

Prof. zw. dr hab. Michał Gabriel Woźniak

Katedra Ekonomii Stosowanej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Rzeszowski

Instytucjonalne uwarunkowania wzrostu gospodarczego i sprawiedliwych nierówności społecznych

WSTĘP

Fundamentalnym problemem w analizach spójności społeczno-ekonomicznej, które upowszechniają się w Polsce w związku z akcesją do UE, jest odpowiedź na pytanie, jak ma być zbudowany system regulacji i kontroli nierynkowej, aby nie umniejszał efektywności ekonomicznej mechanizmów rynkowych. Jaskrawym przykładem zawodności kierowania przez państwo była gospodarka centralnie planowana, której strategiczna koordynacja została oderwana od rynkowej. Proponowane w ramach komunistycznego systemu instytucjonalnego zbiorokratyzowane i scentralizowane konsultacyjne sposoby kojarzenia zasad sprawiedliwości z efektywnością ekonomiczną, pozbawione demokratycznych instytucji poniosły całkowite fiasko i powinny być wystarczającym ostrzeżeniem, że państwu nie wolno zastępować rynków w imię celów społecznych w oderwaniu od problemu efektywności ekonomicznej bądź też w wyniku całkowitego jej podporządkowania politycznym, czy nawet społecznym kryteriom wyboru.

Przebieg procesów transformacji w krajach pokomunistycznych dowodzi, że bezpośrednie przejście od koordynacji hierarchicznej do rynkowej jest trudne i nie może się dokonać bez legislacji konstruktywistycznej. Wyłania się w związku z tym problem niespójności instytucjonalnej. Pojawia się zatem pytanie o wzrost gospodarczy umożliwiający spójność społeczno-ekonomiczną. Ponieważ rynek nie zawsze zapewnia efektywność, zaś koordynacja hierarchiczna stabilność i sprawiedliwość, toczy się spontaniczny proces poszukiwania lepszych sposobów zmniejszania kosztów transakcyjnych związanych z kooperacją. Kolejne adaptacje polegają na dodawaniu nowych instytucji. Systemy ekonomiczne krajów posocjalistycznych stają się mieszaninami koordynacji rynkowej i hierarchicznej, a współcześnie również sieci wykorzystującej instytucje zaufania i wiedzę. Z tych względów niniejszy artykuł jest poświęcony poszukiwaniu warunków spójności instytucjonalnej koniecznej dla zagwarantowania spójności społeczno-ekonomicznej, która umożliwiłaby trwały wzrost gospodarczy na poziomie gwarantującym odrabianie dystansu rozwojowego przez gospodarkę Polski. Odpowiedź na to pytanie wymaga identyfikacji odziedziczonych po gospodarce

centralnie planowanej instytucjonalnych barier harmonizowania kryteriów słuszności społecznej i efektywności ekonomicznej oraz upowszechnienia holistycznych reguł myślenia i działania politycznego, biznesowego i społecznego sprzyjających harmonizowaniem logiki działania rynkowych i kierowanych przez państwo mechanizmów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ich kombinacji w układzie przestrzennym, działających w specyficznym środowisku lokalnym. W tym podejściu spójność instytucjonalna systemu ekonomicznego jest traktowana jako istotna determinanta jego sprawności. Jednakże badanie wpływu instytucji na wzrost gospodarczy i nierówności wymaga uporania się z problemami identyfikacji i pomiaru instytucji.

PROBLEMY IDENTYFIKACJI I POMIARU INSTYTUCJI

Pomimo rozwoju badań nad instytucjami w ramach ekonomii neoinstytucjonalnej zasadnicze trudności badania ich wpływu na procesy gospodarcze nie zostały usunięte. Wynikają one z następujących powodów:

1. Instytucje stanowią złożoną kategorię wartości aksjologicznych określających reguły myślenia, percepcji rzeczywistości o zróżnicowanym kierunku i stopniu oddziaływania na decyzje ekonomiczne i efektywność działań w aspekcie skuteczności i poziomu kosztów tego działania.
2. Instytucje obejmują również zespół norm zewnętrznych tworzonych racjonalnie i celowo w wyniku wykorzystania potencjału społecznego konstruktywizmu. Znaczenie norm prawnych jako szczególnej i powszechnie działającej instytucji wzrasta wraz z postępami w zakresie upowszechniania wiedzy w gospodarce i rozwoju społeczeństwa informacyjnego.
3. Instytucje nie determinują działań ludzkich w sposób jednoznaczny, mechanistyczny, jak wynika to z neoklasycznej koncepcji indywiduum o aksjologii zredukowanej do policzalnej w kategoriach rynkowych korzyści własnej. Dzieje się tak dlatego, że instytucje tworzą przestrzeń wyboru celów i środków ich realizacji, określając warunki brzegowe (ograniczenia) wolnego wyboru.

Poszczególne składniki ładu instytucjonalnego mogą być adresowane do różnych sfer bytu ludzkiego. Stąd mogą się różnić logiką uruchamianych przez nie mechanizmów wpływu na zachowania ludzi, którzy pomimo pełnienia różnych ról społecznych dokonują wyborów nie tylko jako *homo oeconomicus*, ale jednocześnie jako zintegrowany z nim byt biologiczny, wyposażony rozmaicie w kapitał ludzki, moralny i kulturowy, specyficzny dla danego czasu i miejsca. Niewymierność i niewspółmierność instytucji, a co najważniejsze wielu składników kosztów i celów osiąganych pod ich wpływem oraz stopnia wpływu tych instytucji na pilność tych celów sprawiają, że proces optymalizacji zmiany instytucjonalnej nie może być w dostatecznym stopniu kontrolowany i musi się doko-

nywać ewolucyjnie, stopniowo. Stąd m.in. wyłaniają się trudności w zakresie odrabiania dystansu rozwojowego krajów decydujących się na przyspieszanie procesów urynkowania za pomocą działań regulacyjnych państwa. Trudności związane z pomiarem instytucji próbuje się przezwyciężyć poprzez wprowadzenie do modeli ilościowych przybliżonych, szacunkowych, rangowanych lub chociażby zero-jedynkowych mierników. Innym sposobem uwzględniania wpływu instytucji na wskaźniki sfery realnej jest poszukiwanie instytucjonalnych interpretacji opisowych w ramach analizy systemowej.

Badania instytucji w nawiązaniu do metodologii neoklasycznej ekonomii pozwalają identyfikować formalne i nieformalne instytucje i orzekać o stopniu ich skorelowania ze wskaźnikami sfery realnej. Analiza neoinstytucjonalna nie pozwala jednak na orzekanie o przyczynowości w sposób niebudzący zastrzeżeń ze względów formalno-metodologicznych.

Analizowanie skutków zmian instytucjonalnych komplikuje również fakt, że instytucje są kształtowane nie tylko w wyniku działań autonomicznych jednostek kierujących się korzyścią własną rozmaicie pojmowaną, nie zawsze interpretowaną w kategoriach rynkowych, jak np. potrzeba uznania społecznego. Zmiany instytucjonalne mogą być również produktem zorganizowanych grup wykorzystujących przewagę informacyjną, wiedzy, pozycje nadrzędności (władzy). Oznacza to, że efektywność ekonomiczna nie jest jedyną zmienną przesądzającą o sprawności ładu instytucjonalnego. Nie mniej istotne znaczenie ma również pośredni wpływ instytucji na realne procesy gospodarcze w wyniku uruchamianych przez nie bodźców w sferze społeczno-politycznej, aksjologicznej i wiedzy. Ma rację W. North przyjmując, że „instytucje (...) są tworzone po to, by służyć interesom tych, którzy mają siłę przetargową projektować nowe reguły” [W. North, 1990, s. 16]. Diagnozowania zmian instytucjonalnych nie powinno się zatem ograniczać do określenia ich konsekwencji dla wzrostu gospodarczego i efektywności produkcji, jak czynią to neoinstytucjonałiści.

Poszukiwania spójnego ładu instytucjonalnego wymagają podejścia holistycznego respektującego dążenia do zintegrowanego rozwoju wszystkich sfer bytu ludzkiego. Z przekonania o potrzebie zintegrowanego rozwoju jednostkowego i społecznego wypływa również potrzeba poszukiwania strategii prowzrostowej realizowanej poprzez sprawiedliwe nierówności społeczne. Taki typ strategii prowzrostowej wymaga reguł myślenia i działania motywujących do harmonizowania efektywności ekonomicznej i sprawiedliwego podziału, samoodповідzialności i odpowiedzialności za własny wielowymiarowy rozwój i za rozwój tych, których los od nas zależy. Jest oczywiste, że w tak pojmowanym rozwoju fundamentalną rolę odgrywa wiedza zdolna do działania na rzecz zharmonizowanego rozwoju wszystkich sfer bytu ludzkiego. Kapitał ludzki jako ogół umiejętności, energii i sił witalnych zdolnych do działania dla pomnażania korzyści własnej jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym dla zinte-

growanego rozwoju. Zharmonizowany rozwój wszystkich sfer bytu ludzkiego wymaga wiedzy holistycznej respektującej całą złożoność kryteriów wyboru właściwych dla poszczególnych sfer bytu ludzkiego. Technokratyczna modernizacja kapitału ludzkiego, pod wpływem której dokonywały się procesy rozwojowe w XX w. w Europie, USA i innych krajach kapitalistycznych prowadziła do upowszechniania się technocentrycznych wzorców rozwoju. Poddane były one ocenie według kryteriów efektywności ekonomicznej. Tego typu modernizacji kapitału ludzkiego towarzyszy imperializm ekonomiczny i technologiczny wyrażający się w przenoszeniu do wszystkich sfer bytu ludzkiego ekonomicznych i technologicznych kryteriów wyboru. Jego produktem jest niespójność instytucjonalna sprzyjająca relatywizmowi moralnemu, wypieraniu dobra wspólnego na rzecz tworzenia nowych wartości służących korzyściom partykularnym. W rezultacie rozwój ma charakter niezharmonizowany, dysproporcjonalny i dotyczy głównie sfery ekonomii, technologii i konsumpcji generując równocześnie ujemne efekty zewnętrzne i pogorszenie się jakości życia w innych sferach bytu ludzkiego, zwłaszcza zaś w sferze społecznej, duchowej i biologicznej.

Kapitał ludzki oparty na modernizacji technokratycznej wypiera tradycyjne wartości wywiedzione z obyczajów i wiary w Boga zastępując je wartościami rynkowymi. Jego produktem są w ostatecznym rezultacie reguły myślenia i działania (instytucje) ukierunkowane na korzyść własną, konkutowanie, pogoń za zmianami technologicznymi, wzrost gospodarczy. W procesie podziału i w polityce społecznej marginalizowane są kryteria słuszności społecznej na rzecz kryteriów efektywności ekonomicznej, co sprzyja narastaniu nierówności społecznych w różnych wymiarach.

INSTYTUCJE SPRZYJAJĄCE WZROSTOWI GOSPODARCZEMU

W neoinstytucjonalnych badaniach wzrostu gospodarczego powszechne jest przekonanie, że wzrost gospodarczy nie jest możliwy bez bodźców wymuszających angażowanie nakładów różnego typu kapitału (fizycznego, finansowego, ludzkiego, naturalnego, czy nawet społecznego). Pomimo że instytucji jako konstrukcji ludzkiego myślenia nie możemy zobaczyć, a nawet zmierzyć, to jednak ograniczenia nakładane przez nie są równie istotne co ograniczenia nakładane przez zasoby. Instytucje mogą zarówno sprzyjać wzrostowi gospodarczemu i powiększaniu potencjału jego czynników i efektywności ich wykorzystania, jak również marnotrawstwu tych zasobów i podniesieniu kosztów wzrostu gospodarczego, zwłaszcza zaś kosztów wymiany. W podejściach opartych na modelu *homo oeconomicus* podkreśla się, że instytucje są głównie ograniczeniami wzrostu gospodarczego. Neoklasyczne indywiduum z natury motywowane jest maksymalizacją korzyści własnej, aktywnie troszczy się więc o swój

interes i nie potrzebuje do tego norm zewnętrznych, poza instytucjami efektywnie chroniącymi wolny wybór, prawa własności i egzekwowanie kontraktów. Stąd wypływa postulat minimalnego państwa i znaczenie norm wewnętrznych ukształtowanych w spontanicznym procesie interakcji rynkowych. Powstaje jednak dylemat, czy instytucje wolnego rynku są wystarczającym warunkiem wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się umożliwiającego konwergencję. Próby reform opartych na konsensusie waszyngtońskim nie potwierdziły tej hipotezy w stosunku do większości krajów rozwijających się. Projektowanie instytucji porządku konkurencyjnego i odgórne ich wdrażanie, choć wydaje się zasadne logicznie i celowe, prowadzi jednak w praktyce do ujemnych efektów zewnętrznych w postaci nadmiernych społecznych kosztów wzrostu gospodarczego, związanych z niespójnością logiki nowych zaprojektowanych instytucji i dziedziczonych norm wewnętrznych. Interakcje między wzorcami instytucjonalnymi anglosaskiego kapitalizmu i dziedziczonymi po gospodarce centralnie planowanej instytucjami w krajach przechodzących proces urynkowienia prowadzą do degradacji kapitału społecznego i formowania się ujemnego kapitału społecznego. Przejawem tego są rosnące wskaźniki korupcji, przestępczości, ubóstwa i wykluczania społecznego, skutkujące syndromem wyuczonej bezradności, spadkiem reputacji polityki i zaburzeniami w stabilności wzrostu gospodarczego, wysokimi wskaźnikami bezrobocia i przejściowym obniżeniem się PKB pc. Choć należy sądzić, że są to zjawiska przejściowe, to jednak nie należy oczekiwać rychłego osiągnięcia spójności instytucjonalnej, czyli spójności logiki funkcjonowania norm zewnętrznych i wewnętrznych. Niedostatki w zakresie spójności instytucjonalnej gospodarki Polski wydają się potwierdzać zmiany współczynników charakteryzujących dynamikę kosztów transakcyjnych szacowanych przez P. Gracę i Sulejewicza [2005], a mierzonych przy użyciu metodologii Wallisa i Northa. Z badań tych wynika, że dynamika kosztów transakcyjnych znacznie przewyższała sekularne tendencje obserwowane w dojrzałych gospodarkach rynkowych. S. Pejovich [2003, s. 347-361] dowodzi, że przenoszenie instytucji z jednego kontekstu społecznego i kulturowego do innego wcale nie musi skutkować oczekiwanymi rezultatami. Należy zgodzić się z opinią J. Winieckiego [2003, s. 2], że kluczowe znaczenie w przebiegu procesu transformacji gospodarek posocjalistycznych i jej skutków w sferze realnej należy przypisać odziedziczonym nieformalnym instytucjom, które decydują o gotowości transferu nowych instytucji. Paternalistycznych oczekiwań, bylejakości pracy, braku szacunku do dobrej organizacji pracy, respektu dla prawa, postaw roszczeniowych i innych stereotypów działania i myślenia odziedziczonych po ładzie instytucjonalnym nieprywatnej gospodarki centralnie planowanej nie można usunąć szybko w wyniku zmiany norm zewnętrznych. Również normy zewnętrzne liberalnego państwa nie wyzwalają powszechnie i natychmiast etosu pracy, przedsiębiorczości, respektowania kontraktów, odpowiedzialności.

O stopniu spójności instytucjonalnej danej gospodarki krajowej można wnioskować na podstawie rankingów opartych na składnikach indeksów wolności gospodarczej, konkurencyjności, zachowań etycznych, korupcji, przejrzystości prawa i innych, które są identyfikowane dla większości gospodarek rynkowych od wielu lat. W przypadku Polski na podstawie indeksów wolności gospodarczej można sądzić o systematycznym wzroście spójności instytucjonalnej po 1995 r. Ogólny wskaźnik poprawy wolności gospodarczej jest jednym z najwyższych wśród wszystkich sklasyfikowanych krajów posocjalistycznych, jednakże pozostaje on ciągle gorszy niż dla krajów sąsiedzkich, UE-15 czy USA [Index ...].

Niezbyt korzystnie przedstawia się również obraz ładu instytucjonalnego w Polsce w porównaniu z krajami sąsiedzkimi nowymi członkami UE w świetle wyników raportów Banku Światowego dotyczących konkurencyjności [Global...]. Statystyki międzynarodowe operują również wskaźnikami korupcji korporacyjnej i zachowań etycznych oraz tzw. indeksami mętności, charakteryzującymi stopień braku jasności, precyzyjności i akceptowalności praktyk regulujących stosunki między biznesem, inwestorami i rządem [Doing...]. Pozycja Polski w świetle tych wskaźników jest podobna jak w przypadku wskaźników konkurencyjności.

Z tych rankingów wypływają wnioski o słabości formalnego i nieformalnego otoczenia instytucjonalnego w Polsce z punktu widzenia atrakcyjności dla robienia biznesu w porównaniu z krajami UE, w tym również nowymi jej członkami. Poprawa spójności instytucjonalnej wymaga usunięcia tych barier instytucjonalnych, o których świadczą najmniej korzystne wskaźniki cząstkowe ww. indeksów. Odpowiednie zmiany instytucjonalne wzorowane na sprawdzonych w innych krajach regulacjach, przyjaznych dla dobrego klimatu inwestycyjnego i rozwoju przedsiębiorczości, powinny owocować wyższą dynamiką PKB i lepszymi perspektywami na konwergencję ekonomiczną.

INSTYTUCJE JAKO REGULATORY NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH

Fundamentalna rola norm aksjologicznych w kształtowaniu ładu instytucjonalnego wynika stąd, że uznawane przez ludzi wartości leżą u podstaw ich reguł myślenia i działania, które określają i ograniczają zachowania ludzi w sytuacji wyboru. Ze względu na niewymierność i niewspółmierność wielu wartości aksjologicznych pojawia się problem niejednoznaczności zachowań ludzkich względem tego typu wartości. Jedynie wartości ekonomiczne jako wielkości policzalne i porównywalne w kategoriach rynkowych poddają się rachunkowi kosztów i korzyści i mogą być łatwiej maksymalizowane. Dzięki temu aparat

metodologiczny ekonomii, zwłaszcza odwołującej się do paradygmatu natury ludzkiej jako indywiduum, maksymalizującego korzyść własną policzalną w kategoriach rynkowych, uwodzi swą przejrzystością, precyzyjnością logiki rozumowania i atrakcyjnością dla hierarchizowania celów, zaś ekonomia neoklasyczna i jej odłamy mają niezaprzeczalne osiągnięcia w dziedzinie rachunku kosztów alternatywnych. Niestety, dla ujawnienia się walorów poznawczych metodologii ekonomii klasycznej niezbędne byłoby skomercjalizowanie ogółu wartości aksjologicznych, najlepiej zaś zredukowanie bytu ludzkiego do wymiaru ekonomicznego. Proces ten wydaje się postępować. Sprzyja temu rozpowszechnianie się reguł kapitalizmu globalnego opartych na liberalizmie anglosaskim, którego głównym wyznacznikiem aksjologicznym i cnotą moralną pozostaje samoodpowiedzialność, czyli gotowość do ponoszenia konsekwencji za swoje działania. Instancją w odpowiedzialności pozostaje tu sama jednostka, a ściślej rzecz ujmując, zasady i normy, jakie uzna za stosowne. Zarówno podmiot, jak również przedmiot odpowiedzialności jest rezultatem działań jednostki. Na tym tle wyłania się pytanie o rozstrzyganie konfliktów pomiędzy samoodповідzialnymi jednostkami dążącymi do maksymalizacji korzyści własnej. Rodzi się również pytanie: dlaczego jednostka maksymalizująca korzyść własną nie miałaby zrezygnować z niej w przypadkach możliwości przenoszenia odpowiedzialności na innych.

Reguły zachowań wobec tych kwestii wynikają z logiki wyłaniania się ładu instytucjonalnego. W podejściach wywiedzionych z liberalizmu anglosaskiego normy formalne powinny być w zasadzie spójne z normami nieformalnymi, gdyż instytucje wyłaniają się jako uboczny produkt spontanicznych działań jednostek, kierujących się własnymi interesami, a nie wartościami podzielanymi z innymi jednostkami. Instytucje społeczne są tu samoutrzymującymi się układami, w wyniku skłonności ludzi do konkurowania. W regulowaniu samoodpowiedzialności funkcje państwa ograniczają się do działań ochraniających wolność wyboru jednostki, bezpieczeństwo i zasady transferu. Tym samym zbędne są tu instytucje motywujące do wyrównywania nierówności oraz pomocy socjalnej dla najuboższych. Oznacza to, że ani jednostki nie muszą stać się odpowiedzialne za innych, ani też państwo nie ma powinności moralnych wobec tych, którzy z różnych przyczyn nie potrafią być odpowiedzialni. To reguły porządku konkurencyjnego są optymalnym terenem działania ludzkiego i na ich zagwarantowaniu powinien koncentrować się ład instytucjonalny. Z nich wyłania się racjonalność jako rozumność i efektywność ekonomiczna i w nich osadzona jest sprawiedliwość, zaś ekonomiczne kryteria oceny norm regulujących zasady sprawiedliwości odwołujące się do optimum Pareto są wystarczającą podstawą do oceny zasadności tych norm.

Pierwszym i najważniejszym produktem integracji i globalizacji w kontekście instytucjonalnych uwarunkowań gospodarowania jest rozszerzenie władzy administracyjnej poprzez wzmożenie instytucji nadzoru [Giddens, 2006, s. 205].

Efektem tego procesu instytucjonalizacji jest rozszerzenie kontroli administracyjnej wymykającej się racjonalnej refleksji, które dotyczy każdego podmiotu gospodarczego. Dzieje się tak z powodu szczególnego rodzaju asymetrii konkurencyjności na rzecz interesów korporacji transnarodowych i dominacji pewnych grup politycznych i klasowych¹. Przyspieszenie procesu usuwania tych asymetrii wymaga zdolności państwa do wywierania wpływu na różne aspekty bytu jednostki, podmiotów gospodarczych, organów władzy lokalnej, grup społecznych całego społeczeństwa. Sposób realizacji tego celu zależy od systemu wartości (uporządkowanego wedle stopnia pilności zbioru norm wewnętrznych określających hierarchię celów i środków ich realizacji), jaki leży u podstaw ładu instytucjonalnego gospodarki i społeczeństwa.

Atrakcyjność ekonomiczna norm wewnętrznych wynika nie tyle z faktu, że wpływają one na reguły zachowań podmiotów gospodarczych, kreację norm zewnętrznych. Szczególne znaczenie ma tu fakt, że są one najmniej kosztownymi instytucjami o niemal zerowych kosztach transakcyjnych. Badanie ich wpływu na efektywność wzrostu gospodarczego komplikuje jednak to, że nie zawsze jednak są one ukierunkowane na maksymalizację korzyści własnej. U ich podłoża mogą bowiem leżeć pobudki altruistyczne, wpływające z potrzeby uznania w oczach autorytetów moralnych, dobrych obyczajów, sprawiedliwości, wiary w Boga i inne.

Żaden system ekonomiczny nie jest wolny od wpływów ideologii, gdyż nie może funkcjonować w oderwaniu od wpływu instytucji nieformalnych na jego regulatory i sposób ich działania. Wpływ tych instytucji dokonuje się dwutorowo, bezpośrednio poprzez reguły myślenia i działania autonomicznych podmiotów oraz pośrednio – poprzez normy zewnętrzne, które są ustalone przez nosicieli norm wewnętrznych.

Alternatywnymi wzorcami rozwoju społeczno-gospodarczego postulowanymi współcześnie przez teorię ekonomii są rozwój poprzez globalizację oparty na zaleceniach konsensusu waszyngtońskiego, które wywiedziono z liberalizmu anglosaskiego oraz rozwój trwale zrównoważony postulowany przez zwolenników holizmu metodologicznego. Do tego ostatniego nawiązuje się w Unii Europejskiej na złożonej bazie teoretycznej czerpiącej głównie z teorii dobrobytu, ordoliberalizmu i ekonomii ewolucyjno-instytucjonalnej. Z konfrontacji antycypowanych skutków tych wzorców rozwojowych wyrasta Strategia Lizbońska. Postuluje się

¹ Oryginalny wkład do analizy zmian instytucjonalnych i ich konsekwencji spowodowanych dominacją interesów tzw. technostruktury (menedżerów i techników wielkich korporacji) i polityków dla dysproporcji w rozwoju dóbr dostarczanych przez sektor rynkowy na niekorzyść dóbr publicznych, w tym zwłaszcza związanych z rozwojem kapitału ludzkiego jako dobra umożliwiającego rozwój nie tylko w sferze konsumpcji materialnej technologii i ekonomii, lecz również w sferze wiedzy (oświata, ochrona zdrowia) i społecznej (ubezpieczenia społeczne, bezpieczeństwo wewnętrzne, dobra kultury) wniósł J.K. Galbriht [2005].

w niej odrabianie dystansu rozwojowego poprzez rozwój zasobów ludzkich przy równoczesnym respektowaniu spójności społeczno-ekonomicznej. Zwolennicy tego wzorca zakładają, że dla jego realizacji spontaniczny rozwój rynków, a w związku z tym reguły konsensusu waszyngtońskiego są niewystarczające.

Również u podstaw ładu instytucjonalnego UE leży przekonanie, że dla realizacji strategicznych celów rozwojowych jej sygnatariuszy nie wystarczają libertariańskie instytucje odpowiedzialności jednostki opartej na indywidualizmie moralnym. Reguły wolnego rynku spychają człowieka na pozycję indywiduum maksymalizującego policzalne w kategoriach rynkowych korzyści własne, którego racjonalny wybór jest rezultatem myślenia w kategoriach konfliktu, rywalizacji i konkurencji, kooperującego ze względu na interes własny. Aprobując się wprawdzie poglądy Adama Smitha, który rozważając naturę i przyczyny bogactwa narodów pisał w gruncie rzeczy o ładzie instytucjonalnym wolnej konkurencji jako o skutecznym mechanizmie kojarzenia efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej. Jednakże bierze się również pod uwagę dowody praktyki ekonomicznej, z których wynika, że bez spójnych z porządkiem konkurencyjnym racjonalnych norm zewnętrznych (formalnych), czyli wyłanianych w procesie racjonalnych decyzji podmiotów systemu społeczno-ekonomicznego, rynki popełniałyby błędy nie tylko dystrybucyjne, lecz również umniejszające efektywność ekonomiczną.

Nowa ekonomia instytucjonalna dowodzi także, że istotne znaczenie mają tu również normy wewnętrzne (nieformalne) wyłaniające się spontanicznie jako uboczy produkt wolnego wyboru celów i sposobów ich realizacji. Instytucje jako zbiór reguł myślenia i działania oraz mechanizmów egzekwowania pożądaných celów, które determinują uprawnienia i obowiązki kooperantów są regulatorami aktywności podmiotów gospodarczych, a tym samym wzrostu gospodarczego i podziału jego efektów².

Mechanizmy regulacji obowiązujące w UE są wywiedzione z założenia, że odrabianie dystansu rozwojowego powinno się dokonywać przy równoczesnym harmonizowaniu efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości. Stąd postuluje się polityczne zaangażowanie państwa za pomocą planów rozwoju definiujących wzorcowe wskaźniki spójności społeczno-ekonomicznej. Uznaje się wprawdzie, że warunkiem koniecznym realizacji tych planów są spontanicznie rozwijające rynki. W tym znaczeniu mechanizmy rozwoju UE nie są przeciwieństwem konsensusu waszyngtońskiego. Wymaga się tu jednak szerszego zaangażowania państwa na rzecz instytucjonalnego wspomagania i usprawniania rynków w celu zapewnienia przyjaznego środowiska dla stabilnego rozwoju oraz harmonizowania efektywności ekonomicznej z akceptowanymi społecznymi zasadami sprawiedliwości.

² Przegląd sposobów pojmowania instytucji we współczesnej ekonomii przedstawia A. Sulejewicz [2006, s. 6–11]. Por. też F. Fukuyama [2000, s. 174–180].

Pod adresem strategicznej koordynacji określonej w strategii lizbońskiej (SL), a także *acquis communautaire* i ogółu reguł myślenia i działania utrwalonych w ośrodkach decyzyjnych UE zgłaszane są zastrzeżenia ze strony ekonomistów odwołujących się do liberalizmu anglosaskiego. Wskazuje się w nich na szkodzący efektywności ekonomicznej nadmiar instytucjonalizacji formalnej wywiedziona z norm aksjologicznych, często niespójnych z wizją człowieka motywowanego korzyścią własną. Dodać należy również, że zastrzeżenia co do negatywnych konsekwencji nadmiaru regulacji nierynkowych potwierdzają również analizy porównawcze procesów realnych prowadzone w kontekście mechanizmów regulacyjnych [Radło, 2006, ss. 271–297, Lewis, 2005, ss. 83–106]. Strategia lizbońska była również przedmiotem krytycznej oceny dokonanej na zlecenie Komisji Europejskiej [*The Lisbon*, 2004]. W jej wyniku dokonano jej rewizji, jednakże nieskutkującej istotnymi zmianami o charakterze instytucjonalnym. Założenia SL muszą być respektowane za pomocą otwartych metod koordynacji na szczeblu krajowym. Nie ma natomiast niezawodnych instrumentów, które wymuszałyby przełożenie tych założeń na autonomiczne decyzje o charakterze strategicznym podejmowane przez podmioty gospodarcze, jeśli pominąć bodźce uruchamiane za pomocą funduszy strukturalnych i funduszu spójności.

SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNO-EKONOMICZNA A ZMIANY SYSTEMOWE W POLSCE

Krążące nad gospodarką Polski widmo kryzysu finansów publicznych i nacisk na liberalizację wywiedzioną z konsensusu waszyngtońskiego spowodowały, że przez całą dekadę lat 90. na marginesie polityki pozostawał problem ładu społecznego, zwłaszcza zaś nasilających się nierówności majątkowo-dochodowych, korupcji, warunków leczenia, wychowania i kształcenia, łączenia pracy z życiem rodzinnym, depopulacji i godnego starzenia się. W XXI wieku do czasu akcesji do UE marginalizowanie polityki społecznej dokonywało się za sprawą przewidywanych znacznych kosztów wejścia do UE, które musi ponieść budżet państwa. Również pierwsze lata członkostwa obarczone wpłatami do budżetu UE (ok. 2 mld euro rocznie) i 20–25% wkładem własnym do projektów realizowanych z funduszy strukturalnych oraz odroczonymi korzyściami dofinansowania programów strukturalnych i spójności społecznej uniemożliwiały działania w tym kierunku.

Nie oznacza to, że do momentu wejścia Polski do UE nie zajmowano się problemami narastających nierówności społecznych. Do tego czasu kwestie te podejmowano jedynie w kontekście racjonalizacji wydatków społecznych. Działania te były motywowane nie tyle troską o ograniczenie problemów społecznych, lecz w celu ograniczenia zbyt wysokiego deficytu budżetowego i zagrożenia ze strony pułapki zadłużenia zagranicznego. Należy przypomnieć, że Polska

odziedziczyła po gospodarce centralnie planowanej dług zewnętrzny, który w 1990 r. wynosił aż 77,9% PKB [Woźniak, 1997, s. 84]. Pomimo jego restrukturyzacji polegającej na umorzeniu 50% tego zadłużenia wobec Klubu Paryskiego (1991 r.) i 45% wobec Klubu Londyńskiego (1994 r.) nadmierna w stosunku do możliwości bilansu płatniczego ekspansja inwestycyjna w latach 1995–1998 oraz późniejsza recesja spowodowały ponowne zagrożenie widmem pułapki zadłużenia zagranicznego.

Doraźna, pozostająca najczęściej w luźnym związku ze spójnością społeczno-ekonomiczną, osobliwa racjonalizacja wydatków społecznych przez państwo polegała na:

- odejściu w 1996 r. od indeksacji płacowej na rzecz płacowo-cenowej, jej zredukowaniu w 1999 r. do 20% i ograniczeniu do indeksacji cenowej oraz zaniechaniu automatycznego indeksowania świadczeń od 2004 r.;

- zaostrzeniu systemu orzecznictwa inwalidzkiego od 1997 r., co umożliwiło uzyskanie nadwyżki środków w funduszu rentowym;

- nieudanej reformie służby zdrowia, która ograniczyła zakres nieodpłatnych świadczeń medycznych, pogarszając równocześnie ich dostępność i jakość, pogłębiła problemy finansowe niedostatecznie zabezpieczonych środkami ZUS obligatoryjnych usług medycznych, powszechnie odczuwany brak środków na finansowanie najniezbędniejszych inwestycji, nie usunęła wielkich kosztów utrzymania przerośniętej i nadmiernie zbiurokratyzowanej administracji systemu ochrony zdrowia, nie zapobiega emigracji personelu medycznego i jego działaniom rewindykacyjnym,

- wdrożeniu opartego na nowej logice trójfilarowego, repartycyjno-kapitałowego systemu ubezpieczeń społecznych zalecanego przez organizacje międzynarodowe,

- zaostrzeniu kryteriów przyznawania ochrony socjalnej bezrobotnym, w wyniku czego w 2003 r. zaledwie 15% bezrobotnych otrzymywało zasiłek,

- niepodnoszeniu w wymiarze realnym wydatków na ochronę zdrowia i opiekę społeczną, co równocześnie oznaczało znaczne ich realne zmniejszenie w przeliczeniu na beneficjenta z powodu inflacji i szybko rosnących kosztów w tych sferach,

- niepodnoszeniu w wymiarze realnym publicznych wydatków na edukację, co doprowadziło do ograniczenia ich poziomu w drugiej połowie lat 90. poniżej granicy finansowego progu śmierci oświatowej sformalizowanej edukacji i wychowania (4% PKB), przyjmowanego w ekspertyzach UNESCO.

Rezultatem takiej polityki społecznej było znaczne obniżenie się jakości rozwoju społecznego, narastanie destrukcyjnych konfliktów i nierówności społecznych prowadzących do rozległej sfery ubóstwa przeradzającej się w zacofanie cywilizacyjne niektórych warstw społecznych i regionów.

Niektórzy eksperci zarzucali kolejnym ekipom rządowym nie tylko brak profesjonalnej powagi i lekceważące traktowanie kwestii spójności społecznej,

lecz również nadużywanie wulgarnie pojmowanego liberalnego porządku ekonomicznego³ do forsowania stabilności finansowej państwa.

W rzeczywistości balansowanie blisko granicy pułapki zadłużenia zagranicznego przy nadmiernej sztywności wydatków rządowych nie pozostawiało liczącego się pola manewru na rzecz spójności społecznej. Problem spójności społeczno-ekonomicznej mógł i musiał być podjęty dopiero po wejściu na ścieżkę wysokiego wzrostu gospodarczego i akcesji do UE. Akcesja do UE oznaczała włączenie Polski do realizacji jednej z ważniejszych polityk – polityki spójności, której celem jest promowanie harmonijnego rozwoju całego terytorium UE–25 poprzez działania umożliwiające zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju jej regionów. Dzięki tym działaniom oczekuje się wzmocnienia spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej poszczególnych krajów i całej wspólnoty oraz odrabiania dystansu rozwojowego i konwergencji z innymi regionami i krajami.

Na podstawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dotyczących spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej każdy kraj członkowski będący beneficjentem funduszy UE przygotowuje Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, czyli Narodową Strategię Spójności⁴. Dokument ten przedstawia analizę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i jej regionów, formułuje najważniejsze wyzwania rozwojowe kraju w perspektywie kolejnych lat oraz określa cele zmierzające do osiągnięcia spójności Wspólnoty w trzech wymiarach (ekonomicznym, społecznym i terytorialnym), alokację środków finansowych na poszczególne programy oraz ramy systemu realizacji.

Syntetyczną miarą stopnia realizacji celu strategicznego jest szybkość zmniejszania dysproporcji na poziomie krajowym i regionalnym w poziomie PKB *per capita*. Obecnie wskaźnik ten wynosi ok. 50% poziomu przeciętnego UE–25. Realizacja celów NSRO ma podnieść ten wskaźnik do poziomu 2/3 średniej UE. Utrzymanie takiego tempa konwergencji realnej umożliwiłoby osiągnięcie poziomu rozwoju przeciętnego dla UE w ciągu jednego pokolenia.

Szczegółowy podział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013 kształtuje się następująco:

- Infrastruktura i środowisko – 27,9 mld euro (41,9% całości środków).
- Regionalne Programy Operacyjne – 16, 6 mld euro (24,9%).
- Kapitał Ludzki – 9,7 mld euro (14,6%).
- Innowacyjna Gospodarka – 8,3 mld euro (12,4%).

³ Takie opinie wyrażali na forum Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej m.in. Z. Sadowski, T. Kowalik, S. Golinowska [*Racjonalizacja...*, 2005].

⁴ Taki dokument został przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w maju 2007 r. i jest zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia.

- Rozwój Polski Wschodniej – 2, 3 mld euro (3,4%).
- Pomoc Techniczna) – 0,5 mld euro (0,8%).

Niestety, polityka spójności społeczno-ekonomicznej określona w NSRO kładzie nacisk na ilościowy rozwój kapitału ludzkiego Tymczasem Polsce potrzebna jest przede wszystkim modernizacja refleksyjna kapitału ludzkiego, bez której nie będzie możliwe zbudowanie kreatywnej i innowacyjnej gospodarki i społeczeństwa informacyjnego zdolnego do powszechnego dyskontowania korzyści z globalizacji i rozwoju GOW⁵.

WNIOSKI

Ład instytucjonalny w Polsce jest produktem zmian zachodzących w globalnym kapitalizmie, zwłaszcza zaś w UE, która cierpi na nadmiar regulacji umożliwiających ingerencję pozarynkowych biurokratycznych struktur powiększających skalę i zakres zjawisk oportunistu i pogoni za rentą, a w związku z tym również podwyższających poziom kosztów transakcyjnych tej koordynacji. Jednocześnie system ekonomiczny jest obciążony dodatkowymi kosztami transakcyjnymi, które wynikają z posocjalistycznego dziedzictwa wszechogarniającego oportunistu, braku szacunku dla prawa oraz w dalszym ciągu niedookreślonych przez prawo wielu obowiązków organów państwa i samorządu terytorialnego. Wobec ww. zaszłości oraz słabości instytucji społeczeństwa obywatelskiego, demokratyczne instytucje i niedostateczna przejrzystość praw są wykorzystywane nie tylko przez administrację państwową i samorządową, ale również przez interesariuszy jako parawan oportunistycznych zachowań i uchylania się od zaciągniętych wobec społeczeństwa zobowiązań. Utrudniają też, a nawet uniemożliwiają działania wynikające z potrzeby dbałości o poszerzanie obszarów wolności obywatelskich niezbędnych dla zwiększenia efektywnej koordynacji, czy też redukcji pogoni za *rent seeking*.

Spełnienie wymagań instytucjonalnych wynikających z członkostwa Polski w wielu międzynarodowych organizacjach nie może być pretekstem dla realizacji partykularnych interesów polityków i rządu. Choć w wielu przypadkach zmiany instytucjonalne wymagają decyzji na szczeblu międzynarodowym, Polska nie może ograniczać swojej aktywności w dziele odbudowy kapitału społecznego poprzez usprawnienia ładu instytucjonalnego i ograniczenie się jedynie do *aquis communautaire* UE, gdyż groziłoby to społeczeństwu narastaniem dystansu rozwojowego w stosunku do głównych beneficjentów globalizacji.

⁵ Szersze naświetlenie instytucjonalnych uwarunkowań innowacyjnej i kreatywnej gospodarki zostanie przedstawione w: [Woźniak, 2009, nr 14].

Warunkiem koniecznym przełamania reguł myślenia i działania, które nie sprzyjają poszukiwaniu spójnych rozwiązań instytucjonalnych ukierunkowanych równocześnie na spójność społeczno-ekonomiczną i pro wzrostową orientację gospodarki i polityki państwa są reformy zmierzające do:

- modernizacji refleksyjnej kapitału ludzkiego,
- zagwarantowania rządów praw, instytucji chroniących prawa obywateli i prawa mniejszości przed tyranią większości, biurokracji państwowej i samorządowej,
- zabezpieczenia podmiotów gospodarczych i obywateli przed nadużyciami władzy i wynaturzeniami demokracji wynikającymi z pokusy ciągłego poprawiania prawa, licencjonowania, dostrajania regulatorów ekonomicznych,
- zabezpieczenia organów władzy przed wpływami dominujących grup interesów,
- umożliwienia egzekwowania organom władzy rządów praw i polityki spójności społeczno-ekonomicznej nieburzącej porządku konkurencyjnego,
- usunięcia niedostatku wartości etyczno-moralnych⁶.

Niezbędnymi składnikami ładu instytucjonalnego zdolnymi do równoważenia konfliktów między interesami organów państwa i jednostkowymi są sprawne instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Warunkiem formowania się i przetrwania tych instytucji jest obok rządów praw, względna zamożność ogółu obywateli i niski zakres ubóstwa. Złe funkcjonowanie instytucji demokracji oraz wysoki zakres marginalizacji i wykluczenia spowodowany niesprawiedliwymi nierównościami społecznymi i niską względną zamożnością społeczną tworzą zły klimat do odbudowy kapitału społecznego.

Liberalizm ekonomiczny, zwłaszcza w skrajnych jego postaciach, nie jest wystarczającą podstawą projekcji instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Instytucjonalnym warunkiem formowania się społeczeństwa obywatelskiego są szerokie i łatwe do egzekwowania uprawnienia obywatelskie do kontroli organów państwa. Mogą temu służyć: jawność i pełna odpowiedzialność organów władzy za prowadzoną politykę na podstawie jasno i przejrzyście sprecyzowanych kryteriów, łatwo egzekwowalne referendalne prawa obywatelskie do zawetowania uchwalonych ustaw i poddawania pod głosowanie własnych propozycji. Jedność praw i odpowiedzialności jest koniecznym składnikiem rządów praw. Te zaś są konieczne dla ucywilizowania reguł rynku politycznego, ograniczenia skłonności polityków do wykorzystywania niedostatków ekonomicznych modeli różnych teorii w imię partykularnych interesów oraz popełniania błędów, polegających na niespójności wdrażanych do praktyki rozwiązań instytucjonalnych porządku ekonomicznego, wynikających z niedostatecznego rozumienia teorii.

Jeśli społeczeństwu polskiemu nie powiedzie się spójna zmiana instytucjonalna umożliwiająca innowacje koordynacji procesów społeczno-ekonomicznych,

⁶ Problem ten poruszony został przez: [Matysiak, 2003].

które zagwarantują rządy praw ukierunkowane na harmonizowanie efektywności ekonomicznej ze sprawiedliwymi nierównościami społecznymi, krążące widmo upadku reputacji polityków i polityki, oportunistu, rozkładu instytucji demokratycznych i państwa uniemożliwi odrabianie dystansu rozwojowego. Wszak identyczna technika i technologia produkcji zglobalizowanego kapitalizmu może przynieść wyższą produktywność całkowitą jedynie w warunkach sprawniejszego dla rozwoju kapitału społecznego ładu instytucjonalnego. Oznacza to, że im większa spistość relacji międzyludzkich i zdolność ładu instytucjonalnego do koordynowania podmiotów społecznych w ramach projektu wspólnego, im sprawniejsze jest kontraktowanie i prawa własności, a mniej jest asymetrii informacji, oportunistu oraz pogoni za rentą korzyści, tym mniejsze są koszty transakcyjne i większa jest produktywność całkowita przy takich samych technologiach.

LITERATURA

- Doing Business*, Word Bank, www.doingbusiness.org/Explore.Economies, Galbriht J.K., 2005, *Gospodarka niewinnego oszustwa. Prawda naszych czasów*, MT Biznes, Warszawa.
- Giddens A., 2006, *Nowoczesność i tożsamość*, PWN, Warszawa.
- Global Competitiveness. Report 2004–2005*. Words Economic Forum in Association with the World Bank, www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/grc2004.html.
- Graca P., Sulejewicz A., 2005, *Mierzenie kosztów transakcyjnych w gospodarce polskiej w latach 1996–2003*, Grant KE2, SGH, Warszawa.
- Fukuyama F., 2000, *Wielki wstrząs. Natura ludzka a odbudowa porządku społecznego*, Politeja, Warszawa.
- Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, www.heritage.org/research.
- Kok W. (red.), 2004, *The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High Level Group, November.
- Lewis W.W., *Potęga wydajności*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Matysiak A., 2003, *Wpływ systemu wartości na kapitał społeczny [w:] Działania zbiorowe teorii i praktyka*, red. A. Matysiak, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
- North W., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 16.
- Pejovich S., 2003, *Understanding the Transaction Cost of Transition. It's Culture Stupid*, "Review of Austrian Economics", vol. 16, nr 4.
- Racjonalizacja finansów publicznych w Polsce*, 2004, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa, Raport nr 50.
- Radło M.J., 2006, *Reformy gospodarcze w Unii Europejskiej. Czy „lizbońska” Unia dogoni Stany Zjednoczone? [w:] Amerykański model rozwoju gospodarczego. Istota, efektywność i możliwości zastosowania*, red. W. Bieńkowski, M.J. Radło, SGH, Warszawa.

- Sulejewicz A., 2006, *Czynniki instytucjonalne w badaniach wzrostu gospodarczego krajów posocjalistycznych* [w:] Materiały konferencji pod hasłem: „Ścieżki wzrost gospodarczego w krajach posocjalistycznych w latach 1990 2005: konwergencja czy dywergencja”, SGH, Warszawa 16 listopada.
- Winiecki J., 2003, *Determinants of catching up or falling behind: interaction of formal and informal institutions*, Konferencja NBP pod hasłem “Successes and failure in real Convergence”, 23–24 X.
- Woźniak M.G., 1997, *Zadłużenie zagraniczne a restrukturyzacja aparatu wytwórczego Polski* [w:] B. Jasiński, L. Mesjasz, A. Szopa, M.G. Woźniak, *Zadłużenie zewnętrzne a rozwój przemysłu kraju dłużniczego*, Centrum Badań nad Zadłużeniem i Rozwojem, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Woźniak M.G., 2009, [w:] *Nierówności społeczne w wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*, z. nr 14 (w druku).

Streszczenie

W artykule wyodrębniono instytucje sprzyjające wzrostowi gospodarczemu wywiedzione z liberalizmu anglosaskiego oraz wskazano na ich konsekwencje dla nierówności społecznych. Na podstawie wyodrębnionych rodzajów instytucji i problemów związanych z pomiarem i identyfikacją dowodzi się, że proces optymalizacji zmiany instytucjonalnej w krajach posocjalistycznych nie może być w dostatecznym stopniu kontrolowany i musi się dokonywać ewolucyjnie. Posocjalistyczne dziedzictwo reguł myślenia i działania oraz technokratyczna modernizacja kapitału ludzkiego nie są w stanie doprowadzić do spójnej zmiany instytucjonalnej umożliwiającej zintegrowany rozwój wszystkich sfer bytu ludzkiego. W artykule zaprezentowano również postulaty pod adresem spójnej zmiany instytucjonalnej w Polsce.

Institutional Conditions of Economic Growth and Fair Social Inequalities

Summary

In the study there are specified the institutions favourable for economic growth that are derived from Anglo-Saxon liberalism and there are pointed out their consequences for social inequalities. Basing on the specified kinds of institutions and problems connected with their measurement and identification there is being proved that the process of optimisation of institutional change in post-socialistic countries cannot be controlled enough and have to progress evolutionary. Post-socialistic heritage of ways of thinking and acting as well as technocratic modernization of human capital are not able to conduct to coherent institutional change that enables integrated development of all spheres of human existence. In the study there are presented also some proposals for coherent institutional change in Poland.