

Jacek CHOTKOWSKI¹

KIERUNKI DOSKONALENIA INSTYTUCJI WSPOMAGAJĄCYCH ROZWÓJ GOSPODARCZY W POLSCE

Praca poświęcona jest prezentacji najważniejszych elementów otoczenia instytucjonalnego polskiej gospodarki. Rolę instytucji rozpatrywano na tle teoretycznych koncepcji nowej ekonomii instytucjonalnej. Określono kierunki doskonalenia instytucji warunkujące przyspieszenie rozwoju gospodarczo-społecznego naszego kraju. Oprócz rozwoju mechanizmów rynku zwrócono uwagę w szczególności na sprzyjające przedsiębiorczości zmiany w zwyczajach nieformalnych, uproszczenie uregulowań prawnych i fiskalnych, usprawnienie administracji, kreowanie wzajemnego zaufania i wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego.

1. WPROWADZENIE

Na istotną rolę instytucji w rozwoju gospodarczym wskazywał już twórca ekonomii klasycznej Adam Smith, wyrażając pogląd, że mechanizm rynkowy będzie sprzyjał harmonii, ale jedynie w otoczeniu odpowiedniego systemu prawnego i instytucjonalnego². Stąd potrzeba istnienia właściwej struktury instytucjonalnej, która zapewniłaby korzystne działanie sił rynkowych. Kierunki dominujące w teorii ekonomii (tzw. ortodoksyjna ekonomia), takie jak ekonomia klasyczna i neoklasyczna, keynesizm i monetaryzm, stanowiły teoretyczne i ideologiczne uzasadnienie niezależnego od społeczeństwa mechanizmu rynkowego³. Opisywały one – przeważnie z wykorzystaniem zmatematyzowanych modeli ekonomicznych abstrahujących od rzeczywistych procesów gospodarczych – proces alokacji zasobów za pomocą mechanizmu cenowego. Powstanie nurtu ekonomii instytucjonalnej jest wyrazem poszukiwania modeli rozwoju ekonomicznego dokładniej opisujących rzeczywiste procesy gospodarcze oraz uwzględniających rolę społeczeństwa, państwa i jednostek gospodarczych. Wzrost rangi analizy instytucjonalnej w ekonomii wynika z ujawniających się związków pomiędzy sferą ekonomiczną a polityczną oraz z wpływu czynników historycznych i kulturowych na efekty gospodarcze⁴. Wpływ wymienionych czynników na rozwój gospodarczy ujawnił upadek systemu socjalistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej oraz nierozwiązane problemy krajów opóźnionych w rozwoju, nabierające szczególnego znaczenia w warunkach nasilającej się globalizacji. Jak przewiduje D. Colander, ekonomia w przyszłości będzie bardziej instytucjonalna, a polityka ekonomiczna w wymiarze narodowym i globalnym – ukierunkowana na tworzenie instytucji sprzyjających rozwojowi⁵.

¹ Dr inż. Jacek Chotkowski, Zakład Marketingu, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Politechnika Koszalińska.

² M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 1994, s. 742–749.

³ A. Ząbkowicz, *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, „*Ekonomista*” 2003/6, s. 795.

⁴ J. Godłów-Legiędź, *Główny nurt współczesnej ekonomii: od formalizmu do nowego instytucjonalizmu*, [w:] *Historia myśli ekonomicznej*, ed. H. Landreth, D.C. Colander, PWN, Warszawa 2005, s. 574.

⁵ Tamże, s. 575.

Pojęcie instytucji jako systemu utrwalonych postaw społecznych, wzorców myślenia i zachowania, obyczajów i zwyczajów, które regulują procesy życiowe społeczeństwa, wprowadził do ekonomii T. Veblen⁶. Instytucje ogólnie dzielimy na formalne, wyrażone w obowiązującym systemie prawnym, oraz dotyczące norm nieformalnych, etyki, zwyczajów i tradycji. Jak deklaruje w imieniu polskich ekonomistów prof. J. Kleer, niespójność systemu instytucjonalno-prawnego polskiej gospodarki przesądza o nieefektywności w wielu dziedzinach, ograniczając innowacyjność podmiotów gospodarczych i kreatywność ludzką, a także obszar wolności gospodarczej, ochronę praw własności i podmiotowość obywateli⁷. Jak wynika z raportów międzynarodowych instytutów monitorujących, Polska w rankingach wolności gospodarczej klasyfikowana jest w drugiej pięćdziesiątce krajów⁸. Według tych ocen najbardziej dokuczliwe bariery dotyczą funkcjonowania państwa, niewydolności sądów, niskiej ochrony praw własności i małej skuteczności egzekwowania umów. Efektywna gospodarka stawia więc szczególne wymagania odnośnie do jakości i skuteczności polityki państwa. Chodzi o skuteczną politykę makroekonomiczną rządu, klimat przejrzystości i uczciwości w działalności instytucji publicznych oraz w realizacji polityki edukacyjnej i ochrony zdrowia, kształtujących wysoką jakość kapitału ludzkiego⁹. Na konieczność usprawnienia otoczenia instytucjonalnego polskiej gospodarki wskazują również przedstawiciele rządu, formułując m.in. hasła aktywnego społeczeństwa, innowacyjnej gospodarki, sprawnych instytucji oraz lepszych regulacji¹⁰.

2. ZARYS KONCEPCJI EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

Koncepcja ekonomii instytucjonalnej stanowi znaczący składnik zasadniczych nurtów światowej ekonomii¹¹. Jej współczesną wersję stanowi koncepcja nowej ekonomii instytucjonalnej, który to termin wprowadził Oliver Williamson¹². Zapoczątkowana została w pracach Ronalda Coase'a *The Nature of the Firm* (1937) oraz *The Problem of Social Cost* (1960). Podstawowe założenia, na których opiera się ekonomia instytucjonalna i które wyróżniają to podejście od ekonomii neoklasycznej, to:

- traktowanie firmy jako funkcji zarządzania, nie jako funkcji produkcji, a więc położenie akcentu na aspekt organizacyjny, nie technologiczny,
- uznanie instytucji, obok ekonomicznej efektywności, za wyznacznik ludzkiego działania,
- potraktowanie transakcji jako jednostki analizy i przyjęcie, że transakcje generują koszty związane z zawieraniem i obsługą kontraktu,
- wprowadzenie do rozważań kosztów informacji i przyjęcie, że dostęp do informacji nie dla wszystkich jest jednakowy (asymetria informacyjna)¹³.

⁶ W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2007, s. 224.

⁷ M. Misiak, *Czy teoria ekonomii pomoże w naprawianiu przyszłości? Enigma teraźniejszości. Raport specjalny*, „Nowe Życie Gospodarcze” 21–22 (2009), s. 5.

⁸ J. Kulawik, *Globalizacja finansowa a funkcjonowanie i rozwój banków*, IERiGŻ, Warszawa 2007, s. 50.

⁹ W. Rutkowski, *Państwo dobrobytu a aktywność gospodarcza*, „Ekonomista” 2006/3, s. 301.

¹⁰ W. Pawlak, *Strategia na rok 2010*, „Zielony Sztandar” 2010/2, s. 1.

¹¹ M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce / Institutions for Market Economy. The Case of Poland*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 71.

¹² J. Godłowski-Legiędź, *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomista” 2 (2005), s. 30.

¹³ M. Gancarczyk, *Instytucja a organizacja w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2002/5–6, s. 81.

Według definicji Douglasa Northa, instytucje w nowej ekonomii instytucjonalnej rozumiane są jako formalne i nieformalne zasady postępowania ludzi, wzory zachowań, reguły gry¹⁴. Instytucje należy wyraźnie odróżniać od organizacji, które są wykonawcami reguł, podmiotami działającymi na rynku, czyli „graczami”. Zasady teoretyczne nowej ekonomii instytucjonalnej nie negują założeń ekonomii neoklasycznej, akceptują gospodarkę rynkową i konkurencję, liberalizm polityki gospodarczej oraz przyjmują efektywność ekonomiczną jako kryterium celu gospodarowania. Uznają, że instytucje poprzez wpływ na koszty transakcyjne oddziałują na efektywność gospodarowania.

Przedmiot analiz nowej ekonomii instytucjonalnej ilustruje opracowany przez O. Williamsona schemat (tab. 1).

Tabela 1. Schemat Williamsona: poziomy analizy ekonomicznej z perspektywy instytucjonalnej

Poziom analizy	Przedmiot analizy	Tempo zmian w latach	Cel analizy
1. Teoria społeczna	społeczne podłoże kulturowe: instytucje nieformalne, zwyczaje, zasady moralne, tradycja, religia	od 100 do 1000	często nieuświadomiony, spontaniczny
2. Otoczenie instytucjonalne	ustrój polityczno-prawny: formalne reguły gry, zwłaszcza dotyczące praw własności (ustrój polityczny, wymiar sprawiedliwości, biurokracja)	od 10 do 100	dostosowanie otoczenia instytucjonalnego
3. Ekonomia kosztów transakcyjnych	struktury zarządzania (mechanizm kształtowania proporcji transakcji rynkowych i zarządzania hierarchicznego)	od 1 do 10	wybór racjonalnej struktury zarządzania
4. Ekonomia neoklasyczna	alokacja zasobów i zatrudnienia (ceny i ilości)	permanentne dostosowania	optymalizacja oparta na rachunku marginalnym

Źródło: O.E. Williamson, *Transaction Cost Economics: How It Works; Where It Is Headed*, „De Economist” 146/1 (1998), s. 25–27.

Wychodząc z perspektywy instytucjonalnej, Williamson wyróżnia w ekonomii cztery nurty analizy, odpowiadające poziomom zjawisk społeczno-gospodarczych: ogólna teoria społeczna (poziom 1), ekonomia praw własności (poziom 2), ekonomia kosztów transakcji (poziom 3), ekonomia neoklasyczna (poziom 4)¹⁵.

Przedmiotem analizy ekonomicznej w ekonomii instytucjonalnej są koszty transakcyjne. W ekonomii klasycznej i neoklasycznej koszty te pomijano, zakładając, że ich wysokość jest równa zero. Przez koszty transakcyjne należy rozumieć koszty funkcjonowania procesu gospodarczego¹⁶. Zalicza się do nich zasoby zużywane w procesie funkcjonowania gospodarki („zmienne” koszty transakcyjne) oraz zasoby używane do budowania, utrzymywania i modernizowania elementarnego porządku publicznego danego systemu („stałe” koszty transakcyjne). Koszty transakcyjne wynikają zarówno z kosztów obiektywnych, takich jak poszukiwanie informacji, analiza wariantów i wybór produktu czy zawarcie i realizacja umowy, jak i z kosztów wynikających z ograniczonej wiedzy, oportunistu i skłonności do

¹⁴ Tamże, s. 82

¹⁵ O.E. Williamson, *Transaction Cost Economics: How It Works; Where It Is Headed*, „De Economist” 146/1 (1998), s. 25–27.

¹⁶ J. Małysz, *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*, „Ekonomista” 2003/5, s. 325.

popęłniania błędów w realnym świecie. Najważniejszym celem instytucji jest redukcja kosztów transakcyjnych, tych naturalnych „tarć” w systemie wzrostu gospodarczego. Jakość instytucji decyduje o stopie wzrostu gospodarczego w większej mierze niż jakość prorynkowej polityki ekonomicznej. Według A. Topana funkcjonowanie jednolitego rynku UE zmniejsza koszty transakcyjne z powodu większych efektów skali, usunięcia barier utrudniających globalizację produkcji, zwiększonej konkurencyjności ograniczającej nieefektywność firm i redukującej zyski monopolowe, oraz usunięcia barier handlowych¹⁷.

3. KIERUNKI DOSKONALENIA INSTYTUCJI

W systemie otoczenia instytucjonalnego gospodarki wyróżniamy kilkanaście rodzajów instytucji, które w zasadniczy sposób kształtują poziom jej efektywności oraz przesądzają o możliwościach rozwoju gospodarczego i społecznego. Oprócz mechanizmów rynku należy wymienić tutaj takie rozwiązania instytucjonalne, jak mechanizm planowania strategicznego (długookresowego), kultura i system zwyczajów nieformalnych, sprzyjający przedsiębiorczości system regulacji prawno-finansowych, usprawnienie administracji, rozwój kapitału ludzkiego poprzez dostęp do wiedzy i nauki, kreowanie wzajemnego zaufania i rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Rozwój mechanizmów rynku. Przez rozwój mechanizmu rynkowego należy rozumieć niezakłócone kształtowanie się w wyniku relacji podaży i popytu tendencji cenowych jako przesłanek decyzji ekonomicznych uczestników rynku. Powinno to prowadzić do zwiększania efektywności procesów produkcyjnych oraz poprawy jakości i wartości użytkowej dla konsumenta. W polskiej polityce gospodarczej zadanie rozwoju rynku realizowane jest głównie poprzez przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym i działalność Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Równie istotne jest wspieranie powstawania nowych firm (przedsiębiorczości) w poszczególnych branżach gospodarki. Wzmacnianiu konkurencji rynkowej sprzyja obecność na krajowym rynku przedsiębiorstw zagranicznych, w tym firm globalnych. Jednocześnie jednak należy skutecznie wspierać polskie podmioty, aby nie ulegały one marginalizacji, lecz były zdolne do ekspansji rynkowej, również na rynki zagraniczne. Efektywność funkcjonowania rynku zwiększa ponadto brak barier wejścia do sektorów rynku oraz doskonała informacja rynkowa. Należy jednak dbać, aby tworzone instytucje rynkowe nie prowadziły do zmów cenowych, naruszania prawa i oszukiwania innych uczestników rynku¹⁸.

Wdrożenie planowania długookresowego (strategicznego). W ostatnich dziesięcioleciach obserwujemy nasilanie się zmienności otoczenia makroekonomicznego w gospodarce światowej. Niekorzystnym zjawiskiem jest w tej sytuacji zanik kultury prognozowania i myślenia o przyszłości, wynikający nie tylko z doktryny neoliberalnej (wolny rynek rozwiąże problemy) i zmienności warunków (ryzyko prognoz), ale i z krótkowzrocznego ukie-
runkowania kolejnych rządów na zwycięstwo w najbliższych wyborach. Istnieje wiele przesłanek wskazujących, że brak podejścia strategicznego negatywnie rzutuje na warunki funkcjonowania gospodarki i wpływa na poszerzenie strategicznej niepewności¹⁹. Strategiczne

¹⁷ Tamże, s. 337.

¹⁸ M. Lissowska, *Instytucje gospodarki...*, s. 254–255.

¹⁹ E. Mączyńska, *Dylematy kształtowania społeczno-gospodarczego ładu przyszłości*, [w:] *Co ekonomiści myślą o przyszłości?*, red. J. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”–PTE–PTWzKR, Warszawa 2009, s. 93.

podejście jest konieczne w szczególności przy planowaniu i realizacji inwestowania w nowoczesną infrastrukturę drogową, kolejową, telekomunikacyjną, informatyczną i energetyczną. Przykładową dziedziną wymagającą pilnych decyzji o charakterze długookresowym jest budowa urządzeń retencji wodnej, mających przeciwdziałać anomaliiom pogodowym, w tym zwłaszcza zjawiskom suszy.

Kultura oraz normy zwyczajowe i etyczne. Normy nieformalne i kulturowe obowiązujące w danych krajach i grupach społecznych mogą podlegać zmianom jedynie w sposób ewolucyjny. Zaliczamy tutaj wartości moralne i etyczne, tradycję, religię, normy społeczne wzajemnej pomocy, współdziałania i zaufania. Wymienionym pozaekonomicznym czynnikiem, określanym mianem kultury ekonomicznej i organizacyjnej, Francis Fukuyama przypisuje 20% wpływu na sukces gospodarczy poszczególnych krajów i środowisk²⁰. Koordynująca rola kultury w gospodarce polega na tym, że pod postacią wyuczonych zachowań, wzorów działania, norm społecznych itp. zapewnia ona życiu społeczno-gospodarczemu przewidywalność, trwałość, regularność. Najważniejszą cechą kulturową z punktu widzenia wpływu na efektywność działalności społecznej i ekonomicznej jest poczucie wzajemnego zaufania²¹. Wydaje się, że w Polsce zbyt mało miejsca poświęca się upowszechnianiu sprzyjających rozwojowi wartości kulturowych.

Normy prawne i administracyjne. Postulaty odnośnie do obowiązujących w naszym kraju procedur administracyjnych i regulacji prawnych dotyczą w pierwszej kolejności ich uproszczenia, zwiększenia przejrzystości i „przyjazności” dla obywateli. Nadmierna biurokracja, zbyt duża liczba przepisów prawnych, zapisanych niezrozumiałym językiem oraz często zmienianych, zwiększa koszty transakcyjne i utrudnia działalność gospodarczą i społeczną. Jeszcze wyższe koszty tego rodzaju powoduje długotrwałość postępowań i mała skuteczność sądów w zakresie egzekwowania uprawnień własnościowych. Mimo wielu złożonych deklaracji nie uproszczono dotychczas w sposób znaczący przepisów prawno-administracyjnych i fiskalnych dotyczących rozwoju przedsiębiorczości, w tym tworzenia nowych przedsięwzięć.

LITERATURA

- [1] Blaug, M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 1994.
- [2] Gancarczyk, M., *Instytucja a organizacja w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2002/5–6.
- [3] Godłówny-Legiędź, J., *Główny nurt współczesnej ekonomii: od formalizmu do nowego instytucjonalizmu*, [w:] *Historia myśli ekonomicznej*, red. H. Landreth, D.C. Colander, PWN, Warszawa 2005.
- [4] Godłówny-Legiędź, J., *Transformacja ustrojowa perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomista” 2005/2.
- [5] Kostro, K., *Zagadnienia kulturowe w ekonomii*, „Gospodarka Narodowa” 2009/3.
- [6] Kulawik, J., *Globalizacja finansowa a funkcjonowanie i rozwój banków*, IERiGŻ, Warszawa 2007.
- [7] Lissowska, M., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce / Institutions for Market Economy. The Case of Poland*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

²⁰ K. Kostro, *Zagadnienia kulturowe w ekonomii*, „Gospodarka Narodowa” 2009/3, s. 56–57.

²¹ Tamże, s. 55.

- [8] Małysz, J., *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*, „Ekonomista” 2003/5.
- [9] Mączyńska, E., *Dylematy kształtowania społeczno-gospodarczego ładu przyszłości*, [w:] *Co ekonomiści myślą o przyszłości?*, red. J. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”–PTE–PTWzKR, Warszawa 2009.
- [10] Misiak, M., *Czy teoria ekonomii pomoże w naprawianiu przyszłości? Enigma teraźniejszości. Raport specjalny*, „Nowe Życie Gospodarcze” 21–22 (2009).
- [11] Pawlak, W., *Strategia na rok 2010*, „Zielony Sztandar” 2010/2.
- [12] Rutkowski, W., *Państwo dobrobytu a aktywność gospodarcza*, „Ekonomista” 2006/3.
- [13] Stankiewicz, W., *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2007.
- [14] Williamson, O.E., *Transaction Cost Economics: How It Works; Where It Is Headed*, „De Economist” 146/1 (1998).
- [15] Ząbkowicz, A., *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, „Ekonomista” 2003/6.

TRENDS IN IMPROVING THE INSTITUTIONS SUPPORTING THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF POLAND

The paper touches on the most important elements of the institutional environment of Polish economy. The role of the institutions was analysed in the context of theoretical concepts of new institutional economy. The trends were defined in improving the institutions determining the acceleration of the social and economic development of Poland. Besides to market mechanisms, the attention was drawn particularly to changes favourable for entrepreneurship; in informal customs, simplified legal and fiscal regulations, improvements in administration, creating mutual trust and strengthening the civil society.