

Zbigniew Staniek

Inercyjność i zmienność instytucji a rozwój

Zarządzanie. Teoria i Praktyka nr 1 (9), 3-10

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Inercyjność i zmienność instytucji a rozwój / Inertia and evolution of the institutions and the development

Adres do korespondencji:

prof. dr hab. Zbigniew Staniek

Wyższa Szkoła Menedżerska

e-mail : wydawnictwo@mac.edu.pl

ABSTRACT

Institutional system and its effectiveness are widely considered to play an increasingly important role for the social and economic development. It is particularly the case of interplay between formal and informal institutions and institutions-organisations. Similarly the mutual adaptations take place between old and new institutions. The effect of these processes is called an institutional equilibrium. The state can actively shape it pursuing an institutional policy. This policy has to be always crafted to the specific time and place; importing foreign institutional setting proves to some extent ineffective. Each country with its characteristics, such as: tradition, historic experience, customs, legal and organisational culture requires a unique institutional system. The state determines it significantly as an institution-organization capable of formulating development goals, imposing economic rules or fostering cooperation with civil society and business. Institutional solutions in Japan, Vietnam or South Korea are particularly interesting in this respect.

KEY WORDS: institutional system, formal institutions, informal institutions (social capital), institutions-organisations, institutional equilibrium, institutional inertia, institutional policy, comparative institutional analysis

Systemy instytucjonalne tworzone są w wyniku interakcji zachodzących między instytucjami formalnymi, nieformalnymi oraz instytucjami-organizacjami. D.C. North do instytucji zalicza formalne i nieformalne reguły gry, zaś organizacje stanowią dla niego, graczy funkcjonujących w ramach reguł (North D.C., 1990). Z kolei O. E. Williamson do instytucji zalicza również organizacje, w tym rynki i przedsiębiorstwa (O. E. Williamson, 1998, s.29). Do instytucji-organizacji można zaliczyć takie instytucje rynkowe jak np. giełdy, urzędy pośrednictwa pracy, urzędy nadzoru finansowego, urzędy antymonopolowe, urzędy nadzoru nad jakością produkcji itd.

W praktyce gospodarczej szczególnie duże znaczenie mają wzajemne relacje instytucji formalnych, nieformalnych i instytucji-organizacji. Między tymi instytucjami mają miejsce różnego rodzaju sprzężenia zwrotne

oraz zachodzą jednocześnie relacje substytucji i komplementarności. Substytucja dotyczy głównie etapu tworzenia systemu instytucjonalnego, zaś komplementarność funkcjonowania danego systemu ujawnia się w fazach jego pewnej dojrzałości. Pomiędzy różnymi instytucjami tworzą się sieci zależności i współpracy cechujące się swoistego rodzaju względną trwałością sił oddziaływania. Trwałość ta powoduje zjawisko inercyjności systemu instytucjonalnego; zmiany instytucjonalne dokonują się wolniej i są uzależnione od decyzji podejmowanych wcześniej. Dotyczy to szczególnie instytucji nieformalnych.

Relacje między instytucjami stanowią podstawy kształtowania równowagi instytucjonalnej, równowagi mogącej mieć różny charakter. Równowaga ta, autonomiczna względem równowagi gospodarczej, stwarza warunki dla realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Sys-

temy ekonomiczne funkcjonują płynnie i są skierowane do środka, struktury rynkowe i regulacje państwowe zapewniają realizację celów polityki społeczno-gospodarczej. Państwo (silne państwo) stanowi niezbędny element efektywnego funkcjonowania rynku. Państwo też stanowi podstawowy podmiot inicjowania zmian instytucjonalnych. Potrzebna tu jest wiedza na temat oczekiwań podmiotów gospodarczych. Instytucje zmieniają się na skutek zmiany oczekiwań; te zaś, zmieniają się w pewnej autonomii względem zmian różnych uwarunkowań i parametrów (Greif A., 2006).

W praktyce sukcesy gospodarcze zależą od sprawnego i silnego państwa, co nie znaczy „dużego, biurokratycznego państwa” – koncepcja państwa-Lewiatana. Odgórne zmiany matrycy instytucjonalnej mogą być realizowane w różnym tempie i zakresie. Mogą być to zmiany o charakterze „rewolucyjnym” lub ewolucyjnym. Problem ten dotyczył np. sposobu transformacji gospodarki centralnie planowanej w kierunku gospodarki rynkowej. Dotyczy także określania dróg rozwojowych krajów zacofanych gospodarczo. Procesy rozwoju wymagają efektywnych instytucji.

POLITYKA INSTYTUCJONALNA

Instytucje w coraz większym stopniu stają się endogenicznym czynnikiem procesów rozwojowych. Ich powstawanie i rozwój zależą od potrzeb podmiotów gospodarczych i ich współdziałania; nie są zaś wyrazem reakcji dostosowawczej na instytucje narzucane przez państwo odgórnie i nie zawsze odpowiadające potrzebom społecznym. Zmianom instytucjonalnym sprzyja zarówno innowacyjna działalność przedsiębiorców jak i gromadzenie doświadczeń uzyskiwanych z realizowanych kontraktów. Z doświadczeń tych wynika także konieczność ewentualnych zmian, które są możliwe w ramach istniejących rozwiązań prawnych. Zmiany prawa wymagają już ingerencji zewnętrznej w postaci regulacji państwa. Tego rodzaju zmiana instytucjonalna ma charakter egzogeniczny. To wzajemne przeplatanie czynników instytucjonalnych o charakterze endo i egzogenicznym stanowi podstawę polityki instytucjonalnej państwa.

Państwo jako organizacja-instytucja łączy w sobie cechy instytucji ekonomicznej i politycznej. Szczególną rolę ma państwo w uruchamianiu tzw. „początkowego pakietu” instytucji formalnych, tworzenia pola dla dalszej ewolucji oddolnej instytucji – ich stopniowej endogenizacji. Zadaniem państwa jest jednocześnie kreowanie nowych instytucji (tych, które nie powstaną samorzutnie) jak i stabilizowanie relacji między niektórymi insty-

tucjami już istniejącymi. Rolą państwa jest przeciwdziałanie powstawaniu „luk instytucjonalnych”, które mogą zagospodarowywać struktury gospodarki nieformalnej czy struktury przestępcze. W warunkach globalizacji potrzebna jest współpraca między państwami; brak takiej współpracy powoduje zjawiska „niedorozwoju instytucjonalnego procesów globalizacji”.

Dla właściwego powiązania bieżącej polityki gospodarczej z długookresową polityką instytucjonalną duże znaczenie ma wiarygodność ekip rządzących i ich siła polityczna, wyrażająca się np. skalą społecznego poparcia. Przy naturalnej sprzeczności interesów ekonomicznych państwo występuje zarówno w roli arbitra i rozjemcy jak i organizatora płaszczyzn i form społecznych negocjacji. Siła państwa to także zdolność jego organów do zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania zadań, co wymaga skuteczności w systemie poboru podatków. Skłonność do płacenia podatków rośnie w sytuacji wzrostu zaufania do ekipy rządowej i przekonaniu o dobrym zarządzaniu powierzonymi środkami finansowymi. To także wiedza o sposobach wydatkowania wpływów podatkowych i zaufanie do władz. Brak poboru niezbędnych podatków powoduje niedobór dóbr publicznych, co negatywnie wpływa na produktywność sektora prywatnego, zmniejsza możliwości produkcyjne gospodarki.

Polityce instytucjonalnej sprzyja rosnąca rola stałych reguł gospodarowania w polityce monetarnej i fiskalnej kosztem polityki dyskrejonarnej. Reguły te można traktować jako swoiste rozwiązanie instytucjonalne np. w postaci reguły Taylora (w powiązaniu z niezależnością Banku Centralnego jako instytucji-organizacji) czy dopuszczalnych granic deficytu budżetowego i długu publicznego. Stosowanie reguł ogranicza oportunistyczne zachowania podmiotów, zawęża praktyki typu rent-seeking, zmniejsza uznaniowość w decyzjach, ogranicza krótkookresowe wpływy polityków i zapewnia większą przejrzystość i przewidywalność prowadzonej polityki. Reguły mogą jednak „usztyniać” możliwe sposoby reakcji polityki gospodarczej na nieoczekiwane szoki gospodarcze i nie są w stanie uwzględnić wszystkich przyszłych uwarunkowań rozwojowych. Stąd też polityka dyskrejonarna nadal ma zastosowanie.

Wyrazem efektywnej polityki instytucjonalnej jest występowanie takich zjawisk jak np.: jakość stanowionego prawa, przestrzeganie prawa („rządy prawa”), kontrola korupcji, funkcjonalność administracji publicznej, stabilność polityczna i demokratyczne sposoby zmiany władz oraz współdziałanie obywateli w sprawowaniu władzy (społeczeństwo obywatelskie) oraz społeczna kon-

trola. W polityce tej, istotne jest zwiększanie różnych form kapitału, w tym kapitału ludzkiego i społecznego.

Wyższy poziom kapitału ludzkiego, sprzyjając procesom wzrostu gospodarczego i rozwoju, wpływa także na wzrost społecznej kontroli nad procesami podejmowania decyzji gospodarczych i sposób funkcjonowania wielu instytucji-organizacji. Kapitał ludzki wiąże się z kapitałem społecznym, generującym dodatnie efekty zewnętrzne dla członków grup. Większy kapitał społeczny sprzyja podejmowaniu działań kolektywnych i zmniejsza występujące defekty koordynacji. Poprzez dodatkowe możliwości przepływu i wymiany informacji sprzyja też dyfuzji postępu technicznego. Społeczeństwa oparte na zaufaniu mogą mieć większy zwrot z kapitału ludzkiego w postaci większych wynagrodzeń. Pozwala to także prowadzić politykę zatrudniania zgodnie z uzyskanymi kwalifikacjami. Dostęp do edukacji wynika również z możliwości zaciągania kredytów bankowych, które to kredyty wymagają określonego poziomu zaufania w systemie bankowym. Wszystko to sprzyja podnoszeniu potencjału instytucjonalnego.

Głównym celem polityki instytucjonalnej jest zwiększanie potencjału instytucjonalnego, co wyraża się w skutecznej realizacji funkcji systemu instytucjonalnego. Funkcje te można sprowadzić do: zdolności państwa do narzucania formalnych i nieformalnych reguł gospodarowania, standaryzacji zachowań w warunkach heterogeniczności podmiotów gospodarczych, stwarzania warunków do osiągnięcia nadwyżek kooperacyjnych w zawieranych kontraktach oraz zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, ograniczaniu zakresu występowania przejawów tak zawodności rynków jak i zawodności państwa, zmniejszaniu zakresu niepewności gospodarowania i racjonalizacji ryzyka w ramach rozgrywanych gier, czy głównie obniżaniu kosztów transakcyjnych w dostosowaniu do poziomu rozwoju.

Z wielu badań wynika, iż kraje bogatsze dysponują względnie lepszymi instytucjami (czemu sprzyjają korzyści skali), co utrudnia krajom biednym odrabianie dystansu w poziomie rozwoju i poziomie życia. Stosowanie mechanizmów i narzędzi regulacyjnych jest opłacalne w warunkach odpowiednio dużej skali dokonywanych umów i kontraktów. Korzyści skali w postaci obniżenia kosztów regulacji pozwalają na obniżanie kosztów transakcyjnych. Regulacje w warunkach braku rozwiniętych kontaktów między przedsiębiorstwami i innymi podmiotami są o wiele droższe i bardziej narażone na presję określonych grup interesu. Może temu przeciwdziałać odpowiednio „silne” państwo.

Warte rozważenia są doświadczenia z analiz polityki instytucjonalnej, skutecznie sprzyjającej procesom wzrostu i szerzej, rozwoju. W rozwoju np. sektora B+R istotne jest tworzenie takich instytucji-organizacji jak np. zakładanie centrów transferu technologii, inkubatorów innowacyjności, klastrów zaawansowanych technologii przy znacznym udziale środków państwowych w finansowaniu ich działalności. Przykładowo w Szwecji do takich rozwiązań zaliczyć można: parki naukowo-technologiczne, centra transferów technologii, ośrodki szkoleniowo-doradcze, inkubatory przedsiębiorczości, klastry technologiczne, fundusze seed capital, banki oraz instytucja rządowa sprzyjająca rozwojowi innowacyjności. Instytucje te mają większe znaczenie dla sektora małych i średnich firm, gdzie trudniej o pozyskiwanie kapitału niezbędnego dla działań w obszarze B+R. To zaś jest szczególnie ważne w krajach biedniejszych.

Dyfuzja technologii w gospodarce również wymaga nowych instytucji i struktur organizacyjnych temu sprzyjających. Dotyczy to zwłaszcza instytucji służących powiązaniu nauki z gospodarką i polityką oraz transferowi technologii. Takim rozwiązaniem może być np. instytucja „foresight”, której genezy należy szukać w Japonii. Foresight stanowi swoistego rodzaju stały proces postrzegania (myślenia z wyprzedzeniem) przyszłego rozwoju nauki i techniki w celu identyfikacji potrzeb technologicznych oraz obszarów strategicznych badań. Sukces procedur foresight zależy w dużym stopniu od wyboru podmiotu koordynującego np. zespołu resortowo-ekspertckiego. Niezbędne jest także uczenie się metodą „prób i błędów”. Z tych interakcji wynikają określone priorytety badawcze, stanowiące podstawę polityki naukowo-badawczej. Wyniki współdziałania tych samych podmiotów w różnych krajach np. w ramach narodowych programów foresight prowadzą do wyboru różnych priorytetów badawczych np. biotechnologii, społeczeństwa informacyjnego, telekomunikacji czy źródeł energii i innych. Nagromadzone doświadczenia pozwalają na zmiany regulacji prawnych dotyczących wyboru podmiotów realizujących badania i wdrażających je do praktyki. Zmianom podlegają też inne instytucje-organizacje.

W polityce instytucjonalnej potrzebne jest stosowanie różnych metod rachunku korzyści i kosztów poszczególnych rozwiązań instytucjonalnych. W praktyce istnieje więc potrzeba prowadzenia polityki instytucjonalnej stale porównującej korzyści i koszty zakresu państwa i rynku w danych obszarach gospodarowania. Polityka ta ma jednocześnie dłuższy horyzont czasowy niż ogólna polityka gospodarcza (fiskalna i monetarna) – reagu-

jąca na zmienność warunków gospodarowania i różnego rodzaju szoki podażowe czy popytowe. Wymaga to niezbędnej stabilności politycznej. Pamiętać też należy, iż państwo ma skłonności do praktyk paternalistycznych i ochrony podmiotów – które w warunkach „wolnego rynku” mogłyby upaść. Stale też odróżniać należy podmioty o trwałej niezdolności rozwojowej od podmiotów mających trudności z przyczyn zewnętrznych (ujemnych szoków gospodarczych). Brak tego rozróżnienia stanowił istotny mankament polityki przeciwdziałania ostatniemu kryzysowi finansowemu w świecie.

Polityka instytucjonalna powinna zawsze być dostosowywana do warunków danego kraju, lecz równocześnie jej zadaniem jest zwalczanie różnego rodzaju ograniczeń i barier instytucjonalnych. Ma to ograniczać ryzyko związane z inwestowaniem w krajach charakteryzujących się niestabilnością polityczną i makroekonomiczną, słabo rozwiniętą infrastrukturą, niskim poziomem edukacji i niskim poziomem kapitału społecznego, dużą korupcją i znacznym udziałem szarej i „czarnej” sfery gospodarowania, częstymi zmianami dominującej opcji politycznej, brakiem ciągłości w realizowanej polityce gospodarczej itd.

Polityka instytucjonalna to odpowiednia regulacja w różnych obszarach działalności dotyczącej tak odgórznej koordynacji aktywności podmiotów i jednostek, jak i stałemu poprawianiu funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Regulacja ta może dotyczyć między innymi: kształtowania proporcji między sektorem prywatnym a publicznym, dostarczania i finansowania dóbr publicznych, polityki ochrony własności intelektualnej, licencjonowania i certyfikacji działalności, prawnego zabezpieczenia realizacji kontraktów, polityki patentowej czy określania zakresu ujawniania informacji. Regulacje te o charakterze formalnym wymagają ponoszenia kosztów transakcyjnych, których zmniejszaniu służy podnoszenie poziomu kapitału społecznego.

W każdym kraju mamy do czynienia z różnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Jednocześnie rozwiązania te trudno jest ze sobą porównywać (w aspekcie ich skuteczności i efektywności) z uwagi na odmienne uwarunkowania historyczne i geograficzne gospodarowania. Istotny jest także poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Każdy kraj potrzebuje własnego i jednocześnie efektywnego systemu instytucjonalnego. Mówiąc skrótowo; „drugą Japonię można tworzyć z Japończykami”. Sukcesy gospodarcze w różnych krajach jak np. sukces Korei Pd. mają charakter w dużym stopniu unikalny, trudny do wykorzystania w innych krajach.

WYBRANE PRZYKŁADY ROZWIĄZAŃ INSTYTUCJONALNYCH

Systemy instytucjonalne są wysoce zróżnicowane i dopasowywane do warunków gospodarowania, doświadczeń historycznych jak i stanu świadomości jednostek, grup i całego społeczeństwa. Dla różnicowania systemów instytucjonalnych istotne są takie cechy jak: tradycje, kultura prawno-organizacyjna czy utrwalone normy zwyczajowe. Podobne postawy jednostek i podmiotów wynikają ze wspólnej historii. D. Rodrik i wielu innych autorów krytycznie odnosi się do wniosków wynikających dla polityki rozwojowej z tzw. „consensusu waszyngtońskiego” – propagującego uniwersalne wzorce rozwiązań (Rodrik D., 2006). Wzorce te, to w istocie zalecenie kopiowania rozwiązań krajów najbogatszych (w dużym stopniu anglosaskiego modelu gospodarki rynkowej), często kopiowania w zupełnie odmiennych warunkach społeczno-gospodarczych i kulturowo-obyczajowych.

Kraje stosujące te zalecenia w praktyce nie zawsze odniosły pożądane efekty gospodarcze. Z kolei kraje takie jak np. Chiny stosowały własne rozwiązania instytucjonalne, co sprzyjało relatywnie wysokiemu tempu wzrostu gospodarczego. Nie zawsze też prywatyzacja, deregulacja i liberalizacja przyczynia się do szybszego rozwoju. W Chinach zachowano także pewne elementy systemu planowania oraz wdrażano specyficzne rozwiązania własnościowe (Rodrik D., 2007, s. 20-24). Istotną rolę odgrywa tu państwo zdolne do formułowania prorozwojowych celów gospodarczych, narzucania odpowiednich reguł gospodarowania oraz sprzyjające kooperacji instytucji państwa tak ze społeczeństwem jak i przedsiębiorstwami sektora prywatnego.

Oddzielną grupą stosowanych rozwiązań są tzw. kraje transformacji, dzisiaj często określane terminem „kraje doganiające bogatych”. W krajach tych, szczególnie duża jest rola instytucji nieformalnych, często dziedziczonych z okresu przed wprowadzeniem gospodarki centralnie planowanej. Doświadczenia tej gospodarki nie zlikwidowały trwalszych cech kultury i zwyczajów, w tym relatywnie niskiego poziomu kapitału społecznego jako bariery rozwojowej. Różne też były systemy „gospodarki socjalistycznej” np. relatywnie duży udział rolnictwa indywidualnego i tzw. prywatnej inicjatywy w Polsce. Sam proces transformacji jest zmianą instytucjonalną burzącą „równowagę instytucji” gospodarki centralnie planowanej i tworzący nowe instytucje formalne i nieformalne w ich wzajemnych powiązaniach.

Doświadczenia historyczne wskazują na ukształtowanie się różnych kultur czy systemów wartości społeczeństw gospodarki rynkowej towarzyszących osiągnięciu bogactwa jak i niedorozwojowi. Okres kolonialny ukształtował z kolei dwa modele instytucjonalne, których istota wiązała się z polityką państw kolonialnych – W. Brytanii i Francji z jednej strony, zaś Hiszpanii i Portugalii z drugiej. Odmienna była polityka instytucjonalna prowadzona przez te państwa w zależności od chęci stałego osiedlenia się lub czasowego pobytu i eksploatacji podbitych ziem.

Różnice kulturowe, odmienne uwarunkowania geograficzno-klimatyczne jak i uzyskane doświadczenia historyczne powodują, iż nadal mamy do czynienia z różnymi systemami gospodarki rynkowej o odmiennych rozwiązaniach instytucjonalnych jak np.: system społecznej gospodarki rynkowej (np. system gospodarki niemieckiej), system liberalnej gospodarki wolnorynkowej (np. system gospodarki USA), system azjatycki (np. system gospodarki Japonii i innych krajów azjatyckich) czy system skandynawski. Są to jednak kraje wysoko rozwinięte, należące do czołówki gospodarczej świata. Kraje słabo rozwinięte czy wręcz zacofane również cechuje wewnętrzne zróżnicowanie, w czym istotną rolę odegrały czynniki instytucjonalne. W krajach zacofanych więcej PKB tworzonych jest na rynkach lokalnych, niż na rynkach globalnych – co dotyczy krajów lepiej rozwiniętych. To zaś wpływa na jakość rozwiązań instytucjonalnych.

Długoletnia polityka i miejscowe tradycje kulturowe ukształtowały w miarę trwałe wzorce postępowania, które choć funkcjonalne dla danych społeczeństw mogą być jednocześnie barierą procesów rozwojowych. D. North, jako jedną z podstawowych przyczyn niedorozwoju krajów biednych wymienia niedostatek form egzekwowania zawartych kontraktów i brak bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Kwestie te dotyczą jakości instytucji formalnych. Tu szczególnie jest znaczenie prawa i praw własności. System prawny może być tworzony drogą wydawanych ustaw i innych aktów prawnych (z podstawową rolą Konstytucji) jak i w drodze stanowienia precedensów w systemie prawa powszechnego (common law). Można mówić o kontynentalnym systemie prawa cywilnego i anglosaskim systemie common law. Trudno porównywać z sobą skuteczność i efektywność stosowania w praktyce danych systemów prawnych. Głębszych badań wymaga np. teza o wyższym poziomie korupcji na Wybrzeżu Kości Słoniowej niż w Ghanie; w pierwszym tym kraju mamy jednocześnie do czynienia z prawem cywilnym na wzór francuski, w drugim zaś z prawem zwyczajowym tradycji brytyjskiej.

Jednocześnie pojawiają się różnego rodzaju ograniczenia

w ramach instytucji nieformalnych i części składowych kapitału społecznego. Kapitał społeczny sprawia, iż te same instytucje formalne mogą przynieść odmienne rezultaty ich stosowania w różnych krajach i w różnym czasie. Podnoszeniu poziomu tego kapitału sprzyja rozbudowa różnego rodzaju sieci formalnych i nieformalnych. Sieci te tworzą relacje społeczne, które mogą być przydatne również w tworzeniu kanałów informacyjnych ograniczających zawodność rynku, w tym zwłaszcza asymetrię informacji i tzw. defekty koordynacji i kooperacji.

Związki kapitału społecznego z rozwojem gospodarczym wskazują np. na zmiany zachodzące w strukturze kapitału społecznego. Na niższych etapach rozwojowych, przy większym niedorozwoju większa jest waga i znaczenie udziału grup i jednostek w różnych organizacjach aktywności obywatelskiej. W krajach rozwiniętych jest większy poziom zaufania ogólnego (Durlauf S., Fafchamps M., 2004). Zaufanie ogólne w krajach bogatszych stanowi swoistego rodzaju substytut aktywności stowarzyszeniowej w krajach biedniejszych. Pozytywny wpływ zaufania na procesy rozwojowe ma swoje granice, można wysnuć wnioski o jego optymalnym poziomie. Wiązać to należy od narastania dysproporcji majątkowo-dochodowych towarzyszących procesom rozwojowym. Dysproporcje te zmniejszają poziom zaufania ogólnego. Zaufanie to należy też wiązać z trwałymi elementami kulturowymi, jak np. w gospodarce krajów azjatyckich – w tym Japonii.

System japoński można zaliczyć do tzw. azjatyckiego modelu gospodarki rynkowej (Aoki M., 2001). Dominującym typem organizacji pozostaje hierarchia pozioma z różnego rodzaju powiązaniem przemysłowo-finansowymi. W strukturach zarządczych dominuje wybiórcze zarządzanie relacyjne. Na rynku pracy występuje specyficzne przywiązanie pracowników do danego przedsiębiorstwa. Jednocześnie występuje pewna gradacja zajmowanych pozycji w systemie społecznym firmy oraz rozwinięte są formy kontroli pracowników. Duża jest rola grup przemysłowo-kapitałowych. W funkcjonowaniu państwa silne są przejawy biuro pluralizmu. Udział państwa w gospodarowaniu to duży zakres regulacji i interwencjonizmu przy mniejszej roli firm sektora publicznego. Duże znaczenie w praktyce regulacyjnej mają tzw. zalecenia nieformalne.

Przy wyższym poziomie kapitału społecznego koszty funkcjonowania instytucji-organizacji jak i koszty stosowania instytucji formalnych są o wiele mniejsze. Służą temu niekiedy rozwiązania o charakterze specyficzno-kulturowym jak np. stosowane w Japonii nieformalne zalecenia administracyjne zwane *gyōseishidō* (Leszczyński L., 1996). Nawiązują one do kultury i cywiliza-

cji neokonfucjańskiej. W kulturze japońskiej zalecenia nieformalne stają się powszechnie obowiązującą normą społeczną. Mamy do czynienia z subsydiarnym znaczeniem prawa. Zalecenia te, choć mają charakter niezobowiązujący i nie mają charakteru norm prawnych, są powszechnie stosowane przez poszczególne podmioty gospodarcze. Zalecenia stanowią specyficzną instytucję o charakterze formalno-nieformalnym. Stanowią one formę rekomendacji określonych zachowań w oparciu o zapisy wielu ustaw kierowania się „motywami potrzeb gospodarki narodowej”. Wynikać także mogą z norm określających zadania administracji państwowej. Zalecenia są stosowane przez różnego rodzaju instytucje-organizacje; są one jednocześnie zgodne ze stanem świadomości i kultury jednostek czy grup społecznych. W świadomości tej występuje powszechna niechęć do sądzienia się. Dla realizacji istotnych celów gospodarczych dopuszczalna jest neutralizacja kryteriów prawnych.

Zalecenia, choć są wydawane przez organy państwa i są egzogeniczne wobec podmiotów, to jednocześnie wychodzą naprzeciw oczekiwaniom tych podmiotów i w tym sensie są endogeniczne. Brak formalnej wiążącej mocy prawnej nie oznacza braku mocy faktycznej. Problem kontroli zaleceń ma mniejsze znaczenie, niż kwestia przestrzegania w praktyce norm prawnych. Kontrola ta bardziej dotyczy „zaleceń regulacyjnych” niż „zaleceń promocyjnych”. W kulturze japońskiej silne są idee konsensusu społecznego i obawy przed ujawnianiem zewnętrznym występujących sprzeczności i konfliktów. Silny jest też niepokój związany z utratą publicznego wizerunku np. w sytuacji ujawnienia działań niestosownych – np. działań niezgodnych z sformułowanymi zaleceniami. Jednocześnie występuje skłonność do traktowania różnych stron interesu publicznego jako drogi realizacji własnych interesów częściowych. Dla jednostek i podmiotów „bardziej spolegliwych” istnieje możliwość uzyskiwania korzyści np. w postaci promocji eksportowej czy decyzji dystrybucyjnych. W tym systemie „karą jest brak nagrody”.

W hierarchii społecznej i jej postrzeganiu wysokie miejsce zajmuje administracja państwowa i podmioty władzy politycznej. Działają one zawsze w interesie publicznym, niezależnie od trudności jego dookreślenia. Powszechne są poglądy o kompetencjach organów wydających zalecenia (wysokich kwalifikacjach zatrudnionych tam osób) i posiadaniu przez nie większej wiedzy w ogóle, a zwłaszcza w zakresie zależności makroekonomicznych. Do zaleceń sformułowanych w oparciu o taką wiedzę należy się stosować w interesie własnym. Jednocześnie to same zainteresowane podmioty powinny oceniać „pra-

womocność czy legalność” ich wydawania oraz zgodność zaleceń z realizacją własnych interesów w dłuższym przedziale czasu. Docenia się także pozytywną rolę polityki w gospodarce. Powiązania osób z biznesu i administracji państwowej są powszechne i rzadko przyjmują cechy korupcyjne czy praktyk rent-seeking. Sprzyja to racjonalizacji oczekiwań gospodarczych i zmniejszaniu zakresu asymetrii informacji.

Tego rodzaju rozwiązania instytucjonalne mają jednak również pewne ograniczenia. Dla przedsiębiorstw zagranicznych zalecenia nieformalne stanowią barierę w handlu i wymianie. Daje też o sobie znać „dumpingowy” charakter zaleceń i promocji rodzimych firm przez rząd japoński naruszających reguły wolnego handlu. Reguły rynkowej konkurencji są ograniczane przez odgórne i administracyjne sterowanie jednostkami gospodarczymi. Powstaje także niebezpieczeństwo naruszania ustawodawstwa antymonopolowego. Przy uwzględnieniu powyższych korzyści i kosztów następuje ewolucja stosowanych w praktyce zaleceń. Sprzyja to utrwalaniu równowagi instytucjonalnej.

Jednym z elementów tej równowagi jest uzyskiwanie stabilności politycznej, która jednak może mieć „pozytywny” i „negatywny” charakter. Wyrazem pozytywnej stabilności politycznej jest zdolność elit politycznych do efektywnej zmiany instytucji ekonomicznych. Elity jak i inne podmioty na scenie politycznej kierują się różnego rodzaju interesami, dążąc do maksymalizacji własnej użyteczności. Jest ona zgodna z interesami ogółu podmiotów o ile mamy do czynienia z trwałością „proreformatorskiej władzy” w warunkach demokratycznych wyborów. Ta zaś zależy od akceptacji danego systemu instytucji bazowych i akceptacji istniejących rozwiązań. Dobre ekonomiczne instytucje występują wtedy, gdy siła polityczna należy do grup i podmiotów o nastawieniu prorozwojowym (co nie zawsze da się określić *ex ante*). Istotną rolą państwa pozostaje tworzenie koalicji prorozwojowych grup interesu w warunkach współpracy i partnerstwa.

Traktowanie biznesu jako partnera państwa było i jest realizowane w innych krajach azjatyckich, w tym Korei Południowej (Kightley M., 2013). Kraj ten osiągnął istotne sukcesy gospodarcze, co w dużym stopniu zawdzięcza efektywnej polityce gospodarczej (konceptcja państwa prorozwojowego) jak i polityce instytucjonalnej – zwłaszcza odpowiedniej regulacji w sferze gospodarki. Nie bez znaczenia była też polityka umacniania banków państwowych. Wysoka jakość administracji publicznej (zwłaszcza pionów ekonomicznych) wyrażała się w efektywnej realizacji kolejnych zadań planowych przy jednocześnie umacnianiu sił rynkowych i ścisłej współpracy

z biznesem prywatnym – z wiodącą rolą czelboli. W praktyce umiejętnie łączono elementy planowania z mechanizmami rynkowymi, co dalece odbiegało od zaleceń tzw. consensusu waszyngtońskiego. Prywatno-rynkowe sposoby realizacji celów gospodarczych przynosiły tym lepsze rezultaty, im pełniej realizowano koncepcje „partnerstwa rozwojowego”.

Istotnym elementem sukcesów w gospodarce koreańskiej było umiejętna polityka powiązania kapitału ludzkiego i społecznego. Rozwojowi systemu edukacji towarzyszyły tzw. kampanie społeczne na rzecz „przedsiębiorczej kultury pracy”. Jednocześnie z powodzeniem realizowano politykę antykorupcyjną. Korupcja w wielu krajach stanowi podstawową barierę rozwoju gospodarczego. Korupcja w wyniku powszechnej percepcji społecznej (jako składowa obowiązujących norm postępowania) podlega mechanizmom jej zwielokrotnienia; świadomość powszechności zachowań korupcyjnych sprzyja włączaniu się do niej kolejnych jednostek i grup. Przy dużym zasięgu korupcji (korupcja systemowa) sama staje się jedną z podstawowych reguł zachowania większości podmiotów; swoistego rodzaju instytucją formalno-nieformalną o powszechnym charakterze. Można to określić terminem „swoistej internalizacji” i nabierania cech normy społecznej. W warunkach korupcji silnie rosną też koszty zamówień publicznych. Firmy są szczególnie zainteresowane kontraktami rządowymi, zwłaszcza dotyczącymi długookresowych inwestycji. W warunkach korupcji spada również efektywność transferów praw własności. Zjawiska te wyeliminowano w gospodarce Korei Pd.

Przykładem istotnej roli kapitału społecznego może być też przykład Wietnamu (Legiędź T., 2014, s. 263-282). Autor omawiając historyczne dziedzictwo Północy i Południa Wietnamu wskazuje na fakt, iż te same rozwiązania prawno-regulacyjne prowadzi do innych efektów gospodarczych. Kluczową rolę odgrywa tu inny poziom kapitału społecznego, funkcjonujących norm społecznych zachowań. Ma to swoje historyczne uwarunkowania i inne doświadczenia Wietnamu Północnego i Południowego, co zresztą występuje i w innych częściach świata. Odmienne też wpływały na kulturę i normy warunki środowisko-geograficzne na Północy i Południu (delty rzek). Na Północy warunki geograficzne sprzyjały ukształtowaniu się wiążącego, a nie łączącego, kapitału społecznego. Zaufanie kształtowało się w ramach grup przy braku kontaktów z innymi grupami. Na Południu zaś lepsze warunki transportowe i większe kontakty zewnętrzne sprzyjały potrzebie współpracy z innymi oraz otwartości na wpływy zewnętrzne (okres kolonializmu francuskiego).

Trwałe ślady w świadomości i postawach ludzi wywarł też okres „realnego socjalizmu” w Wietnamie Północ-

nym oraz doświadczenia z rozwiązań instytucjonalnych tzw. „socjalistycznej gospodarki rynkowej” po zjednoczeniu Wietnamu. Dotyczyło to szczególnie praw czy uprawnień własnościowych i ich ochrony. W analizach praw własności pamiętać należy, iż ta sama forma własności zastosowana w różnych warunkach gospodarowania przynosi na ogół odmienne rezultaty wyrażające się np. w ułatwieniach w efektywnej realokacji zasobów, zmian strukturalnych, „ssaniu” postępu technicznego, konkurencyjności wyrobów, tworzeniu miejsc pracy itd. Do tych warunków szczególnie należy zaliczyć: stopień zmonopolizowania gospodarki, poziom technik i technologii produkcji, strukturalne więzi między podmiotami, stratyfikację majątkowo-dochodową gospodarstw domowych, zwyczaje i doświadczenia.

Niedostateczna ochrona praw własności powodowała wzrost kosztów transakcyjnych oraz zaniżała efektywność podejmowanych działań. Jednocześnie te same prawa własności przynosiły odmienne efekty na Północy i Południu Wietnamu. Na Północy dawały o sobie znać normy odziedziczone po „socjalizmie” – urzędniczo-biurokratyczny sposób realizacji zadań gospodarczych. Okres założenia przedsiębiorstw był znacznie dłuższy na Północy niż Południu. W relacjach władza – firmy inny był poziom wzajemnego zaufania. Analiza relacji sektor publiczny – sektor prywatny wskazuje na relatywnie większe udziały firm państwowych w różnych sferach gospodarowania na Północy. Większy był tu także zakres regulacji państwowej przy relatywnie mniejszej skali działania, co powodowało wzrost kosztów transakcyjnych.

Innego rodzaju przykładem rozwiązań instytucjonalnych może być przykład reformy emerytalnej w gospodarce Chile. Wybór określonego systemu emerytalnego jest wyborem o charakterze politycznym, nie ma tu zastosowania wybór w oparciu o rachunek ekonomiczny. Wybory nie mogą być wyborami czysto modelowymi, lecz wyborami w konkretnych warunkach czasu i miejsca. System kapitałowy został niejako „przymusowo wdrożony” w okresie rządów gen. Pinocheta, choć teoretycznie był dobrowolny. Chodzi tu o przymus przekazywania pieniędzy ze składek na rzecz firm prywatnych. Dotyczy to przy tym, nie dodatkowego sposobu oszczędzania na emeryturę, lecz oszczędzania na podstawowe środki emerytalne. Rozwiązania systemowe, o charakterze formalnym, zostały wdrożone do praktyki niezależnie od istniejących uwarunkowań, w tym opinii „przyszłych emerytów”. Jednocześnie warunki dyktatury wojskowej pozwalały na stosowanie polityki gospodarczej sprzyjającej wdrażaniu kapitałowego systemu emerytalnego np. restrykcyjna polityka fiskalna i ekspansywna polityka monetarna przy kontroli kursu walutowego. W warunkach Chile istotne znaczenie miało też kształtowanie cen

miedzi i relatywnie duża prywatyzacja, co umożliwiło sfinansowanie reformy emerytalnej. Rozwiązania chijskie miały więc w dużym stopniu charakter unikalny, trudno realizowalny w innych warunkach. Stanowi to kolejne potwierdzenie niemożności prostego kopiowania rozwiązań instytucjonalnych w globalnej gospodarce.

Przedstawione w referacie rodzaje polityki instytucjonalnej oraz konkretne przykłady rozwiązań instytucjonalnych wskazują na złożoność relacji sposobów sprawowania władzy i wzajemnych związków „demokracji a rozwoju” w poszczególnych krajach. Doświadczenia historyczne są różne (np. wspomniane wyżej Chile czy

wymagające szerszego omówienia Chin), co jest źródłem wielu kontrowersji. Na ogół jednak struktury władzy państwowej kształtowane są najczęściej z użyciem mechanizmów demokratycznych – takich jak społeczna kontrola, wolne wybory czy rotacja władz. Demokracja może sprzyjać rozwojowi do pewnego pułapu swobód i wolności demokratycznych; po ich przekroczeniu zaś wywierać wpływ negatywny – głównie z uwagi na liczne grupy interesu i różnego rodzaju naciski o charakterze redystrybucyjnym. Znaczenie ma także poziom rozwoju gospodarczego. Niekiedy trudne reformy gospodarcze, wymagające ponoszenia dużych kosztów społecznych, mogą być łatwiejsze do realizacji w warunkach władzy o charakterze autorytarnym z pewnymi, czasowymi ograniczeniami systemu demokratycznego.

LITERATURA

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., Institutions as the Fundamental Cause Long-Run Growth, NBER Working Papers 10481, 2004.
- Acemoglu D., Robinson J., Economic Origins of Dictatorship and Democracy, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Aoki M., Toward a Comparative Institutional Analysis, The MIT Press, Cambridge Mass., 2001.
- Durlauf S., Fafchamps M., Social Capital, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Eggertsson T., Imperfect Institutions. Possibilities and Limits to Reform, University of Michigan Press, Ann Arbor 2005.
- Garbicz M., Problemy rozwoju i zacofania ekonomicznego. Dlaczego jedne kraje są biedne, podczas gdy inne są bogate?, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa, 2012.
- Greif. A., Institutions and the Path to the Modern Economy, Lessons from Medieval Trade, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2006.
- Hoff K., Stiglitz J.E., The Transition Process in Post-Communist Societies: Towards a Political Economy of Property Rights, (in) Bertil Tungodden, Nicholas Stern, and Ivar Kolstad, eds. Towards pro-poor policies–Aid, institutions ,and globalization. New York, Oxford University Press (for the World Bank) 2004.
- Kightley M., Polityka i reformy Park Chung Hee jako źródło gospodarczego skoku Korei Południowej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 2013.
- Knowles S., The future of social capital in development economics research; Konferencja: WIDER Jubilee Conference, 2005.
- Legiędź T., Reformy gospodarcze w Wietnamie z perspektywy instytucjonalnej [w:] Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych (red.), Rudolf S., Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych im. prof. E. Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2014
- Leszczyński L., Gyoseishido w japońskiej kulturze prawnej, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1996.
- North D.C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1990.
- Rodrik D., Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s, Learning from a Decade of Reform, "Journal of Economic Literature" 2006, No4.
- Rodrik D., One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth, Princeton University Press, 2007.
- Staniek Z., System instytucjonalny a wzrost i rozwój gospodarczy [w:] Szkice z dynamiki i stabilizacji gospodarki (red.), W. Pacho, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 2009.
- Równowaga instytucjonalna i jej wymiary [w:] Nowa Ekonomia Instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego (red.), S. Rudolf, Wydawnictwa Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa, Kielce 2012.
- Williamson O.E., Ekonomiczne instytucje kapitalizmu: firmy, rynki, relacje kontraktowe, Warszawa, PWN, 1998.
- Ząbkowicz A., Znaczenie niektórych cech układu instytucjonalnego (enforcement, embeddness) dla awansu ekonomicznego – zarys problemu na przykładach [w:] Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych (red.), Rudolf S., Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych im. prof. E. Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2014.