

Dr Małgorzata Leszczyńska

Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Rzeszowski

Rola instytucji w rozwoju społecznym

„Ekonomię rozwoju społecznego i instytucjonalnego można uznać za dwie strony tego samego medalu. Działania podejmowane w ich ramach zbiegają się, niwelując nierówności społeczne, a gospodarka staje się bardziej realna, ukierunkowana na poprawę jakości życia” [Tridico, 2007, s. 115].

WPROWADZENIE

W literaturze występuje zgodność poglądów, że transformacja instytucjonalna jest zwłaszcza niezbędna do przeobrażeń ustrojowych po erze komunizmu. Zainicjowanie procesu rozwojowego gospodarek „źle rozwiniętych”, do których można zaliczyć Polskę, wymaga radykalnej zmiany, obejmującej normy społeczne i nieformalne instytucje.

W gospodarkach krajów transformujących gospodarkę do systemu rynkowego istnieje samonapędzający się proces, który wyznacza historycznie uwarunkowaną „trajektorię rozwoju” instytucji. Na ewolucyjną ścieżkę rozwojową instytucji wpływa wzajemne przenikanie się nowych i starych zwyczajów społecznych. Jak podkreślają ekonomiści, niebezpieczny dla rozwoju społeczno-gospodarczego jest zwłaszcza stan pustki instytucjonalnej (nazywany też „próżnią ustrojową” bądź „gospodarką chaosu”), gdyż przyczynia się on do dezorganizacji ram działania podmiotów gospodarczych. Jak wskazuje P. Tridico: „Jeżeli zlekeważone zostaną formalne instytucje gospodarcze, ich miejsce zajmą instytucje nieformalne i procesy o charakterze spontanicznym. (...) Taka nieformalna instytucjonalizacja może mieć także charakter „parapaństwa” lub wręcz nielegalny. (...) Nieformalne instytucje tworzą gospodarkę nieformalną i nielegalną, siły hamujące rozwój zyskują przewagę i obniżają się możliwości rozwoju społecznego. Co więcej, więzi gospodarcze słabną, przy jednoczesnym wzroście kosztów transakcji, co negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy” [Tridico, 2007, s. 96–97]. Na takich przeobrażeniach korzystają grupy społeczne, przedsiębiorstwa i regiony zajmujące dominującą pozycję. Rozwój przebiega więc nierówno, pogłębia rozwarstwienie społeczne, czego efektem jest ograniczenie wzrostu gospodarczego.

Według badań P. Tridico w gospodarkach znajdujących się w okresie transformacji, rozwój społeczny jest warunkiem wystarczającym, ale niekoniecznym do osiągnięcia wzrostu gospodarczego. W tym aspekcie instytucje i polityka instytucjonalna mają do spełnienia kluczową rolę w procesie rozwoju społecznego. Dobrze zaprojektowane instytucje konieczne są w celu zapewnienia lepszego dostępu do zasobów, a zwłaszcza ich prawidłowej dystrybucji [Tridico, 2007, s. 95].

Z przeglądu literatury wynika, że oprócz analizy kosztów społecznych, w tym ubóstwa w gospodarkach dokonujących przekształceń rynkowych i oceny spójności gospodarczej krajów unijnych (w tym szczególnie nowych członków), zasadniczo nie poświęca się należytej uwagi zagadnieniom rozwoju społecznego. Problematyka ta poruszana jest niejako przy okazji omawiania wzrostu gospodarczego. Ponadto w Polsce i krajach dokonujących przekształceń systemowych kwestia ta była i jest przedmiotem licznych badań i sporów naukowych w kontekście ocen skutków społecznych transformacji. Zauważalny jest natomiast brak względnie całościowego ujęcia tej tematyki z punktu widzenia oceny sfery instytucjonalnej.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie znaczenia systemu instytucji publicznych dla pobudzenia procesów rozwoju społecznego krajów dokonujących przemian rynkowych. Na wstępie przedstawiono kwestie definiowania instytucji i rozwoju społecznego z punktu widzenia teorii ekonomii rozwoju. Wskazano też na instytucjonalne uwarunkowania rozwoju społecznego. Następnie przedstawiono występujące w literaturze propozycje, co do sposobów pomiaru tego rozwoju. Wskazano także pożądane kierunki polityki wspierającej rozwój społeczny.

INSTYTUCJE I ROZWÓJ SPOŁECZNY ORAZ ICH SPRZĘŻENIA Z PUNKTU WIDZENIA EKONOMII ROZWOJU

Instytucje definiuje się jako „zbiory reguł społecznych, według których organizowane są interakcje społeczne” [Knight, 1992, s. 2]. Instytucje więc to reguły współżycia społecznego lub normy zakorzenione w systemach wartości. Zmiana instytucji zatem wymaga modyfikacji obowiązujących norm i zasad życia społecznego oraz systemów wartości. Trzeba pamiętać, że pojęcie instytucji obejmuje zarówno instytucje formalne (prawo), jak i nieformalne (tzn. nieskodyfikowane, lecz obowiązujące reguły społeczne). Transformacji do systemu rynkowego nie wystarcza jednak tylko zmiana wyłącznie instytucji formalnych. Ważniejsza jest bowiem zmiana mentalności („postaw i nawyków myślowych”) podmiotów gospodarczych. Trzeba jednak pamiętać, że zaplanowane, ale jeszcze nieistniejące instytucje mogą działać gorzej niż „stare i nieefektywne”,

w otoczeniu których podmioty gospodarcze mają większe bezpieczeństwo egzystencji [Tridico, 2007].

Instytucje jednak to nie tylko reguły, ale także rynki i organizacje. W takim ujęciu, według D. Northa, instytucje są regułami gry, a organizacje graczami [Puchała, 2004, s. 317].

Z kolei w kwestii rozwoju społeczno-gospodarczego podkreśla się, że jest to ruch w górę całego systemu społeczno-ekonomicznego, który dokonuje się poprzez ilościowe oraz jakościowe zmiany nie tylko w sferze produkcji i podziału oraz inwestycji i konsumpcji, ale m.in. także w odniesieniu do: uprawianej polityki gospodarczej oraz charakteru i jakości instytucji, czyli reguł gry, w ramach których funkcjonuje gospodarka (zmiany w sferze regulacji o charakterze instytucjonalnym) [Kołodko, 2007, s. 265; Woźniak, 2004 s. 20].

Według definicji UDPD rozwój społeczny to proces poszerzania możliwości wyboru dostępnych obywatelom danego kraju. Osiąga się go dzięki poszerzaniu możliwości działania i funkcjonowania. Rozwój społeczny ma więc także miejsce wtedy, gdy pojawiają się możliwości podejmowania różnorodnych działań przez ludzki potencjał. To z kolei sprzyja zwiększeniu swobody gospodarczej i społecznej („rozwój to swoboda”) [Sen, 1999].

Biorąc za punkt wyjścia tę definicję w świetle tematyki podjętej w artykule można wskazać, że do rozwoju potencjału człowieka niezbędne są instytucje. Działania bowiem w sferze instytucjonalnej pozwalają na poprawę dostępu do zasobów oraz możliwości w trzech podstawowych wymiarach rozwoju społecznego – długiego i zdrowego życia, odpowiedniego wykształcenia i godziwej stopy życiowej [Tridico, 2007, s. 106].

W związku z powyższym rozwój można więc zdefiniować jako wzrost gospodarczy z towarzyszącymi mu zmianami instytucjonalnymi [Toye, 1995].

D. North zwraca uwagę, że kluczowym zagadnieniem jest sprawa bodźców, których dostarcza struktura instytucjonalna działającym w ramach organizacji jednostkom. Działania podejmowane są w kierunku największych korzyści, co z kolei w stopniowy sposób zmienia same instytucje [Puchała, 2004].

Z kolei D. Rodrik uważa, że kraje mające wyższy PKB na jednego mieszkańca to te, którym udaje się z powodzeniem rozwiązywać konflikty społeczne dzięki istnieniu właściwych instytucji. Rynek globalny jest źródłem wstrząsów, ale i pobudzenia wzrostu gospodarczego. Jednak to instytucje na poziomie krajowym – w dziedzinie współrzędzenia, wymiaru sprawiedliwości, swobód obywatelskich, ubezpieczeń społecznych i wykształcenia – powodują, że pojawia się więcej elementów pobudzenia, a nie spowolnienia rozwoju [Rodrik, 1999, s. 96].

Opierając się na współczesnym zasobie wiedzy ekonomicznej można wskazać dwie grupy czynników warunkujących wzrost i rozwój gospodarczy: istniejące instytucje i czynniki makroekonomiczne. Polityka gospodarcza może wpływać na obydwie z nich, przy czym istnieją między nimi współzależności.

Instytucje mogą wpływać na wzrost i rozwój w dwojaki sposób: pośrednio – oddziałując na poziom inwestycji, lub bezpośrednio – oddziałując na ich efektywność [Puchała, 2004, s. 318].

Podsumowując powyższe rozważania można zgodzić się z G. Kołodko, że istota rozwoju społeczno-gospodarczego sprowadza się do odpowiednio ukie-
runkowanych zmian ekonomicznych, które z kolei są uwarunkowane przez: wartości, instytucje, politykę [Kołodko, 2007, s. 288].

SPOSOBY POMIARU ROZWOJU SPOŁECZNEGO W KONTEKŚCIE WPŁYWU CZYNNIKÓW INSTYTUCJONALNYCH

Wraz z rosnącym zainteresowaniem badaniami nad rozwojem pojawia się potrzeba oceny nie tylko zmian ekonomicznych, ale i społecznych oraz kulturowych. Z uwagi na ich złożony charakter podejmuje się liczne próby skonstruowania syntetycznego miernika, który jak najtrafniej oddawałby skalę dystansu rozwoju społecznego między krajami najwyżej i najmniej rozwiniętymi.

Wskaźnikami o tak kompleksowym charakterze uwzględniającymi ponadto aspekty instytucjonalne są: indeks zasobów ludzkich – HAI oraz stosowany przez UNDP (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju) – indeks rozwoju społecznego HDI. W konstrukcji HAI bierze się pod uwagę takie elementy jak: wyżywienie (średnie spożycie kalorii *per capita* wyrażone jako procent wymaganego minimum), zdrowie (wyrażone wskaźnikiem śmiertelności dzieci poniżej 5. roku życia) oraz edukację (współczynnik piśmienności dorosłych i udział osób ze średnim wykształceniem w społeczeństwie). Z kolei HDI określa zarówno ekonomiczny poziom rozwoju wyrażony wartością realnego dochodu *per capita* oraz czynniki pozaekonomiczne: zdrowie (przewidywaną długość życia w chwili narodzin) i dostęp do edukacji (wskaźnik piśmienności i liczba lat trwania nauki), które świadczą o jakości życia w danym kraju. Obejmując ww. wymiary HDI świadczy o efektach prowadzonej polityki instytucjonalnej w wymiarze społecznym. Skala wskaźnika ma rozpiętość od 0 do 1, gdzie 1 oznacza maksymalny poziom rozwoju społecznego. Według tego instrumentu statystyczno-analitycznego można dokonać podziału świata na: kraje zacofane (0,000–0,500); kraje średnio rozwinięte (0,501–0,800); kraje wysoko rozwinięte (0,801–1,000). Indeks ten umożliwia ocenę dystansu dzielącego społeczeństwo konkretnego kraju od hipotetycznego stanu „pełnego rozwoju”. Stan taki wyznaczają:

- średnia długość życia wynosząca 85 lat,
- pełna skolaryzacja dzieci i młodzieży oraz całkowity brak analfabetyzmu dorosłych,
- PKB na jednego mieszkańca osiągający poziom kraju najwyżej rozwiniętego (40 tys. do jednego według parytetu).

Przegląd badań dotyczących związku instytucji z rozwojem społecznym wskazuje, że zmienne mierzące funkcjonowanie i jakość instytucji są właściwsze do pomiaru wpływu instytucji na rozwój niż zmienne opisujące jedynie cechy instytucji [Puchała, 2004, s. 317]. W tym kontekście warto wskazać, że HDI wyraża związek między rozwojem społecznym a jakością instytucji (w szczególności wyraża efektywność działania instytucji publicznych świadczących usługi oświatowe i zabezpieczających ochronę zdrowia). HDI abstrahuje jednak od proporcji podziału dochodów (co wpływa na spójność społeczną) i nie zawiera szacunków wpływu czasu wolnego, który decyduje o jakości życia.

Z kolei do miar funkcjonowania oraz jakości formalnych i nieformalnych instytucji zalicza się: honorowanie umów, prawa własności, zaufanie i swobody obywatelskie (rozszerzanie praw obywatelskich i politycznych korzystne jest zwłaszcza dla rozwoju kapitału społecznego) [Puchała, 2004, s. 318]. Ponadto wśród wymiarów najczęściej branych pod uwagę w badaniach występują: korupcja, biurokratyzacja, stabilność polityczna, ryzyko inwestycyjne, cechy systemu rynkowego wpływające na jego efektywność, np. otwartość gospodarki.

Podstawowym jednak celem rozwoju społecznego powinien być: zapewniony udział społeczeństwa w rządzeniu krajem. Jak wskazuje A. Sen, dużą wagę ma demokratyzacja ze względu na jej znaczenie w rozwoju społecznym. Według niego „wolność to rozwój”, a propozycje zmierzają do oceny wolności i demokracji na podstawie charakteru: sceny politycznej, stanu organów przedstawicielskich, swobody wypowiedzi, wolności wyborów, niezależności mediów i autonomii sądów [Sen, 2002]. W ocenie tej sfery bierze się w szczególności pod uwagę: proces wyborczy (EP); społeczeństwo obywatelskie (CS); niezależność mediów (IM); demokrację instytucji rządowych (NGOV); demokrację instytucji pozarządowych (LGOV); niezależność sądów (JFI); uczciwość, przejrzystość i korupcję (CO). Przyjmuje się tu skalę od 1–7, przy czym 1 oznacza największy postęp w demokracji, a 7 – najmniejszy. I tak: kraje mieszczące się między: 1–2,5 to kraje wolne, 3–5,5 są częściowo wolne, a w granicach 6–7 są krajami bez wolności.

Aspekty instytucjonalne w rozwoju społecznym eksponuje również koncepcja, która opiera się na czterech filarach [Kołodko, 2007, s. 268]:

- sprawiedliwym i trwałym rozwoju społeczno-gospodarczym,
- ochronie wartości kulturowych,
- dbałości o środowisko naturalne,
- dobrym rządzeniu i zarządzaniu gospodarką i sprawami publicznymi – w tym wymiarze można wskazać, że instytucje to wybór polityki.

Najwłaściwszym jednak do oceny polityki instytucjonalnej i jej społecznych efektów rozwojowych – jak się wydaje – byłby syntetyczny wskaźnik integrujący ww. miary.

KIERUNKI ZMIAN INSTYTUCJONALNYCH WSPIERAJĄCYCH ROZWÓJ SPOŁECZNY

Z uwagi na to, że instytucje odgrywają ważną rolę w gospodarce i rozwoju społecznym, ważne jest wdrożenie odpowiednich działań instytucjonalnych. Należy określić, jak zmieniać instytucje, w jakim kierunku powinny one ewaluować, by wprowadzić nowy ład instytucjonalny sprzyjający rozwojowi społeczno-gospodarczemu.

Podkreśla się, że słabości systemu instytucjonalnego Polski wynikają ze zwyrodnienia publicznej debaty i uprawiania tzw. polityki pragmatycznej i dotyczą [Marody, Wilkin, 2002, s. 162–164]:

- przechwytywania instytucji publicznych i podporządkowywania ich funkcjonowania realizacji partykularnych interesów;
- instytucjonalnej nieciągłości – reformowanie reform rozpoczętych przez poprzedników;
- wewnętrznej niekompatybilności systemu instytucjonalnego – hybrydalność, nieskonsolidowanie;
- stosowania wyłącznie twardego prawa – wąski legalizm oraz jednocześnie tendencja do omijania prawa, niezdolność adaptacyjnego rozumienia i stosowania prawa opartego na odwoływaniu się do ogólnych nadrzędnych zasad postępowania, a w konsekwencji degeneracja prawa.

Myślą przewodnią polityki społecznej powinna być nie tylko spójność – społeczna, ale i ekonomiczna oraz terytorialna. Rozwój wymaga świadomej i ukierunkowanej aktywności państwa na rzecz formowania kapitału ludzkiego i społecznego, bez którego nie da się zapewnić niezbędnego poziomu spójności. Fundament takiej polityki stanowią następujące założenia [Hausner, 2007, s. 140]:

- wydłużenie perspektyw działań podejmowanych przez państwo,
- wytwarzanie pozytywnych sprzężeń zwrotnych między różnymi segmentami zabezpieczenia społecznego,
- skuteczna koordynacja działania podmiotów,
- wysoka sprawność administracyjna,
- dostosowywanie praktycznych rozwiązań do sytuacji poszczególnych krajów,
- nacisk na społeczne innowacje,
- podejście instytucjonalno-ewolucyjne.

Uwzględniając wytyczne realizowanej przez UE strategii spójności społeczno-ekonomicznej oraz z uwagi na ostrą krytykę podejścia opierającego się na konsensusie waszyngtońskim, najbardziej właściwe wydaje się podążanie drogą wyznaczoną przez podejście ewolucyjno-instytucjonalne. W krajach, w których ściśle stosowano wytyczne konsensusu waszyngtońskiego prawie zupełnie zabrakło polityki społecznej i instytucjonalnej, które pozwalałyby na ochronę osób słabszych i uboższych, a także skuteczne rozwiązywanie konfliktów. Szo-

kowe wprowadzenie gospodarki rynkowej oznaczało kres państwa opiekuńczego, polityki społecznej i redystrybucji dochodów (co wywołało wzrost nierówności). Z kolei polityka uwzględniająca podejście ewolucyjno-instytucjonalne potwierdza zasadę, że instytucje oraz polityka instytucjonalna mają fundamentalne znaczenie (tabela 1). Przyczynia się ona do wzmocnienia roli państwa poprzez wydatki publiczne, gwarancje państwa wzmacniające siłę nabywczą najuboższych warstw społecznych, a także stabilizacji makroekonomicznej.

Tabela 1. Podejście ewolucyjno-instytucjonalne

Znaczenie ekonomii politycznej i nacisk w reformach
Zapewnienie ciągłego i rosnącego poparcia dla reform. Bardzo ważna jest komplementarność reform, ale nie wszystkie reformy muszą wystąpić na początku pod warunkiem, że stworzony zostanie impet dla dalszych reform. Mogą się rozwijać „przejściowe instytucje” i stopniowo ewaluować w kierunku bardziej doskonałych. Stworzenie instytucjonalnych podstaw rynku, silnie stymulujących wchodzenie nań nowych przedsiębiorstw. Wykorzystanie istniejących instytucji w celu zapobiegania zakłóceniom gospodarczym i niepokojom społecznym w okresie tworzenia nowych instytucji. Kompleksowy stosunek do zmiany instytucjonalnej: zmiany prawne i finansowe, egzekwowanie prawa, reforma struktur organizacyjnych państwa, rozwijanie „samowykonalnych” norm społecznych.
Zmiany alokacyjne i w sposobie rządzenia – rola rynku i państwa
Znaczenie podstaw instytucjonalnych niezbędnych do rozwoju rynków: minimalne ramy prawne, egzekwowanie prawa, stabilność polityczna, budowanie sieci i długookresowego partnerstwa w biznesie; podmioty zawierające umowy i ich otoczenie instytucjonalne jako jednostka analizy. Rola państwa dotyczy egzekwowania prawa i zabezpieczenia praw własności. Zaostrzenie ograniczeń budżetowych – endogeniczny rezultat zmian instytucjonalnych.

Źródło: opracowanie na podstawie: Marody, Wilkin 2002, s. 127–128; Hausner, 2007, s. 46.

W omawianym kontekście ważne znaczenie należałoby przypisać zwłaszcza następującym działaniom instytucjonalnym pozwalającym na jakościową poprawę rozwoju społecznego:

- podejmowanie inwestycji publicznych (obiekty infrastruktury publicznej i usług) – budowa obiektów infrastruktury publicznej i usług;
- budowa instytucji społecznych, które są gwarancją podstawowych praw gospodarczych i społecznych;
- budowa instytucji rynkowych (instytucje świadczące usługi w zakresie wspomagania handlu, usprawnienia wymiany rynkowej w celu zmniejszenia kosztów transakcyjnych);
- poprawa jakości otoczenia prawnego i zaufanie – realizacja polityk kładących nacisk na praworządność, dystrybucję praw majątkowych, poszanowanie umów).

Pożądany poziom rozwoju społecznego, zapewniają ponadto trzy warunki, w realizacji których ważną rolę odgrywają instytucje: 1) istnienie mechanizmów rozwiązywania konfliktów społecznych; 2) ograniczanie nierówności; 3) two-

rzenie możliwości działań gospodarczych i właściwe ich wykorzystywanie [Tridico, 2007, s. 113–114].

Z kolei G. Kołodko podkreśla, że osiągnięcie wyższego poziomu rozwoju społecznego jest możliwe wtedy, gdy Polska przyjmie strategię zrównoważonego rozwoju społecznego, która wymagałaby: przyrostu PKB do 21 300 dol, zwiększenia stopnia skolaryzacji do 98% oraz wydłużenia okresu życia do 77 lat (o 2,4 roku w porównaniu ze stanem obecnym [Kołodko, 2007, s. 267].

Przyjmując, że gospodarka to układ zinstytucjonalizowanych zachowań i reakcji społecznych, można zgodzić się z J. Hausnerem, iż nie oddziałuje się na nią poprzez jej parametry, lecz poprzez instytucje; nie rozwiązuje się równań, lecz problem. Nie zmierza się do uzyskania stanu równowagi, lecz do sterowania procesem, rozwojem gospodarki [Hausner, *Polityka...* 2007].

Polityka gospodarcza może jednak przyjąć różne kierunki i polegać na:

- parametrycznym kształtowaniu układu zobiektywizowanych zależności (kształtowanie parametrów);
- wywoływaniu określonych zmian strukturalnych – regulacja systemowa;
- powodowaniu procesu zmiany, układu zachowań i reakcji społecznych (instytucje) – komunikacja międzysystemowa.

Jak wskazuje J. Hausner – wielu polityków ogranicza się do pierwszej możliwości, a co najwyżej sięga do drugiej. Jednak skuteczna polityka społeczno-gospodarcza w perspektywie strategicznej wymaga zwłaszcza działań określonych przez trzecią opcję, opierającej się na szerokiej debacie społecznej o gospodarce i polityce. Tylko także wtedy, gdy reformowanie i reorganizowanie (instytucji) staje się środkiem, a nie celem, można mówić o stabilności organizacyjnej i instytucjonalnej [Hausner, *Polityka...* 2007].

Sprawą o zasadniczym znaczeniu jest globalizacja instytucjonalizacji i stworzenie światowego partnerstwa na rzecz rozwoju. Jednym z głównych kierunków działań w ramach włączenia się Polski w realizację Strategii Lizbońskiej UE w zakresie modernizacji europejskiego modelu socjalnego jest wspieranie integracji społecznej w ramach społeczeństwa opartego na wiedzy. Skuteczne działania w tym zakresie wymagają mobilizacji całego systemu instytucjonalnego: instytucji tworzących rynek (np. prawa własności, prawa gwarantujące wykonanie kontraktów), instytucji sfery regulacyjnej (np. efekty zewnętrzne, skala produkcji, informacje o działalności firm), instytucji stabilizujących rynek (np. zarządzanie polityką pieniężną, podatkową), instytucji osłonowych (np. ubezpieczenia, ochrona społeczna) [Por. Piasecki, 2007, s. 28; Hausner, *Pętle...*, 2007].

ZAKOŃCZENIE

Rola czynników instytucjonalnych w polskiej gospodarce to problematyka będąca od niedawna przedmiotem wnikliwego zainteresowania ekonomi-

stów (w I fazie zmian systemowych kwestie te bowiem pomijano i niedoceniało). W szczególności podejmowana jest jednak kwestia wpływu instytucji na wzrost gospodarczy. W sferze wpływu instytucji na rozwój społeczny daleko jest jeszcze do rozpoznania i zweryfikowania istniejących zależności. Trudności pojawiają się już bowiem na etapie doboru zmiennych reprezentujących miary instytucji. Reformy instytucjonalne stawiają więc bardzo ważne zadania dla sposobów mierzenia ich jakości.

Wielokierunkowy proces przemian, prowadzących do rozwoju społeczno-gospodarczego powinien być aktywnie wspierany przez państwo i wymaga dobrze ukierunkowanej polityki instytucjonalnej. Braki dotyczące jakości rządzenia i właściwych instytucji sprzyjają poszerzaniu gospodarki nieformalnej „szarej strefy”, korupcji, niepewności co do praw własności, co może mieć niekorzystny wpływ na rozwój społeczny. Można zgodzić się z poglądem, że we wszystkich dobrze funkcjonujących gospodarkach niezbędny jest interwencjonizm publiczny nadający właściwą rangę zasadom oraz instytucjom.

W odróżnieniu od podejścia charakterystycznego dla „konsensusu waszyngtońskiego”, podejście instytucjonalno-ewolucyjne uznaje prymat ram instytucjonalnych wraz z ich wartościami i nieformalnymi zasadami postępowania nad reformowaniem i tworzeniem ograniczonej liczby formalnych instytucji. Zakłada też, że podejmowane działania powinny być zależne od sytuacji w konkretnym kraju (dostosowanie instytucji do aktualnej fazy rozwoju społeczno-gospodarczego) [Tridico, 2007, s. 115].

Należy pamiętać, że efektywna działalność społeczna i gospodarcza może się odbywać wyłącznie w ramach sprzyjających jej instytucji i polityki gospodarczej. Jakość rządzenia i właściwe instytucje są kluczem do rozwoju społecznego osiąganego w krajach wysoko rozwiniętych. Wpływ na rozwój poprzez politykę społeczną jest możliwy za pośrednictwem instytucji, więc wybór tej polityki to także wybór instytucji. Ważne są też realne skutki społeczne, jakie wywołują zmiany w instytucjach [Puchała, 2004, s. 315].

W celu ograniczania nierówności społecznych konieczne są: polityka dystrybucji i podejście instytucjonalne, które wzmacniają spójność społeczno-ekonomiczną. Tylko w przypadku podejmowania właściwych działań instytucjonalnych rozwój społeczny rozumiany jako ciągłe poszerzanie możliwości wyboru przez społeczeństwo i jednostkę, jest możliwy. Działania te powinny zapewniać godziwe życie poprzez dostęp do opieki zdrowotnej, edukacji i rynku pracy [Tridico, 2007, s. 116].

Sukces rozwoju społecznego polega nie tylko na zmniejszaniu luki dotyczącej kapitału fizycznego. W nowej gospodarce dotyczy wiedzy nie tylko o procesach produkcyjnych, z zakresu organizacji i zarządzania, ale przede wszystkim wiedzy o właściwym funkcjonowaniu instytucji. To co odróżnia kraje bogate od biednych to istnienie i jakość instytucji [Piasecki, 2007, s. 29]. Można więc

zgodzić się z poglądem, że *nie będzie nowej gospodarki bez nowego społeczeństwa, a nowego społeczeństwa – bez nowych instytucji* [Tofler A., Tofler H., 2000].

LITERATURA

- Piasecki R. (red.), 2007, *Ekonomia rozwoju*, PWE, Warszawa.
- Hausner J., 2007, *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Scholar, Warszawa.
- Hausner J., 2007, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 43–60.
- Knight J., 1992, *Institutions and Social Conflicts*, Cambridge University Press.
- Kołodko G., 2007, *Wędrujący świat*, Prószyński i s-ka, Warszawa.
- Marody M., Wilkin J., 2002, *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej, EU – monitoring*, Frdrich Bert Stiftung, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie, Kraków, s. 162–164.
- Puchała R., 2004, *Uwarunkowania inicjowania trwałego wzrostu gospodarczego w Polsce – instytucjonalne czynniki polityki fiskalnej jako punkt krytyczny* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Polityka społeczno-ekonomiczna*, Mitel, Rzeszów, z. 4, s. 315–329.
- Rodrik D., 1999, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, DC: The Oversea Development Council, Washington.
- Sen A., 1999, *Development as Frieedom*, Oxford University Press, New York.
- Sen A., 2002, *Rozwój i wolność*, Zysk i s-ka, Poznań.
- Tofler A., Tofler H., *Cud sklonowany*, „Polityka” z 22.07.2000.
- Toye J., 1995, *The new institutional economics and its implications for development theory* [w:] Harris J., Unter J., Lewis C., *The New Institutional Economics and Third Word Development*, Routledge, London.
- Tridico P., 2007, *Rozwój społeczny i wzrost gospodarczy w gospodarkach w okresie transformacji: rola instytucji*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 95–124.

Streszczenie

Brak postępu w rozwoju społecznym tłumaczy się współwystępowaniem wielu powodów, wśród których wymienia się lekceważenie roli instytucji w tym procesie. W szczególności chodzi tu o brak zastępowania i tworzenia nowych instytucji publicznych, realizowanie w tym względzie standardowych rozwiązań i międzynarodowych wytycznych, przy równoczesnym lekceważeniu kultury, kapitału społecznego oraz krajowych wartości. Można też znaleźć pewne związki przyczynowe między społecznymi efektami rozwoju a polityką i instytucjami. W artykule wskazano te związki, a także sposoby ich pomiaru. Należy pamiętać, że wśród determinantów szybkiego tempa rozwoju społecznego poza otoczeniem zewnętrznym (jako ważnym dla stabilizacji makroekonomicznej) i jakością kapitału ludzkiego wymienia się dojrzałość instytucji i jakość polityki. Wprowadzanie reform rynkowych jest właściwe, jeżeli jego głównym celem jest stopniowa poprawa rozwoju społecznego, a instytucje mają rangę kluczowych czynników rozwoju. Zmiany jednak powinny być wprowadzane stopniowo, gdyż tylko wtedy są zorientowane bardziej prospołecznie i z większą świadomością roli instytucji.

The Role of Institutions in Social Development

Summary

Lack of progress in social development is explained by coexistence of many reasons, among others by disregard for the role of institutions in the process. Especially, it is caused by lack of replacement and creation of new institutions, realization of standard solutions and international guidelines with simultaneous disregard for culture, social capital and national values. There also can be found some connections between social results of development and policy and institutions. In the paper these connections were pointed out as well as their measures. It must be remembered that among determinants of high rate of social development, apart from external environment (as important for macroeconomic stabilization) and quality of human capital, there are also specified maturity of institutions and quality of policy. It is appropriate to introduce market reforms when their main goal is to progressively enhance social development and when institutions play the role of key factors of development. Changes should be, however, introduced gradually, because in this case they are more socially focused and there is wider awareness of the role of institutions.