Romera – konsekwencją odmiennych systemów reguł.¹⁷ Powyższy przykład jest również wyrazistą ilustracją możliwości destrukcyjnego wpływu dysfunkcyjnych reguł na wzrost gospodarczy.

Wykres nr 1. Porównanie PKB per capita Korei Północnej i Korei Południowej w latach 1950–2008

¹⁵ Dane dotyczące elektryfikacji gospodarstw domowych http://www.beta.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Energy_Poverty_Excerpt_WEO2010.pdf; telefony komórkowe: http://www.nationmaster.com/graph/med_mob_pho-media-mobile-phones

¹⁶ P. Romer, „What Parts of Globalization Matter for Catch-Up Growth?” *American Economic Review*, 100(2): 94–98, Luty 2010.

¹⁷ D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson, *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, [w:] *Handbook of economic growth*, red. Ph. Aghion, S. N. Durlauf, s. 396.



Źródło danych: A. Maddison,

http://www.ggdcc.net/MADDISON/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls

3. Warianty modelowe

W serii tekstów Romer przedstawia różne warianty modelowe swojej koncepcji, na przykładzie konkretnych krajów, jednocześnie – co bardzo istotne – zastrzegając, że mają one raczej wyjaśniać mechanizmy działania, niż być konkretnymi propozycjami do realizacji dla wymienionych krajów.

Kontrowersyjnym przykładem możliwości zastosowania koncepcji miast statutowych jest wybudowanie miasta na terenie obecnie zajmowanym przez amerykańską bazę wojskową w Zatoce Guantánamo. Teren ten jest formalnie własnością Kuby, dzierżawionym natomiast przez USA od 1903 roku. Obowiązujące warunki, na podstawie traktatu z 1934 r., mówią, że zawarta na czas nieokreślony dzierżawa może być zakończona tylko za zgodą obu stron. W scenariuszu Romera Stany Zjednoczone zamykają bazę wojskową i oddają administrowanie strefą Kanadzie, która wciela się w rolę gwaranta i – być może nawet we współpracy z Kubą – opracowuje dokument statutowy. Oczywiście, zgodnie z założeniami, wszystkie państwa musiałyby uczestniczyć w przedsięwzięciu dobrowolnie. Romer kreśli dalszy bieg zdarzeń następująco: Kanada "dostarcza" system sądowniczy i instytucje bezpieczeństwa publicznego. Część emigrantów stanowiliby Kubańcy, którzy wyemigrowali z nich wcześniej. Oprócz tego znaczną część ludności mogłaby przybyć z pobliskiego Haiti, które z PKB per capita ledwo przekraczającym 1000 dolarów zaliczane jest do najbiedniejszych krajów świata. W przypadku Kubańczyków pochodzących z wyspy, początkowo pewna, ograniczona ilość mogłaby otrzymać zgodę na przeprowadzkę do miasta. Później, analogicznie do przypadku Shenzen i Hong Kongu (omówiony w dalszej części tekstu), wokół miasta mogłaby zostać utworzona kolejna strefa. Jasno określone w statucie zasady oraz funkcjonowanie kanadyjskiego systemu instytucjonalno-prawnego powinno przyciągnąć kapitał inwestycyjny, który sfinansowałby całą infrastrukturę miasta. Kanada pokrywałaby wydatki ponoszone na dostarczenie usług publicznych z

zysków czerpanych z rosnącej wartości dzierzawionej ziemi. Jednocześnie Romer zastrzega, że taki scenariusz, choć teoretycznie możliwy do realizacji, nie zostanie wprowadzony w życie z przyczyn politycznych. Prawdopodobieństwo budowy pierwszego miasta statutowego jest znacznie większe na terenie kraju, który ma dużą ilość niewykorzystywanej powierzchni lądowej i jednocześnie nie potrafi przyciągnąć inwestorów zagranicznych (wspomniany już problem zobowiązania), którzy mogliby utworzyć miejsca pracy dla miejscowej ludności¹⁸.

Wśród pozostałych wariantów modelowych Romer wymienia:

- Brazylia jako gwarant oraz gospodarz i Haiti jako główny kraj źródłowy¹⁹
- Mauretania jako gospodarz, Norwegia i Nowa Zelandia jako gwaranci, wiele państw z których mogliby przybywać imigranci²⁰
- Indie pełniące wszystkie 3 role – w tym wariacie koncepcja *charter cities* jest najbliższa kształtem do specjalnych stref ekonomicznych.²¹

Należy zaznaczyć, że Romer zastrzega, że jego koncepcja jest ogólnym zarysem a nie szczegółowym planem, niemniej daje on kilka bardziej konkretnych pomysłów na organizację miasta. Przykładowo – prawa własności do ziemi mogłyby być przez cały czas kontrolowane przez kraj gwarantujący. Podmioty prywatne dzierżawiłyby ziemię na długi okres czasu, dzięki czemu uzyskano by fundusze na finansowanie podstawowych usług publicznych. Wraz ze wzrostem wartości ziemi rosłyby wpływy budżetowe, więc kraj sprawujący kontrolę miałby bodźce do inwestycji np. w edukację, które z kolei poprawiałyby atrakcyjność inwestycyjną miasta. Takie rozwiązanie z powodzeniem sprawdziło się m.in. w Singapurze i Hong Kongu.

4. Przykłady historyczne

Przykładem historycznym struktury bardzo podobnej do miasta statutowego jest Hong Kong. Był on wydzieloną częścią państwa chińskiego, znajdującą się na mocy obowiązujących traktatów pod administracją brytyjską. W pierwszych dekadach po zakończeniu drugiej wojny światowej był jedynym miejscem w Chinach, gdzie dozwolone było zawieranie porozumień z zagranicznymi parterami. Napływ kapitału inwestycyjnego do miasta był dynamiczny dzięki temu, że w unikalny sposób łączyło ono tanią wówczas siłę roboczą i stabilne otoczenie instytucjonalno-prawne, które Hong Kong posiadał dzięki temu, że był zarządzany przez Brytyjczyków. Wielu Chińczyków, którzy przenieśli się do tego miasta zaczynało od prac nie wymagających wysokich kwalifikacji, takich jak praca w fabryce zabawek czy odzieży. Z czasem pensje wzrastały, a obecność zagranicznych technologii, metod zarządzania i organizacji pracy dodatkowo zwiększały poziom kapitału ludzkiego. Rezultatem tego procesu był dynamiczny wzrost – w 1950 roku dochód na głowę wynosił 2218 dol. (był niewiele wyższy od średniej światowej), w 1980 r. już 10503 dol. (ponad dwukrotnie wyższy od przeciętnej globalnej) a w 1997

¹⁸ <http://chartercities.org/blog/33/a-charter-city-in-cuba>

¹⁹ <http://chartercities.org/faq/177/brazil-faqs>

²⁰ <http://chartercities.org/faq/179/mauritania-faqs>

²¹ <http://chartercities.org/faq/178/india-faqs>

r. 21364 dol. (prawie czterokrotnie więcej niż średnia globalna)²². Sukces Hong Kongu został powielony w Chinach w coraz liczniej ustanawianych specjalnych strefach, z których najśłynniejsza to, bezpośrednio z nim granicząca, Shenzen. Jest to więc przykład testowania efektywnych reguł i stopniowego kopiowania ich w pozostałych częściach kraju.

Podobnych przykładów można doszukiwać się w bliższej i dalszej historii. Na Mauritiusie w latach 70. politycy napotykać opór przy próbach zniesienia wysokich ceł na cukier utworzyli specjalne strefy eksportowe. Strefy te nie były fizycznie wydzielone z terytorium kraju – przedsiębiorstwa do nich należące funkcjonowały na nieco odmiennych warunkach: firmy zagraniczne i krajowe mogły swobodnie funkcjonować w tych strefach, produkując wyłącznie na eksport, zatrudniając przy tym miejscowych pracowników. Przedsięwzięcie, które przyciągnęło znaczny kapitał zagraniczny, było dużym sukcesem. Z czasem rząd mógł z większą łatwością zmieniać obowiązujące wcześniej nieefektywne prawo, gdyż wcześniejszy opór stopniał, ponieważ wiele krajowych przedsiębiorstw funkcjonowało również w strefach eksportowych²³.

W dyskusji, która toczy się wokół projektu padły przykłady znacznie wcześniejszych struktur organizacyjnych wykazujących duże podobieństwo w mechanizmach do miast statutowych. Jako swoistego protoplastę można określić niemiecką Lubekę, miasto założone w 1159 roku przez Henryka Lwa. Otrzymało ono prawa znacznie różniące się od powszechnie obowiązujących w ówczesnej Europie, szczególnie atrakcyjne dla kupców i stało się jednym z wiodących miast w swoim regionie.²⁴ Ten model był kopiowany później przez inne miasta.

5. Krytyka

Najpowszechniejszym argumentem krytyki, wytaczanym wobec projektu miast statutowych, jest oskarżenie o kolonializm lub określanie koncepcji jako neokolonialnej. Formułowany jest on raczej nie przez ekspertów czy naukowców, ale przez dziennikarzy czy zwykłych ludzi w debacie internetowej²⁵. Jest to o tyle istotne, że klimat wokół projektu w etapie jego wprowadzania może oddziaływać może istotnie wpływać na szanse jego powodzenia. Odpowiedzią na tę krytykę ze strony Romera jest to, że udział każdego z krajów jest dobrowolny, ponadto – ponieważ miasto powstaje na niezamieszkałym uprzednio terenie – nikt nie jest zmuszony do akceptacji reguł w nim ustanowionych. Ponadto przytacza on przykład imigrantów, którzy przybywając do obcego państwa pozbawieni są przecież praw wyborczych, czyli w celu osiągnięcia lepszych warunków życiowych dobrowolnie zrzekają się wpływu na proces polityczny.

Kolejny zarzut to, utrzymana w duchu hayekowskim, krytyka konstruktywistycznego charakteru projektu. Doświadczenia z historii pokazują, że

²² A. Maddison, http://www.ggd.net/MADDISON/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls, dol. z 1990 roku.

²³ <http://www.prospectmagazine.co.uk/2010/01/for-richer-for-poorer/>

²⁴ <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2010/07/the-politically-incorrect-guide-to-ending-poverty/8134/1/>

²⁵ M.in. <http://fora.tv/fora/archive/index.php/t-31179.html>

wiele planowych. Przykłady historyczne lokują się tutaj w dwóch grupach: niepowodzenia miast planowych oraz – bardziej spektakularne – porażki budowy intencjonalnych komun (w szczególności w XIX wieku w Ameryce). Ta argumentacja opiera się na założeniu, że konstruktywizm jest skazany na niepowodzenie, ponieważ w rzeczywistości na reguły funkcjonujące w danym mieście składa się ogromna ilość praw i szczegółów, których nie można zaprojektować, ponieważ tworzą się w sposób naturalny i spontaniczny a jako system kształtują się w długim okresie czasu w oparciu o wiele czynników. Należy zauważyć, że to oskarżenie w istocie zwiera dwa odrębne, ponieważ czym innym jest twierdzenie, że regulacja, która zawiera nadmierną ilość szczegółów nie jest w stanie oddać wszystkich złożonych aspektów rzeczywistości, a czym innym twierdzenie, że dobrze działające systemy reguł tworzą się w sposób ewolucyjny, a nie planowy, zmieniający zestaw obowiązujących reguł w krótkim okresie czasowym.

W przypadku krytyki regulacji należy zwrócić uwagę na to, że – jak już wcześniej wspomniano – sama koncepcja *charter cities* nie zakłada żadnych szczegółowych rozwiązań, ponieważ ich wypracowanie powinno być efektem współpracy stron zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia. Sam status powinien mieć charakter bardzo ogólny, tak aby system reguł obowiązujących w mieście był klarowny i zrozumiały w sposób jednoznaczny przez potencjalnych imigrantów i inwestorów. Ponadto, co istotniejsze taki charakter regulacji mógłby pozwolić na ukształtowanie się części reguł w sposób naturalny. W tym aspekcie koncepcja Romera diametralnie różni się od rozwiązań socjalistów utopijnych czy też twórców projektów utopijnych w ogóle, którzy próbowali zaprojektować każdy nawet najmniejszy fragment rzeczywistości. I choć te rozważania były nierzadko płodnym materiałem do dyskusji o przyczynach rozwoju społeczeństw oraz metodach najlepszej ich organizacji, to wszelkie niemal próby ich praktycznej realizacji kończyły się dość szybko. Główną nauką płynącą z tych przedsięwzięć jest to, że idee nie są w stanie zmienić natury ludzkiej. Projekt Romera tego robić nie próbuje, jednak rodzi się pytanie, czy nie popełnia innego błędu, polegającego na pomniejszaniu znaczenia czynników o charakterze kulturowym tj. czy implementacja reguł nie będzie zakłócana przez różnice kulturowo-historyczne. Natomiast odnosząc do zarzutu o pomijanie roli zmian ewolucyjnych w kształtowaniu efektywnych reguł Romer zwraca uwagę, że w przypadku miast systemy ewolucyjne niekoniecznie dają wyłącznie pozytywne rezultaty, czego najdobitniejszym przykładem są rozwijające się w wielu metropoliach slumsy.

6. Koncepcja *charter cities* a Europa Środkowo-Wschodnia

Wnioski z analizy koncepcji Romera dla rozwoju Europy Środkowo-Wschodniej można przedstawić w dwóch wymiarach: praktycznym i teoretycznym. Po pierwsze można byłoby się pokusić o rozważania nt. wariantu modelowego dla Europy. Procesy migracyjne po rozszerzeniu Unii Europejskiej pokazują, że ludzie chętnie zmieniają miejsce czy nawet kraj zamieszkania w poszukiwaniu lepszych standardów życia. Takie możliwości są największe dla mieszkańców krajów już będących częścią Unii. Dalsze rozszerzenie UE jest procesem długotrwałym i kosztownym, bardzo odległym w szczególności dla takich krajów jak np. Mołdawia, która mimo osiągnięcia względnie wysokiego poziomu wzrostu gospodarczego w

ostatnim dziesięcioleciu jest wciąż krajem, w którym PKB per capita wynosi ok. ¼ średniego światowego PKB per capita. Problemem tam jest m.in. korupcja. Być może w takich przypadkach miasta statutowe stanowiłyby interesującą alternatywę. W rolę gwaranta mogłaby wcielić się Unia Europejska lub np. Norwegia, która przeznaczając relatywnie wysoką w odniesieniu do innych krajów część swojego budżetu na pomoc międzynarodową. Natomiast największym problemem w Europie byłoby znalezienie miejsca dla miasta statutowego, ponieważ problem zmiany granic jest w Europie szczególnie możliwy. Taka propozycja wymaga oczywiście wielu pogłębionych badań w różnych obszarach (wykraczających poza dziedzinę ekonomii) oraz obserwacji prób realizacji projektu w innych miejscach²⁶.

Drugi wymiar refleksji dotyczy nie tyle realizacji, ile sposobu myślenia o rozwoju. Ważną częścią projektu są wspomniane wcześniej meta-reguły, czyli to, w jaki sposób dokonywane są zmiany w obowiązującym zestawie reguł. O ile istnienie miast statutowych zwiększa konkurencję w systemie politycznym, to zmiany zachodzące w Unii Europejskiej, tak istotne dla rozwoju Europy Środkowo-Wschodniej, wskazują na proces odwrotny w niektórych obszarach, polegający na ujednoczeniu zasad (np. propozycje ujednoczenia systemów podatkowych). Celem dalszej integracji jest pozycja na scenie międzynarodowej oraz usprawnienie procesu decyzyjnego. Dzieje się to jednak kosztem elastyczności w reagowaniu na zmiany oraz innowacyjności w sferze reguł. Należy więc postawić pytanie, na ile taka struktura złożona obecnie z 27 państw, ze skomplikowanym procesem decyzyjnym jest w stanie odpowiadać na wyzwania dynamicznie zmieniającego się globalnego otoczenia.

Romer jest również autorem znanego stwierdzenia: „Jest straszną rzeczą zmarnować kryzys²⁷”. Warunki destabilizacji gospodarczej stwarzają szczególną sytuację, w której nawet tak radykalne, odważne koncepcje jak projekt miast statutowych mogą być poddane dyskusji. Ta dyskusja jest bardzo istotna, bo takie projekty mogą nieść zarówno wielkie szanse, jak i poważne zagrożenia.

Подано до редакції 30 травня 2011 року

²⁶ Warty wspomnienia jest fakt, iż parlament Hondurasu przegłosował zmiany w konstytucji umożliwiające stworzenie takiej strefy.

²⁷ <http://www.nytimes.com/2009/08/02/magazine/02FOB-onlanguage-t.html>