

prof. zw. dr hab. Michał Gabriel Woźniak¹

Katedra Ekonomii Stosowanej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Współczesne niedostosowania instytucjonalne z perspektywy wyzwań rozwojowych Polski

WPROWADZENIE

Teorie głównego nurtu ekonomii koncentrują się na fundamentalnych czynnikach wzrostu gospodarczego i uniwersalnych, standardowych modelach sprawnych rynków. Niedoceniane jest też należycie znaczenie wpływu czynników kontekstualnych na sprawne działanie instytucji. Ich autorzy lansują zwykle uniwersalne, modelowe rozwiązania instytucjonalne i preferują jasność i elegancję modeli obrazujących działanie rynków. Nowe wyzwania i zagrożenia rozwojowe, jakie pojawiły się w związku z wielką transformacją związaną z rozwojem technologii informatyczno-telekomunikacyjnych i globalizacją liberalizacji, ujawniały, że standardowe rozwiązania instytucjonalne zalecane przez tzw. konsensus głównego nurtu ekonomii nie zawsze i nie wszędzie przynosiły oczekiwane rezultaty. Dotyczy to również gospodarki Polski. Wyłania się w związku z tym potrzeba debaty nad lepszym oprzyrządowaniem instytucjonalnym współczesnych gospodarek.

W tym artykule przyjmuje się założenie, że współcześnie system ekonomiczny powinien mieć takie oprzyrządowanie instytucjonalnie, aby nie tylko wydobywać z pułapek rozwojowych całą gospodarkę krajową, ale również tworzyć bodźce do rozwoju poszczególnych jej regionów, całych grup społecznych i możliwości dostosowań aktywnych, pojedynczych podmiotów gospodarujących z każdą rodziną i osobą włącznie. Przeznaczeniem instytucji gospodarki krajowej jest tworzenie środowiska sprzyjającego realizowaniu aspiracji rozwojowych wszystkich grup podmiotów gospodarujących poprzez pobudzanie do podejmowania efektywnych ekonomicznie, ale równocześnie służących podnoszeniu jakości wartościowego życia autonomicznych decyzji. W takiej perspektywie zasadne jest badanie barier i warunków dostosowań instytucjonalnych w całej przestrzeni zintegrowanego rozwoju i z tym powiązany jest cel tego opracowania.

¹ Adres korespondencyjny: ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: woźniakg@uek.krakow.pl.

W opracowaniu wyodrębniono osiem sfer bycia i działania ludzkiego, a mianowicie: sferę ekonomii, polityczną i społeczną, natury i biologii, duchową, kapitału ludzkiego, technologii i konsumpcji. Dokonano też przeglądu fundamentalnych poglądów dotyczących warunków pożądanego oprzyrządowania instytucjonalnego gospodarki rynkowej. Z tej perspektywy wskazuje się na konsekwencje niedostosowań instytucjonalnych polskiej gospodarki w minionym 25-leciu. Dlatego zwraca się uwagę na potrzebę spojrzenia na instytucjonalne warunki funkcjonowania systemu ekonomicznego przez pryzmat kryteriów odnoszących się do wszystkich sfer bytu i działania ludzkiego, aby skutecznie usuwać jego niesprawności. Artykuł nie zawiera jednak rejestru niedostosowań instytucjonalnych, lecz jest próbą identyfikacji pierwotnych warunków i możliwości przezwycięzania tych niedostosowań do gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności zorientowanej na zintegrowany rozwój. Jego celem nie jest też referowanie sporów teoretycznych wokół instytucjonalizacji systemu ekonomicznego.

ŚWIAT, W KTÓRYM ŻYJEMY

Proces transformacji i przejście od 2004 r. *acquis communautaire* UE zmieniły co do istoty ład instytucjonalny w Polsce. Mamy instytucje demokratycznego państwa i gospodarki rynkowej. Mamy jednak dwie Polski – tę metropolitalną oraz tę lokalną i powiatową, a także dwa mechanizmy kształtowania się kapitału społecznego – ten wyrastający z wartości wywiedzionych z konkurencyjnego porządku, oparty na stowarzyszeniach (rachunku ekonomicznym, prawnie regulowanych umowach, wymianie w warunkach podziału ról społecznych) oraz ten oparty na wspólnotowej więzi, zakorzeniony w tradycyjnych wartościach odwołujących się do obyczajów i religii, wysuwający na plan pierwszy rodzinę i jej korzyści. Interesy grup społecznych przywiązanych do tradycyjnych wartości zostały w sposób szczególnie obciążone kosztami transformacji, są niedoceniane w neoliberalnej ideologii, a w jej lewicowym nurcie z racji światopoglądowych ignorowane i marginalizowane. Powoduje to, że modernizacja Polski ma charakter ekskluzywny, a potencjał rozwojowy wypływający z tradycyjnych wartości jest zasadniczo marnowany.

W czasach globalizacji liberalizacji i rewolucji informatyczno-telekomunikacyjnej wyznacznikiem dynamiki procesów rozwojowych jest konkurencja nowego typu, a przetrwanie na rynku i wzrost jakości życia są dostatecznie mocno zdeteminowane przez innowacyjność. Natomiast w przypadku kraju rozwijającego się, nieposiadającego odpowiednio dużego rynku wewnętrznego, jak np. Polska, instytucjonalizacja osadzona w globalizacji liberalizacji sprzyja kseromodernizacji instytucjonalnej i procesów realnych poprzez transfer zewnętrzny technologii, a nie upowszechnianie innowacyjnych zachowań i oryginalnych innowacji. Na tym tle wyłania się problem możliwości skracania luki technologicznej i przewlekłość pro-

cesu doganiania liderów. Jeśli zatem system ekonomiczny ma sprostać wyzwaniom konkurencji nowego typu, musi mieć zdolność upowszechniania zachowań innowacyjnych, co oznacza, że gospodarka oparta na wiedzy, niezależnie od jej konkretnej postaci, ma być zorientowana na budowanie kompetencji innowacyjnych, a poprzez nie ma uruchamiać wewnętrzne bodźce do pchania i ssania innowacji.

Z tej perspektywy można sformułować poważne zastrzeżenia pod adresem kreowanych przez kolejne rządy w Polsce zmian instytucjonalnych i koncentrowania się przede wszystkim na kseromodernizacji instytucjonalnej i standardowych polityk stabilizacyjnych. Chociaż działania te przyniosły lepsze efekty w postaci wzrostu PKB *per capita* niż w innych gospodarkach transformujących się Europy Środkowo-Wschodniej, to jednak znacznie mniejsze w postaci podnoszenia jakości życia, a stosunkowo mizerne w zakresie skracaniu dystansu rozwojowego do przodujących technologicznie krajów (*Frontier Area Technology*).

Kseromodernizacja instytucjonalna zorientowana na rozwój poprzez globalizację liberalizacji obciążała gospodarkę i olbrzymią większość ludzi wysokimi kosztami społecznymi. Działa się przecież metodą szoku instytucjonalnego, który nie pasował do czynników kontekstualnych, zwłaszcza wynikających z przywiązania reguł myślenia i działania do minionych zdarzeń zakodowanych w instytucjach, kulturze czy sferze realnej i uzależnienia od nich działania podmiotów decyzyjnych. Wynikające stąd zderzenie starych niesformalizowanych instytucji i nowych dekretowanych szokową zmianą systemową sprawiło, że podmioty gospodarujące były poddane presji niespójnych bodźców oraz ograniczeń i dlatego przyjmowały strategie defensywne, wyczekiwania, a wiele z nich do dziś szuka sposobów omijania prawa. Tezy te potwierdzają doświadczenia szoku transformacyjnego z lat 90., a także innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Dziś takich błędów nie musimy już popełniać. Przez całe pokolenie uczyliśmy się w praktycznych działaniach logiki konkurencji. Nie ma też potrzeby odchodzenia od tej logiki, ale trzeba ją cywilizować, aby ład instytucjonalny nie tracił wrażliwości na krzywdę społeczną i nie przemieniał tego, co powinno być dobrem wspólnym, jedynie w towary (np. zdrowie, wiedzę, bezpieczeństwo, wartości duchowe). Trzeba ją też oprządkować instytucjonalnie w taki sposób, by wykorzystać również potencjał rozwojowy tkwiący w kooperacji i tych podmiotów, które dotychczas ponosiły koszty transformacji i z tego powodu były wykluczone z procesów modernizacyjnych. Pierwotne wyznaczniki aktywności jednostek w rozwiązywaniu problemów rozwoju tkwią przecież w możliwościach partycypacji w owocach modernizacji, które tworzą bodźce i ograniczenia zawarte w instytucjach. Historia dowodzi, że tam, gdzie one miały charakter włączający, czyli zdolność do wyzwalań możliwości rynków inkluzywnych zachęcania do innowacji technicznych, inwestowania w ludzi, mobilizacji wielkiej liczby talentów i umiejętności, powszechna była gotowość do ciężkiej pracy, inwestycji i dzięki temu następował rozwój, zaś tam, gdzie dominowały instytucje wyzyskujące, miał miejsce zastój, gdyż zbyt wielka część społeczeństwa nie miała

możliwości, aby się kształcić, oszczędzać, inwestować i wprowadzać innowacje z powodu ubóstwa, wykluczenia społecznego i niesprawiedliwych nierówności majątkowo-dochodowych [Acemoglu, Robinson, 2014].

Upowszechnianie się konkurencji nowego typu i związany z tym spadek znaczenia konkurencji cenowo-kosztowej sprawiają, że Polska stoi obecnie przed wyzwaniem zmiany modelu rozwoju z imitacyjnego na innowacyjny. Jak najszybsze przejście do tego modelu wymuszają silne i rosnące sprężenia gospodarki krajowej z rynkiem globalnym, upowszechnianie się technologii informatyczno-telekomunikacyjnych, rozwój sieciowych struktur rynków, automatyzacji, robotyzacji, biotechnologii i nanotechnologii. Jeśli tak się nie stanie, gospodarce Polski grozi niebezpieczeństwo grzęźnięcia w rozwoju zależnym, spowolnienia wzrostu i zatrzymania procesu konwergencji względem państw rozwiniętych. W warunkach ciągle relatywnie niskich wynagrodzeń i niedopasowania gospodarki do wysokich aspiracji edukacyjnych młodego pokolenia Polaków oraz niskiej zdolności wchłaniania talentów przez rynek pracy nieinnowacyjnej gospodarki nieuchronne stają się wielorakie negatywne konsekwencje dla rozwoju społeczno-ekonomicznego i osobowego. Mogą być one powodowane:

- trudnościami z przewyciężaniem bariery popytu wewnętrznego związanymi z relatywnie niskimi wynagrodzeniami, katastrofą demograficzną i wzrostem ryzyka upadku systemu emerytalnego,
- utratą możliwości ograniczania niesprawiedliwych nierówności dochodowo-majątkowych i szybkiej poprawy jakości życia,
- odpływem talentów za granicę,
- utratą zdolności sektora publicznego do należytego wspierania prorozwojowych zadań (dotyczących infrastruktury, wiedzy, edukacji, nauki, innowacyjności, zdrowia itp.), obsługi zadłużenia zewnętrznego, a nawet ryzyko powrotu do zapaści finansów publicznych,
- postępującym procesem dezintegracji społecznej i upadku kapitału społecznego.

Skutecznych sposobów na wyeliminowanie tych zagrożeń trzeba szukać w przejściu do modelu gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności zorientowanej na zharmonizowane podnoszenie jakości wartościowego życia we wszystkich sferach bytu ludzkiego (GOWI).

GOWI ma być oparta na właściwościach kapitału ludzkiego i instytucji umożliwiających nie tylko wykorzystywanie efektów synergii z wielorakich innowacji dla celów biznesowych, jak ma to miejsce w gospodarce napędzanej innowacjami (*innovation-driven economy*)² i harmonizowaniu celów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych w ramach społecznej gospodarki rynkowej, jak dzieje się to w UE. Ten model gospodarki ma być oparty na instytucjach, mechanizmach, narzędziach i procedurach orientujących podmioty systemu ekonomicznego na respektowanie sprężen z alternatywnych alokacji zasobów i ich konsekwencji dla możli-

² Opis cech tej gospodarki zob. [Porter, 1990].

wości realizowania nie tylko celów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych, aksjologicznych związanych z respektowaniem depozytu wartości podstawowych, politycznych, wyrażających się w upodmiotowieniu osoby, technologicznych, materializujących się w upowszechnieniu zachowań innowacyjnych, dotyczących odpowiedzialnej konsumpcji oraz międzypokoleniowej odpowiedzialności za likwidowanie niekompatybilności generacyjno-populacyjnych. W rezultacie GOWI ma sprzyjać tworzeniu nowej wiedzy zdolnej do realizowania celów zintegrowanego rozwoju, konkurencji nowego typu i realizowania efektów synergii z użytkowania szeroko rozumianych innowacji. W tym celu jej podmioty muszą nauczyć się kooperacji, tj. kojarzenia konkurencji i kooperacji. Do tego potrzebna jest wiedza sprzyjająca silniejszej koordynacji działań podejmowanych przez podmioty na **różnych szczeblach zarządzania**³. Nie można tego osiągnąć za pomocą polityk opartych na zaleceniach nowej ortodoksji głównego nurtu ekonomii, czego dowodzi ich bezradność wobec narastającego ryzyka wielorakich zagrożeń rozwojowych współczesnej fali globalizacji⁴. Ładu instytucjonalnego GOWI nie zbuduje się również poprzez powrót do polityk interwencjonizmu rządowego, inteligentnego protekcjonizmu czy nawet nowego pragmatyzmu skoncentrowanego na wykorzystywaniu koincydencji w ramach wizji rozwoju potrójnie zrównoważonego⁵.

CZY RZĄDY PRAW WYSTARCZAJĄ DLA ROZWOJU KONKURENCJI NOWEGO TYPU?

W czasach współczesnej globalizacji liberalizacji najważniejszym zadaniem państwa wydaje się tworzenie warunków, w których konkurencja jest najbardziej efektywna, oraz wspomaganie jej, jeśli nie jest dość wydajna. Dla sprawnej realizacji tej misji F. von Hayek postulował tzw. rządy praw, które nie są narzędziem władzy organów państwa i jego przedstawicieli, lecz zbiorem reguł opisujących pożądane działania jednostek dla umocnienia porządku konkurencyjnego i sprawiedliwego prawa. W tym celu zalecał unormowanie praw i obowiązków państwa

³ Szerzej na temat GOWI zob. [Woźniak i in., 2015].

⁴ Do tych zagrożeń należy zaliczyć: wzrost ryzyka negatywnych skutków hiperkonsumpcjonizmu, deficyt nieodnawialnych surowców, kryzys energetyczny, zagrożenia ekosfery, efekt cieplarniany i katastrofy naturalne, polaryzację dochodów, majątku, możliwości korzystania z pewnych praw i wolności, wzrost ryzyka głodu i ubóstwa oraz narastający terroryzm, lokalne konflikty i kryzys migracyjny, wzrost ryzyka utraty kontroli nad finansami publicznymi, zagrożenia technologiczne (genetyczne, epidemie biologiczne, informatyczne, radioaktywnością, piractwo własności intelektualnej), kryzys demograficzny i rodziny monogamicznej, relatywny spadek wydajności pracy, upowszechnianie relatywizmu moralnego, rozkład demokracji w kierunku dyktatury grup interesów i zastępowania wartości podstawowych wtórnymi. Zob. też [Kołodko, 2013; Rangiers, 2014].

⁵ Na temat nowego pragmatyzmu zob. [Kołodko, 2008, 2013]. Debatę nad zaletami i słabościami nowego pragmatyzmu zob. w: [Bałtowski, 2016], a na temat jego implikacji dla gospodarki umiaru zob. w: [Pach, Kowalska, Szyja, 2016].

według tych samych zasad i praw, którym podlegają obywatele. Rządy praw są możliwe w praktyce, jeśli prawo wzmacnia wolność jednostki poprzez tworzenie ram jej autonomicznych decyzji oraz wyrasta z następujących zasad:

- abstrakcyjności, czyli odnosi się do warunków, które mogą zaistnieć zawsze i wszędzie,
- powszechności, tj. określa jednakowe obowiązki dla wszystkich,
- równości, jeśli jednakowo obowiązuje wszystkich i wyklucza istnienie jakichkolwiek przywilejów, tworząc taki sam potencjalny obszar swobody decyzji dla każdego,
- stabilności rozumianej jako pewność i stałość zasad,
- podobieństwa do praw natury w tym znaczeniu, że umożliwia przewidywanie skutków zachowań.

Wyprowadzone z powyższych zasad rządy praw eliminują uprawnienia państwa do swobodnego określania zasięgu władzy jego organów. Rząd nie może regulować zakresu swej władzy, gdyż stwarzałoby to ryzyko ograniczania przestrzeni wolnego wyboru jednostki. Dlatego rządy praw może gwarantować jedynie rząd reprezentatywny, którego funkcja ogranicza się do „przewodniczącego” społecznej debaty nad zmianami i innowacjami instytucjonalnymi, które nie powodowałyby zakłóceń porządku konkurencyjnego [Hayek, 1982, s. 118].

Pomimo że Hayeka koncepcja „rządów praw” zmierza m.in. do eliminacji ujemnych następstw „ryнку politycznego”⁶, rodzi się pytanie, czy istnieje taki mechanizm w ramach demokracji, który wymuszałby wyłonienie rządu i grup interesów zdolnych do powołania ładu instytucjonalnego, w ramach którego przedstawiciele organów państwa byłiby wystarczająco motywowani do dekretoowania ładu instytucjonalnego rządów praw i respektowania jego reguł. W świecie indywidualistów nie ma przecież powodów negować faktu, że każdy z nich dąży do maksymalizacji własnej użyteczności.

Jeśli indywidualistyczna percepcja reguł ludzkiego działania jest prawdziwa, to realnie funkcjonujący porządek prawny jest narażony na działanie dominujących grup interesów. Podobnie zatem jak w wyniku swobodnej rywalizacji rynkowej powstają monopolistyczne struktury, dominujące grupy interesów, które podejmują ingerencje w procesy rynkowe za pośrednictwem nowego rodzaju „przedsiębiorczości” ukierunkowanej na uzyskanie od państwa jakiegoś przywileju, np. niższe podatki na wytwarzane produkty, wygrany przetarg w sferze dóbr publicznych, uzyskane subwencje itp. Ten rodzaj „przedsiębiorczości” został nazwany *rent seeking* [Kruger, 1974, s. 291–303].

Zasadnicza różnica pomiędzy przedsiębiorczością polegającą na dążeniu do zysku (*profit seeking*) a przedsiębiorczością związaną z pogonią za *rent seeking* polega na tym, że dążenie do zysku jest siłą napędzającą rozwój gospodarki ryn-

⁶ Koncepcję rynku politycznego analogiczną do tradycyjnej gry rynkowej zaproponował [Downs, 1957].

kowej i twórczą destrukcję, która jest warunkiem innowacyjności gospodarki. Natomiast *rent seeking* deformuje porządek konkurencyjny, umożliwia nieuczciwe przewagi konkurencyjne i może negatywnie oddziaływać na innowacyjność, gdyż jest łatwiejszym sposobem osiągnięcia zysków. Obniża też wzrost dobrobytu społecznego, pomimo że z punktu widzenia beneficjenta renty zachowania te są racjonalne, gdyż wynikają z dążenia do maksymalizowania korzyści własnej. Mamy tu jednak do czynienia z odmiennymi konsekwencjami społecznymi poszukiwania tych korzyści.

M.J. Buchanan udowodnił, że w przypadku pogoni za rentą zmienia się struktura instytucjonalna rynku, gdyż ład instytucjonalny nagradza „przedsiębiorczość nieprodukcyjną” związaną z dystrybucją, podczas gdy porządek konkurencyjny, wymuszając dążenie do zysku, nagradza przedsiębiorczość nakierowaną na wzrost skali produkcji i umocnienie pozycji konkurencyjnej [Buchanan, Tollison, Tullock, 1980], a dzięki temu wzrost zatrudnienia i dobrobytu społecznego.

Zdaniem R.E. Wagnera o tym, który z rodzajów przedsiębiorczości przyniesie większe korzyści, decydują istniejące przepisy i procedury prawne wyznaczające instytucjonalne ramy działania w sferze ekonomicznej. O tym, czy przedsiębiorczość w ostatecznym rezultacie przybiera formy produktywne, czy nieproduktywne, decyduje polityka państwa, gdyż instytucje te tworzone są w trybie politycznym. Jeśli działania regulacyjne państwa są ukierunkowane na umacnianie porządku konkurencyjnego, zawężona jest przestrzeń uzyskania potencjalnej renty. Natomiast działania regulacyjne państwa ukierunkowane na ochronę bieżących interesów polityków otwierają przestrzeń skutecznej pogoni za rentą.

Spółczesność nie musi jednak rozwijać i przyswajać sobie najlepszych instytucji dla jego rozwoju gospodarczego i jego obywateli. Dla tych, którzy sterują polityką i kontrolują instytucje polityczne, inne instytucje niż odwołujące się do porządku konkurencyjnego mogą być lepsze. Na przykład negatywne konsekwencje globalizacji liberalizacji na rynku pracy w USA skłoniły nowego prezydenta D. Trumpa do lansowania nowych form protekcjonizmu i uruchamiania barier wejścia zapewniających bezpieczeństwo przed konkurencją i innymi zagrożeniami globalizacji liberalizacji. Tego typu polityka była obecna nie tylko w USA, ale również w Wielkiej Brytanii, Niemczech od lat 80. XIX w., później w Japonii, Korei Południowej, by stworzyć korzystne warunki rozwoju nowoczesnych sektorów i uzyskać przewagi konkurencyjne. Jednak dla krajów słabszych, kolonii zalecano liberalizację, a nawet przymuszano je do nierównych umów [Chang, 2016].

D. Nord dowodzi, że pogoń za rentą korzyści traci na znaczeniu w długim okresie. Dzieje się tak wówczas, jeśli na rynku politycznym istnieje konkurencja. Wynikająca z niej groźba utraty władzy przez rządzących wymusza powstanie instytucji sprzyjających efektywności ekonomicznej. Dowodzi też, że demokracja wywiera presję na dostarczanie przez państwo takich reguł działalności gospodarczej, które minimalizują koszty transakcyjne [Nord, 1984].

Praktyka parlamentaryzmu wydaje się odbiegać od przytoczonego ww. poglądu. Zakwestionował go M. Olson [1965], słusznie zwracając uwagę, że w procesach politycznych nie wszystkie interesy mogą być jednakowo reprezentowane. Zwykle na scenie politycznej przewagę wykorzystują małe, zwarte, dobrze zorganizowane grupy, które są w stanie wymusić *rent seeking* kosztem grup większych, amorficznych, gorzej radzących sobie z problemem gapowicza.

W teorii wyboru publicznego zwraca się również uwagę, że jednostki ludzkie są racjonalne w swoich wzajemnych stosunkach z rządem podobnie jak w sferze ekonomicznej. Wobec asymetrii informacji na rynku politycznym pojawia się zjawisko „racjonalnej ignorancji wyborców”. W tym podejściu rząd jest traktowany jako instytucja, poprzez którą jednostki realizują swoje cele ekonomiczne za pomocą polityki. Podkreśla się także, że niesprawności rynków politycznych wiążą się z wysokimi barierami wejścia, obok wysokich kosztów transakcyjnych redystrybucji związanych z następstwami pogoni za rentą korzyści.

Analizy skutków kosztów transakcyjnych pogoni za rentą dowodzą, że rynek polityczny wykazuje skłonność do generowania społecznie większych kosztów niż straty z tytułu zakłóconej alokacji zasobów spowodowane niesprawnościami rynku pozbawionego ingerencji państwa. Obok wysokich kosztów transakcyjnych pogoni za *rent seeking* należy mieć również na uwadze wiążące się z nią wyłączenie z procesów modernizacyjnych dużych grup społecznych zorientowanych paternalistycznie, szukających przywilejów, dojsć, układów itp. Powstaje w związku z tym pytanie, jak rozwiązać problem przeciwdziałania *rent seeking* i związanego z nią niesprawiedliwego podziału charakterystycznego dla faktycznych rynków w takich przypadkach, gdy alternatywne dla rynku narzędzia redystrybucji są kosztowniejsze. Ekonomia neoklasyczna, jak również wyprowadzona z jej paradygmatów teoria dobrobytu dowodzą, że istnienie sprawnej konkurencji jest warunkiem spełnienia przez państwo zasadniczych funkcji, do jakich zostało ono powołane. Wniosek ten jest jednak funkcją założenia, że człowiek jako indywiduum maksymalizuje własną korzyść⁷.

Konkurencja na rynku politycznym nie może jednak działać sprawnie, jeśli jej uczestnikami są nie tylko racjonalni uczestnicy przestrzegający zasad logiki, starannie podejmujący decyzje i wykorzystujący wszystkie dostępne informacje i okazje, ale też ludzie rozmaicie ograniczeni poznawczo, informacyjnie i emocjonalnie, którym trzeba pomagać w dokonywaniu racjonalnych wyborów [Kahnemann, 2012, s. 546–552].

W teorii wyboru publicznego dowodzi się, że rynek dóbr publicznych, w tym przypadku racjonalnego ekonomicznie i sprawiedliwego ustawodawstwa składającego się na rządy praw, charakteryzuje się uczestnictwem w akcie wyborczym

⁷ Inaczej do tej kwestii podchodzą zwolennicy tezy racjonalnego państwa odpowiednio zorganizowanego i oprzyrządowanego instytucjonalnie i wskazują dziedziny, w których może ono nie tylko usprawniać rynki (np. w ochronie zdrowia), ale również wspomagać je i nakierowywać na realizowanie właściwych celów nie tylko biznesowych. Zob. np. [Żyżyński, 2013, s. 275–398].

podmiotów szczególnie zainteresowanych daną regulacją prawną, jak również podmiotów nieposiadających ściśle określonych preferencji. Jednak znaczna większość uczestników rynku politycznego nie dysponuje odpowiednią wiedzą oraz odpowiednimi zasobami informacyjnymi. Wobec niewspółmiernie wysokich kosztów pozyskiwania, selekcji i analizy informacji oraz małego prawdopodobieństwa wpływu pojedynczego wyborcy na wynik wyborczy zasadna jest w kategorii rachunku ekonomicznego „racjonalna ignorancja” aktu wyborczego. Zatem wysokie koszty gromadzenia informacji, złudne przeświadczenia o lepszym poinformowaniu uczestników rynku politycznego, niż jest to możliwe w praktyce, oraz brak możliwości wyeliminowania niepewności w procesie publicznego wyboru najlepszego wariantu instytucjonalnego [Buchanan, 1992] są źródłem błędnych decyzji z punktu widzenia kryteriów efektywności ekonomicznej i/lub społecznej.

Asymetria informacji wypiera z rynku politycznego demokrację bezpośrednią, gdyż sprzyja działaniu rozmaitych grup interesu o zróżnicowanej sile politycznej. Wraz ze wzrostem ingerencji państwa skutkuje m.in. wzrostem liczby grup nacisków, które wykorzystując mechanizm *rent seeking*, powodują tworzenie niedoskonałego prawa. Zdaniem J.M. Buchanana niedoskonałość prawa jest jedynie bezpośrednią przyczyną, która uniemożliwia maksymalizowanie funkcji dobrobytu społecznego. W praktyce jest on bowiem realizowany za pośrednictwem interesów grup lobbystycznych postrzegających interes publiczny poprzez własne akty percepcji dobrobytu i korzyści własnych [Buchanan, Tullock, 1962]. Natomiast olbrzymia większość wyborców i konsumentów nie ma dostępu do odpowiednich informacji ani nie posiada odpowiedniej wiedzy, aby dostrzegać konsekwencje zmian instytucjonalnych nawet w odniesieniu do korzyści własnych. Pierwotnym źródłem niedoskonałego prawa jest zatem asymetria informacji. Oznacza to, że porządek konkurencyjny jest koniecznym, lecz niewystarczającym warunkiem sprawnego funkcjonowania demokracji. Jej niedostatki mogą łagodzić kultura polityczna i tradycyjne, przenoszone z pokolenia na pokolenie oraz utrwalane wartości aksjologiczne. Ważną w tym względzie funkcję spełnić może edukacja i wychowanie prowadzone za pośrednictwem organizacji rządowych, samorządowych oraz sektora pozarządowego i jak najszersze stosowane procedury partycypacji społecznej we wszelkiego rodzaju procesach decyzyjnych. Dzięki upowszechnianiu inkluzywnych procedur, czyli umożliwiających włączanie ludzi w proces decyzyjny, otwarta zostaje przestrzeń instytucjonalna na formowanie się kapitału ludzkiego o charakterze dobra publicznego.

Fundamentalne znaczenie kapitału ludzkiego o charakterze dobra publicznego w inkluzywnej instytucjonalizacji wynika stąd, że ten rodzaj kapitału ludzkiego określa wiedzę jednostek o tym, jakie są konsekwencje polityk publicznych i jakie ich rodzaje popierać, jak w związku z tym należy głosować w wyborach i czy angażować się w poparcie. Jego znaczenie dla podniesienia realnego dochodu społecznego

czeństwa ujawnia się wówczas, jeśli dostatecznie wielu wyborców uzyska więcej wiedzy na temat realnych konsekwencji różnych polityk publicznych, gdyż w takich okolicznościach polityki publiczne zostaną usprawnione [Olson 2000, s. 52 i n.].

W podejściach liberalnych przyjmuje się, że nie jest możliwe ograniczanie ujemnych następstw pogoni za rentą i oportunistycznych zachowań bez redukcji przedsięwzięć interwencyjnych państwa i ograniczania ich do dbałości o tworzenie przejrzystych, prostych, ogólnie zrozumiałych reguł prawnych i jednoznacznie określonych praw własności. Ład instytucjonalny musi gwarantować możliwość realnego egzekwowania przez obywateli odpowiedzialności personalnej funkcjonariuszy organów rządowych i samorządowych za tworzenie norm sprzyjających asymetrii informacji, niepodejmowanie działań dla jej ograniczenia, ekonomiczne i społeczne konsekwencje oportunistyki i pogoni za rentą wykreowanych przez wadliwe prawo. Każdy akt prawny powinien być zatem weryfikowany pod tym kątem już na etapie legislacji.

Istotnym kierunkiem weryfikacji reguł gry określonych za pomocą norm zewnętrznych powinny być ich skutki dla ograniczania asymetrii, niekompletności, możliwości zafałszowania i blokowania dostępu do informacji. Inicjatywy obywateli w tym względzie powinny być promowane przez prawo i z mocy prawa uznane za dobro publiczne podlegające promowaniu przez państwo. Ekonomia informacji dowodzi, że poprawienie regulacji rynkowej ma sens tylko wówczas, jeśli działania te poprawiają jakość informacji.

Problem jakości informacji ma znaczenie nie tylko na płaszczyźnie mikroekonomicznej i gospodarki krajowej, kiedy przedmiotem badań są transakcje i kontrakty oraz skutki rozmaitego charakteru powiązań wewnątrz organizacji i między organizacjami w postaci zróżnicowanego poziomu kosztów transakcyjnych wynikających z oportunistyki czy pogoni za rentą.

Asymetria informacji i zła jej jakość rodzą nowe problemy w warunkach globalnej regulacji opartych na paradygmacie ekonomii neoklasycznej. Problematyce tej wiele miejsca poświęca [Stiglitz, 2004b]. Jego zdaniem twierdzenie ekonomii klasycznej głoszące, że konkurencyjność rynków jest wystarczającym warunkiem efektywnej alokacji zasobów i maksymalizacji dobrobytu, nie odpowiada faktom, gdyż jest wywiedzione z założenia braku kosztów pozyskiwania informacji. Występujące w praktyce wysokie koszty pozyskiwania informacji są źródłem asymetrii informacji. Implikuje to cały szereg problemów w relacjach mocodawca–pełnomocnik, które uniemożliwiają oddzielenie kwestii sprawiedliwości i efektywności.

Endogeniczny charakter informacji oznacza jej niedoskonałość (ryzyko jej zafałszowania, niekompletność i opóźnienia, a w konsekwencji asymetryczność), a tym samym błędy alokacyjne i dystrybucyjne rynków, które wymagają ingerencji państwa. Niestety próby ograniczenia niesprawności rynków związanych z niesprawliwym podziałem za pomocą ingerencji państwa rodzą szereg problemów. Wynikają one m.in. z wykreowanego tym interwencjonizmem oportu-

nizmu czy pogoni za rentą, które skutkują obniżeniem produktywności mikroekonomicznej i globalnej. Jeśli zaś państwo podejmuje działania zmierzające do minimalizacji tych zjawisk, pojawiają się dodatkowe koszty transakcyjne. Z teorii informacji wynika, że skuteczne działania na rzecz ograniczania oportunistycznego opartego na informacji wiążą się z usuwaniem przypadków asymetrii informacji i minimalizowaniem interwencji państwa.

Zdaniem J.E. Stiglitz'a problem maksymalizacji dobrobytu społecznego przy występujących w praktyce ograniczeniach informacji jest podobny do problemu maksymalizacji zysku przez monopolistę w warunkach ograniczonej informacji. Oznacza to, że nie jest możliwe ustalenie efektywnej w sensie kryterium Pareta struktury opodatkowania. Nie jest również skuteczna ingerencja państwa dla ograniczenia skutków szoków podaży. Na przykład przedsiębiorstwa, które zbankrutowały przy wysokich stopach procentowych, pozostają w stanie upadłości, gdy stopy te zostaną zredukowane. Ryzyko produkcyjne jako następstwo asymetrii informacji rodzi skutki po stronie podaży i popytu, co oznacza trwanie w czasie procesów dostosowawczych spowodowanych asymetrią informacji. W rezultacie szok podaży musi się wiązać ze zjawiskiem histerezy wyrażającej się uzależnieniem długookresowej równowagi od zjawisk krótkookresowych. Przyniesione konsekwencje asymetrii informacji rodzą pytanie o potrzebę odpowiedniej instytucjonalizacji polityki stabilizacyjnej.

W krajach słabiej rozwiniętych rynki z reguły muszą się charakteryzować większymi niesprawnościami, gdyż występują tam większe niedoskonałości informacji związane chociażby z wiedzą jako szczególną formą informacji. Rozwój nie jest jedynie rezultatem wzrostu zasobów kapitału i redukcji niesprawności polityki oraz reguł gry ekonomicznej. Rozwój wynika ze zmian preferencji, postaw, akceptacji zmian i porzucenia tradycyjnych sposobów myślenia. Asymetria wiedzy jest zatem bardzo ważnym źródłem niepowodzenia procesu transformacji w niektórych krajach posocjalistycznych realizowanego według scenariuszy MFW. Szczególne miejsce mają tu kwestie dobrego nadzoru właścicielskiego zaniedbane w procesie prywatyzacji. Zaniedbania w tym względzie uruchomiły nowe obszary pogoni za rentą, które prowadziły do przechwytywania najbardziej atrakcyjnych aktywów i niszczenia majątku, wypierając równocześnie ekonomiczne podstawy pomnażania bogactwa [Stiglitz, 2000, s. 27–56].

LICZĄ SIĘ NIE TYLKO INSTYTUCJE EKONOMICZNE I POLITYCZNE

Każdy składnik ładu instytucjonalnego, a nawet cały zespół jego norm może mieć charakter racjonalny wypływający z rozumnej logiki zakładanych celów i środków jego realizacji. Nie musi to jednak oznaczać jego funkcjonalności względem ogółu celów zintegrowanego rozwoju. Brak tego typu funkcjonalności określany jest w tym artykule mianem niedostosowania instytucjonalnego.

W praktyce ludzkiego myślenia i działania zakładane funkcje celu odnoszą się zwykle do wybranych aspektów bytu ludzkiego. Przykładem tego jest postulowany przez liberalnych ekonomistów model porządku konkurencyjnego zorientowany na ekonomiczność i interesy biznesowe, którym podporządkowane jest wytwarzanie tego, co dla ograniczonych poznawczo, informacyjnie i emocjonalnie ludzi jawi się jako użyteczne. Oznacza to, że również wyznacznikiem użyteczności stają się bodźce i ograniczenia, jakie wynikają z instytucji behawioralnych, czyli utrwalonych reguł myślenia i działania. Z tego powodu instytucje mogą stać się przedmiotem wyzysku tych, którzy podlegają większym ograniczeniom emocjonalnym, informacyjnym i poznawczym. Takie instytucje nazywamy wyzyskującymi⁸. Nie jest zatem obojętne, jaki jest mechanizm wyłaniania się instytucji i kto jest podmiotem tego procesu.

W łaździe spontanicznym opartym na konkurencji kształt ładu instytucjonalnego wyłania się pod presją dominujących grup interesów i dlatego jest on podporządkowany kryterium ekonomiczności i celom biznesowym. Współgra z nim demokratyczny ład instytucjonalny, który jest również podporządkowany mechanizmom konkurencji działającym na rynku politycznym, które z łatwością mogą być podporządkowane interesom biznesowym, jeśli polityczny ład instytucjonalny nie zawiera instytucji skutecznie blokujących pogoń za *rent seeking* i korupcję rządów.

Należy też podkreślić, że racjonalne tworzenie ładu instytucjonalnego na bazie wartości indywidualistycznych, redukcjonizmu i mechanistycznej percepcji bytu ludzkiego i procesów społeczno-ekonomicznych nie musi sprzyjać możliwości realizowania innych celów niż te, które wynikają z działania konkurencji. W przestrzeni rozwoju osobowego istnieją przecież takie wartości, których komercjalizacja nie może i nie powinna być pełna z uwagi na ich charakter autoteliczny, i dlatego wszyscy powinni mieć do nich równy dostęp lub równe ograniczenia w dostępie niezależnie od posiadanych dochodów, majątku, pełnionych funkcji, prestiżu itp.

Nie można jednak zapominać, że instytucjonalizacja uzależniająca indywidualne wybory od dobra wspólnego może prowadzić do kolektywistycznych reguł myślenia i działania, które mogą szkodzić ekonomiczności działań. W skrajnych przypadkach kolektywizm może oznaczać dysfunkcjonalność instytucji nie tylko w sensie wyzwiania skłonności do minimalizowania nakładów przy zadanych celach, ale nawet niezdolność do realizacji tych celów przy nieoptymalnych nakładach. Przykładem są tu permanentne problemy z realizacją planów makroekonomicznych w gospodarkach opartych na wartościach kolektywnych, kierowa-

⁸ D. Acemoglu i J.A. Robinson [2014, s. 89–92] nazywają te instytucje wyzyskującymi, których nie można zaliczyć do instytucji włączających, czyli takich, które gwarantują nienaruszalność praw własności, mają oparcie w bezstronnym systemie prawa, zezwalają na pojawianie się nowych firm, dokonywanie wyboru kariery zawodowej oraz są wsparte zespołem usług publicznych wyrównujących możliwości zawierania umów oraz wymiany towarami i usługami.

nych administracyjnie przez państwo i za pomocą regulatorów ekonomicznych [Kornai, 1993; Woźniak, 1993, rozdz. 3], praktykowanych po bolszewickiej rewolucji w ZSRR, a po II wojnie światowej w Polsce i wielu innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Kseromodernizacja instytucjonalna, jaka dokonywała się m.in. w krajach posocjalistycznych pod presją standardowych polityk transformacji, oznaczała silne zderzenie się reguł myślenia i działania wywiedzionych z wartości indywidualistycznych i solidarnościowych, kolektywistycznych. Nierespektowanie w tych reformach czasoprzestrzennych uwarunkowań kontekstualnych dotyczących m.in. historycznie ukształtowanych reguł myślenia i działania oraz jakości kompetencji sprawiało, że skutkowały one odmiennymi efektami w sferze realnej gospodarki tam, gdzie znaczna część podmiotów gospodarujących szukała sposobów omijania prawa. Wymownymi tego przykładami są Polska i Ukraina. Obydwa te kraje na początku lat 90. posiadały zbliżony PKB *per capita*, lecz różniły się doświadczeniami w zakresie walki o demokratyczny ład polityczny i zakresem działania gospodarki drobnotowarowej. Z tego powodu w Polsce mogły się łatwo rozwijać instytucje charakterystyczne dla demokratycznego państwa prawa i wolnych rynków oraz istniał odpowiedni klimat społeczny do przejścia porządku prawnego wspólnot europejskich w wyniku akcesji do UE. Natomiast na Ukrainie łatwiej było budować kapitalizm państwowy oznaczający powrót do tradycji dominacji wielkich rodów magnackich, które działały jak prywatne państwa przez ponad 200 lat, aż do rewolucji bolszewickiej. Ułatwiały to mgliste reguły prywatyzacji i słaba pokomunistyczna administracja państwowa, które sprzyjały przejmowaniu majątku państwowego przez pokomunistyczną nomenklaturę i wykształconych menedżerów. Zmiany instytucjonalne w Polsce i na Ukrainie są dobrym przykładem wskazującym, dlaczego jedne gospodarki krajowe rozwijają się, a inne przegrywają⁹.

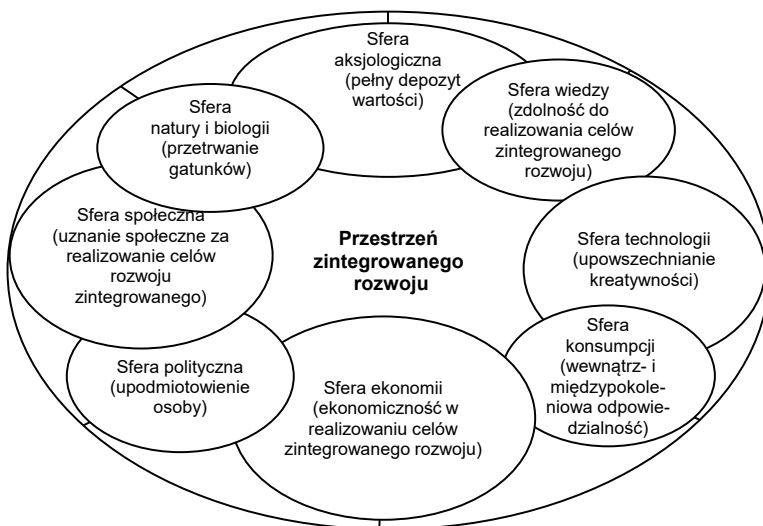
Jest prawdą, że instytucje gospodarcze decydują o bodźcach skłaniających do tego, czy się kształcić, oszczędzać i inwestować, wprowadzać innowacje, stosować nowe techniki, czy podążać ścieżką dostosowań pasywnych. Jednak o tym, w jakich instytucjach gospodarczych ludzie żyją, decyzje zapadają w trybie politycznym. Oznacza to, że wprawdzie instytucje gospodarcze decydują o możliwościach osiągnięcia sukcesu lub mogą blokować te możliwości, ale o charakterze bodźców z nich płynących rozstrzyga polityka i instytucje polityczne, gdyż od nich zależy, do jakiego stopnia obywatele mogą kontrolować polityków, działanie wymiaru spra-

⁹ Na początku transformacji PKB *per capita* w Polsce i na Ukrainie były na podobnym poziomie. W 2013 r. PKB *per capita* stanowił na Ukrainie zaledwie 30% wskaźnika osiąganego w Polsce. O tym, jak źle działają na Ukrainie instytucje wolnego rynku, świadczy odległe, bo zawarte między 89. a 72. pozycją, miejsce w globalnym indeksie konkurencyjności w latach 2007–2014 wśród 143 badanych krajów, podczas gdy Polska plasowała się między 53. a 39. pozycją z tendencją do poprawy. Jeszcze gorzej wypada Ukraina na podstawie rankingu *doing business index*, który w 2015 r. uplasował ten kraj na 85. pozycji wśród 189 klasyfikowanych krajów, zaś Polskę na 25. miejscu. Szerzej na ten temat zob. [Woźniak, 2016, s. 20–22].

wiedliwości, wpływać na ich zachowanie odnośnie do rządów praw, konkurencyjnego porządku, reguł podziału czy tworzenia możliwości do aktywnego uczestnictwa w procesach modernizacyjnych jak najliczniejszej grupy obywateli.

Polityce spójności społeczno-ekonomicznej najbardziej przeszkadza pogoń za niezаслужonymi korzyściami, w tym również za polityczną rentą korzyści, która jest nieodłącznym elementem interwencjonizmu ekonomicznego i demokratycznych procedur uzgadniania celów rozwojowych. Dlatego do rangi zadania pierwszoplanowego urasta problem reformy wymiaru sprawiedliwości, przejrzystego i sprawnie działającego systemu informacji publicznej, dialogu społecznego wraz z mediami publicznymi i prywatnymi oraz proporcjonalnej siły przetargowej sfery biznesu i związków zawodowych. Racjonalny dialog społeczny niszczy także w Polsce niezwykle ostre spory polityczne, plemienne struktury społeczne, niespójności instytucjonalne i nieskuteczne unormowania odpowiedzialności informacyjnej publicznych osób fizycznych i prawnych oraz kontroli społecznej nad sądownictwem.

Jeśli demokracja ma być wartością samą w sobie i przyczyniać się do zintegrowanego rozwoju, to powinna polegać na tym, że obywatele są w stanie rozliczać polityków z ich czynów. Do tego konieczne jest jednak istnienie języka zdolnego opisywać rzeczywistość, nazwać fakty i oceniać ich funkcjonalność względem celów rozwojowych właściwych dla wszystkich sfer bytu ludzkiego (rys. 1). Logika języka odwołującego się do redukcjonizmu, indywidualizmu i mechanistycznej percepcji nie pozwala na to. Fundowany przez nią świat mentalny jest światem interesów, zredukowanych celów, interpretacji i odczuć wyrażających z ograniczeń poznawczych, informacyjnych i emocjonalnych.



Rys. 1. Kryteria reguł myślenia i działania osoby w przestrzeni zintegrowanego rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

W świecie nowych mediów posiadających moc działania pod każdą „strzechą”, różnorodnych standardów etycznych wyzwolonych z depozytu uniwersalnych wartości łatwo rodzi się szum informacyjno-ideologiczny, w którym odwoływanie się do emocji i osobistych przekonań staje się narzędziem kreowania faktów, gdyż ma wpływ na kształtowanie się opinii publicznej. Tak rozumiane pragmatyczne podejście do użytkowania osiągnięć wiedzy psychologicznej jest wymownym przykładem łatwego poddawania instrumentalizacji wyników ustaleń naukowych. Dotyczy to zwłaszcza ekonomii, socjologii, politologii, innych nauk społecznych, które są produktem zredukowanego, mechanistycznego myślenia odwołującego się do partykularnych interesów, odrzucającego pod pozorem dążenia do postępu wypraktykowane w dziejach ludzkości uniwersalne wartości etyczne. W zderzeniu z szumem informacyjno-ideologicznym nauki te nie mogą pełnić właściwej im misji odkrywania prawdy, dobra, piękna i doskonałości duchowej.

Ludzie osaczeni różnorodnymi symulakrami (wytworami ludzkiego umysłu pozorującymi rzeczywistość, tworzącymi własną rzeczywistość i wchodzącymi w interakcje z tym, co jest)¹⁰ opartymi na post-prawdzie jako produkcie szumu informacyjnego kreowanego przez nowoczesne media karmieni są ułudą wyboru, którego wcale nie posiadają, gdyż fundowany w publicznym dyskursie szum informacyjny nie wyposaża ich w kapitał ludzki zdolny do odkrywania charakteru sprzężeń między dobrem publicznym, osobistym i różnych grup interesów oraz ich konsekwencji. Jest przecież zorientowany na zrelatywizowane interpretacje faktów, tworzenie prawdy dla własnych korzyści emitentów informacji, a nie jej odkrywanie. Ten szum informacyjny rodzi ignorancję, skłonności do podążania za tłumem, podnoszenia wtórnych cnót do rangi głównych, deprecjację podmiotowości. W takim świecie mentalnym łatwo jest fundować reformy instytucjonalne, które kreują przewagi konkurencyjne, ale nie porządek konkurencyjny, pozorne upodmiotowienie, formalną, ale nie działającą demokrację, wyzwalały z odpowiedzialności wolny wybór, faktyczną dyktaturę najsilniejszych grup interesów i tych, którzy potrafią najlepiej wykorzystać socjotechniki manipulacji informacją, wiedzą i emocjami, pomijają znaczenie niesprawiedliwych nierówności majątkowo-dochodowych dla tworzenia możliwości wolnego wyboru, bycia zdrowym, aktywnym, przygotowanym do ponoszenia odpowiedzialności za swoje wybory i uzdolnionym do racjonalnego wyjasniania ich celowości [Sen, 2002]. Instytucjonalizacja uwarunkowana tymi procesami wiedzie wcześniej czy później do narastania problemów ekonomicznych, społecznych i politycznych, kryzysów, a nawet prób rewolucyjnej zmiany systemowej.

Aby tym niekontrolowanym procesom zapobiec, trzeba wyedukować ludzi, jak poruszać się w świecie nowych mediów (rozpoznawania wiarygodności informatora, nieprawdziwych informacji, ich ukrytego celu, odkrywania własnych

¹⁰ Według J. Baudrillard [2005] symulują one rzeczywiste istnienie, podobnie jak zdrowy symuluje chorobę.

ograniczeń ich interpretacji i sensownego użytkowania). Musimy znaleźć sposób na możliwą do akceptacji przez prawo UE demonopolizację instytucji opinii publicznej, finansowanie pogrążonych w kryzysie tradycyjnych mediów (gazety, telewizje informacyjne itd.) i na uwolnienie ich od dominacji relatywistycznej argumentacji, oddolnie budować polityczne zaangażowanie grup zmarginalizowanych, tak by przestały być łatwym łupem dla populistów i demagogów czy towarem, którego ograniczenia są źródłem łatwego robienia biznesu.

Współczesne demokracje liberalne muszą szybko nauczyć się, jak nie dać się podporządkować post-prawdzie w świecie, który za sprawą technologicznych i społecznych przemian jest od tego z poprzednich pokoleń jednocześnie bardziej demokratyczny i pluralistyczny, jak i bardziej podatny na działania ośrodków i jednostek radykalnie odległych zarówno od demokracji, jak i pluralizmu. Droga do tego celu wiedzie poprzez zorganizowaną holistyczną modernizację kapitału ludzkiego¹¹, dzięki której jak największa liczba jednostek może być wyposażona w wiedzę o tym, jakie są konsekwencje lansowanych polityk publicznych dla możliwości realizacji funkcji celów właściwych dla różnych sfer bytu ludzkiego, a w związku z tym jakie rodzaje polityk publicznych popierać i jak należy głosować w wyborach oraz jakie procedury popierać, aby móc realnie rozliczać polityków z ich czynów.

ZAMIAST PODSUMOWANIA, CZYLI O POTRZEBIE INKLUZYWNEGO DIALOGU WOKÓŁ ZMIANY INSTYTUCJONALNEJ

Wyjściowym warunkiem skutecznej eliminacji pozornych dostosowań instytucjonalnych do wyzwań zintegrowanego rozwoju jest odrzucenie udawanej partycypacji na rzecz realnego upodmiotowienia osoby. Bez uporania się z tym problemem nie jest możliwe odwrócenie negatywnego trendu rozwoju imitacyjnego, enklawowego i dysproporcjonalnego. Realne upodmiotowienie osobowe wiąże się ze spełnianiem się siebie poprzez urzeczywistnianie tego co dobre w realizowaniu funkcji celów rozwojowych każdej z osobna i wszystkich razem sfer ludzkiego bycia i działania. Wymaga to jednak wyposażenia osoby w wiedzę o tym, co jest nie tylko użyteczne, ale również dobre i co powoduje, że człowiek staje się dobry. W tym ujęciu upodmiotowienia jego urzeczywistnianie wiąże się z modernizacją kapitału ludzkiego i troską o rozwój kapitału ludzkiego o charakterze dobra wspólnego¹², bez którego systemy ekonomiczne, polityczne czy społeczne mogą

¹¹ Na temat zorganizowanej holistycznej modernizacji refleksyjnej zorientowanej na identyfikowanie celów zintegrowanego rozwoju i konsekwencji międzysferycznych sprzężeń alternatywnych alokacji zasobów zob. [Woźniak, 2013].

¹² Zdefiniowaniem i wyjaśnieniem jego znaczenia dla podniesienia realnego dochodu społeczeństwa (w węższym znaczeniu, niż przyjęto w tym opracowaniu) jako pierwszy zajął się M. Olson [2000, s. 52 i n.]. Jego zdaniem znaczenie tego zasobu ujawnia się wówczas, jeśli dosta-

nie tworzyć możliwości upodmiotowienia. Tym, co jest wspólne i wypływa z natury ludzkiej, jest spełnianie siebie, do czego wiedzy zharmonizowane osiągnięcie funkcji celów rozwojowych właściwych dla wszystkich sfer bytu ludzkiego.

Odziedziczone instytucje, które wyrastały z modeli wzorowanych na fizyce newtonowskiej, tworzą ograniczenia i bodźce, nad którymi łatwo może zapanować władza, a nawet manipulować nimi. Władzy sprzyja myślenie w kategoriach równowagi systemu, lecz nie ludzi cechujących się wolną wolą i kreatywnością. Całej wiedzy nie może posiadać jeden ośrodek, gdyż powstaje ona w rozproszonych umysłach ludzkich i dlatego musi nie tylko czerpać z tych umysłów, ale też musi być rozproszona¹³. Należy także mieć na uwadze, że w epoce informacjonizmu jesteśmy skazani na przetwarzanie ogromnych ilości multiplikowanych z niezwykle dynamiką¹⁴ danych w celu znalezienia korelacji i zauważenia pewnych zjawisk oraz zmiennych, które na nie wpływają. Dlatego fundamentem rozwoju w każdym wymiarze jest dobra komunikacja. Tymczasem pozyskiwanie informacji dzieje się w świecie szumu marketingowego. Brakuje wykształconych ram w postaci struktur wartości i wzorców, stosownych związków z regulacjami prawnymi, które miałyby stosowny wpływ na sieciowe zasoby.

W regułach logiki ekonomicznej głównego nurtu ekonomii usuwanie niedostosowań instytucjonalnych jest zredukowane do perspektywy porządku konkurencyjnego. W osadzonych w tej logice regułach droga do tego celu ma wieść poprzez przewyciężenie pogoni za polityczną rentą korzyści, patologii korupcji, odbudowanie zaufania społecznego i rozwijanie kooperencji spajającej konkurencję i kooperację dla zmaksymalizowania korzyści struktur sieciowych. Doceniając celowość tego typu działań z perspektywy zintegrowanego rozwoju, należy również zauważyć, że w tej logice liczą się przede wszystkim racjonalne indywidua i abstrahuje się od konsekwencji problemów decyzyjnych ludzi obdarzonych wolą, ograniczeniami informacyjnymi, poznawczymi i emocjonalnymi zamieszkujących rynki. Dlatego państwo powinno się skoncentrować na poszukiwaniu inkluzywnych rozwiązań instytucjonalnych i usuwaniu ekskluzywności już istniejących instytucji. Jednak władza polityczna oparta jest na relacjach pionowych i powstaje w procesach przebiegających „z góry w dół”. Dlatego rządy, monopole czy też elitarne instytucje (np. Komisja Europejska) i inni twórcy regulacji dążą do ograniczania różnorodności i narzucania porządku, co nie sprzyja kreatywności, którą ma się charakteryzować model GOWI.

tecznie wielu wyborców uzyska więcej wiedzy na temat realnych konsekwencji różnych polityk publicznych, gdyż wówczas polityki publiczne zostaną usprawnione.

¹³ Szerzej na ten temat zob. [Gilder, 2016].

¹⁴ Co 2 dni nasza cywilizacja wytwarza tyle danych, ile cała ludzkość wyprodukowała od początku swojego istnienia do 2001 r. W 2014 r. wytworzono na świecie 4,4 zetabajta, zaś objętość wszystkich zapisanych na świecie informacji podwaja się średnio co 18 miesięcy [www.pcworld.pl, październik 2015 r.]. Współczesne technologie informacyjne istnieją bez odpowiednio wykształconych ram w postaci struktur wartości i wzorców mających wpływ na sieciowe zasoby. Ramy te nie mają stosownych związków z regulacjami prawnymi oraz instytucjonalnymi strukturami.

Wyjściowym warunkiem usuwania niedostosowań instytucjonalnych jest odejście od podporządkowywania zmian instytucjonalnych interesom partii politycznych, czyli upartyjnienia polityki¹⁵. Oznacza to konieczność konstytucyjnego umocowania obowiązków i odpowiedzialności informacyjnej publicznych osób fizycznych i prawnych włącznie z mediami prywatnymi. Bez możliwości sprawnego respektowania tej odpowiedzialności promowanie aktywnych form dialogu społecznego wiedzie w kierunku walki wszystkich przeciwko wszystkim, a w szczególności manipulacji ideami, wartościami, tworzenia szumu informacyjnego ułatwiającego realizowanie partykularnych interesów przez struktury netokracji najlepiej przygotowane do uprawiania marketingu politycznego i biznesowego oraz posiadające możliwości uprawiania tego typu marketingu.

Wybory polityczne trzeba podporządkować wartościom ładu opartego na wolności sprzężonej z odpowiedzialnością w taki sposób, aby maksymalizować podmiotowość obywateli w granicach czyniących tę wolność trwałą i wzajemnie respektowalną. Jest to fundamentalny warunek powszechnego uczenia się skutecznych sposobów ulepszania środowiska życia ludzi we współdziałaniu i z wykorzystaniem istniejącego już potencjału kreatywności.

W gospodarce rynkowej potencjał rozwojowy kraju jest rezultatem możliwości, jakie stwarzają bodźce i ograniczenia, które tworzy sieć spójnych instytucji zorientowanych na wyzwalanie nieskrepowanej przedsiębiorczości, kreatywności, aktywności w poszukiwaniu warunków osiągnięcia synergii z angażowania wielorakich zasobów dla realizacji własnych celów rozwojowych. Te zaś wynikają nie tylko z instytucji rynków, lecz również mądrej polityki państwa wzmacniającej ich sprawność i tworzącej przyjazne dla przedsiębiorczości i rozwoju kultury innowacyjnej polityczne otoczenie instytucjonalne. Dla powiększenia dobrobytu społecznego kraju rozwijającego się nie wystarcza jedynie wysoki wzrost gospodarczy. Musi mu równocześnie towarzyszyć powszechna akceptacja zasad jego podziału, która wynika z faktycznego, a nie pozorowanego uczestnictwa ogółu obywateli w kształtowaniu strategii zintegrowanego rozwoju i wysokiego stopnia partycypacji wszystkich grup społecznych w korzyściach z niego płynących oraz możliwości pomnażania tych korzyści przez poszczególne podmioty. Z partycypacji w owocach modernizacji gospodarki umożliwiającej bycie podmiotem tego procesu wynika równocześnie perspektywa jak najszerszego uruchomienia kreatywnego potencjału zasobów ludzkich w różnych zastosowaniach w odniesieniu do wszystkich sfer aktywności ludzkiej.

Patrząc z tej perspektywy na wysiłki rządowe na rzecz naprawy państwa podejmowane w Polsce od 2016 r., należy je ocenić jako właściwy krok w kierunku integrowania procesów rozwojowych, jednak niepozbawiony pytań i wątpliwo-

¹⁵ Polityki upartyjnionej nie należy utożsamiać z jej realizowaniem za pośrednictwem partii politycznych. Partie polityczne mogą realizować swoje partykularne cele, manipulując celami rozwojowymi ogółu obywateli, których reprezentują, lub mogą uprawomocnić swoją władzę polityczną, orientując politykę na te cele rozwojowe. Tylko ten pierwszy sposób przynależy do upartyjnionej polityki.

ści o narzędzia jego realizacji i poziom ryzyka zewnętrznych i wewnętrznych wielorakich zagrożeń. Rzeczowa odpowiedź na te pytania wymaga uwolnionej od jednostronnych ocen w kategoriach interesów biznesowych, partyjnych, biurokratycznych czy nawet pracowniczych, powszechnej i ciągłej debaty publicznej nie tylko z udziałem przedstawicieli świata biznesu, polityki i zawodowego oraz ich ekspertów i rzeczników medialnych, ale również środowisk akademickich, władz samorządowych, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i pojedynczych obywateli.

Wyjściowym warunkiem bezstronności tej debaty jest nowe spojrzenie na procesy rozwojowe przez pryzmat funkcji celów i kryteriów wyboru właściwych dla każdej z ośmiu sfer bytu ludzkiego wyodrębnionych w postulowanej w tym opracowaniu matrycy zintegrowanego rozwoju oraz efektów synergii i entropii wynikających ze sprzężeń między tymi sferami, generowanych przez zadania przewidziane w postulowanych wizjach i programach rozwoju (aktualnie w „Planie na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”). Tak zorganizowana debata publiczna może sprzyjać uwalnianiu jej uczestników od nadmiernie zredukowanego i uproszczonego myślenia mechanistycznego oraz od swoistej ignorancji ze strony polityków wyrażającej się w nadrzędności dominujących interesów wielkich korporacji, politycznych czy nawet partyjnych w przeprowadzaniu reform instytucjonalnych. Postulowany sposób organizowania debaty publicznej pozwoliłby na odkrycie bodźców i ograniczeń, na jakie natrafiają politycy ze strony niespójnych politycznych i ekonomicznych instytucji, oraz ustalenie skutecznych sposobów naprawy błędów rynków i polityki rządów. Należy mieć również nadzieję, że tak ustrukturyzowany otwarty dialog społeczny może otworzyć przestrzeń do zerwania z utrwalonymi wzorcami instytucji, które sprzyjają pozbawionej głębszej refleksji kseromodernizacji, trwaniu „postkolonialnego syndromu peryferyjności” i złudnej pogonią za znikającym punktem *Frontier Area Technology*, a dzięki społecznie akceptowanej spójnej zmianie instytucjonalnej mógłby uruchomić bodźce dla lepszej przyszłości Polski, wszystkich grup społecznych i poszczególnych jej obywateli.

Należy również zauważyć, że podstawy rządów praw są też oparte na aksjornormatywnym ładzie społeczeństwa, który współcześnie znajduje się w obszarze szczególnego wpływu sfery ekonomii, polityki i kultury indywidualizmu. Z tego powodu centrum życia moralnego usytuowane tradycyjnie w rodzinie, wspomagane przez religie i edukację, jest przejmowane przez państwo. W związku z tym procesem rośnie deficyt zaufania poziomego niemożliwy do zrekompensowania działaniami na rzecz zaufania pionowego (do instytucji państwa) czy do instytucji rynku, które premiuje działanie jednostki w oderwaniu od jej wpływu na kondycję rodziny. Obniża to jakość integracji całego systemu społecznego [por. Rotengruber, 2011, s. 249; Michalski, 2014, s. 208–211], przyczynia się do kryzysu demograficznego, problemów na rynku pracy, państwa opiekuńczego, a na-

wet relatywnego spadku wydajności pracy i kreatywności społeczeństwa. Z tego wynika potrzeba dowartościowania rodziny jako dobra publicznego, jeśli zmiany instytucjonalne mają służyć trwałości i spójności szeroko ujmowanych procesów rozwojowych.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu D., Robinson J.A., 2014, *Dlaczego narody przegrywiają. Źródła władzy, pomysłowości i ubóstwa*, Zysk i S-ka, Warszawa.
- Bałtowski M., 2016, (red.), *Ekonomia przyszłości. Wokół nowego pragmatyzmu Grzegorza W. Kołodki*, PWN, Warszawa.
- Baudrillard J., 2005, *Symulakry i symulacje*, Sic!, Warszawa.
- Buchanan J.M., 1992, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa.
- Buchanan J.M., Tollison R.D., Tullock G., 1980, *Toward a Theory of the Rent-Seeking*, Texas A&M University Press, College Station, Tex.
- Buchanan J.M., Tullock G., 1962, *The Calculus of Contest*, University of Michigan Press.
- Chang Ha-J., 2016, *Żli samarytanie. Mit wolnego handlu i tajna historia kapitalizmu*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Downs A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York.
- Gilder G., 2016, *Wiedza i władza. Informacyjna teoria kapitalizmu i wywołana przez nią rewolucja*, Zysk i S-ka, Warszawa.
- Hayek F., 1982, *Droga do niewoli*, Londyn .
- Kahneman D., 2012, *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*, Media Rodzina, Warszawa.
- Kołodko G.W., 2008, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Kołodko G.W., 2013, *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Kornai J., 1985, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa.
- Kruger O.A., 1974, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, „The American Economic Review”, vol. 64, no. 3.
- Michalski M.A., 2014, *Znaczenie rodziny dla międzypokoleniowej transmisji kultury gospodarczej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Nord D., 1984, *Three Approaches to the Study of Institutions [w:] Neoclassical Political Economy. The Analysis of Rent -Seeking and DUP Activities*, red. D.C. Colander, Ballinger Publishing Company.
- Olson M., 1965, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge.
- Olson M., 2000, *Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor [w:] A Not-so-dismal Science Oxford*, red. W.M. Olson, S. Kähkönen, Oxford University Press.
- Pach J., Kowalska K., Szyja P., (red.), 2016, *Ekonomia umiaru. Realna perspektywa? Nowy paradygmat Grzegorza W. Kołodki*, PWN, Warszawa.
- Porter M., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York; edycja polska: *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa, 2001.

- Randers J., *Rok 2052. Globalna prognoza na następne czterdzieści lat. Raport dla Klubu Rzymskiego dla upamiętnienia 40. rocznicy granic wzrostu*, Elipsa, Warszawa.
- Rotengruber P., 2011, *Dialogowe podstawy etyki gospodarczej*, Wyd. Naukowe, UAM, Poznań.
- Sen A., 2002, *Rozwój i wolność*, Zysk i S-ka, Warszawa.
- Stiglitz J.E., 2000, *Whither Reform? Ten years of the transition* [w:] *Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics*, red. B Pleskovic, J.E. Stiglitz, World Bank, Washington DC.
- Stiglitz J.E., 2004a, *Globalizacja*, PWN, Warszawa.
- Stiglitz J.E., 2004b, *Informacja i zmiana paradygmatu w ekonomii*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1.
- Woźniak M.G., 1993, *Kierowanie. Rynek. Transformacja. Bariery stabilizacji*, Instytut Badań Rynkowych, Kraków.
- Woźniak M.G., 2013, *Holistyczna modernizacja refleksyjna kapitału ludzkiego odpowiedzi na wyzwania i zagrożenia rozwojowe ludzkości* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. III: *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, PWN, Warszawa.
- Woźniak M.G. i in., 2015, *Kapitał ludzki w rozwoju innowacyjnej gospodarki i zarządzaniu innowacyjnością przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.
- Woźniak M.G., 2016, *Rozwój społeczno-gospodarczy Ukrainy w warunkach współczesnych zagrożeń globalnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 46, <https://doi.org/10.15584/nsawg.2016.2.1>.
- Żyżyński J., 2013, *Państwo minimalne czy racjonalne* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. III: *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, PWN, Warszawa.

Streszczenie

Dyskurs artykułu jest oparty na założeniu, że dostosowania instytucjonalne powinny być badane w całej przestrzeni zintegrowanego rozwoju, w której wyodrębniono osiem sfer, a mianowicie: ekonomii, polityczną, społeczną, natury i biologii, duchową, kapitału ludzkiego, technologii i konsumpcji. Z tej perspektywy badawczej nie wystarcza podporządkowanie reform instytucjonalnych liberalnemu postulatowi rządów praw. Dla udowodnienia tej tezy dokonano krytycznej analizy debaty znanych przedstawicieli ekonomii neoinstytucjonalnej wokół koncepcji rządów praw F. von Hayeka.

Dyskurs ten odniesiono do wyzwań i zagrożeń wynikających z globalizacji liberalizacji i upowszechniania się technologii informatyczno-telekomunikacyjnych, marginalizacji instytucji rodziny i relatywizmu moralnego. Procesy te utrudniają inkluzywną instytucjonalizację zorientowaną na zintegrowany rozwój. Ustalono również, że w przewyciężaniu pogoni za *rent seeking*, ignorancji racjonalnego wyborcy i asymetrii informacji, które psują rządy praw, pomoc może zrozumienie ograniczeń logiki języka odwołującego się do redukcjonizmu, indywidualizmu i mechanistycznej percepcji reguł myślenia i działania ludzi, który ułatwia manipulowanie faktami i ludzkimi ograniczeniami emocjonalnymi. W przeciwdziałaniu tym problemom pomoc może rozwój kapitału ludzkiego o charakterze dobra publicznego.

Słowa kluczowe: instytucje, rozwój zintegrowany, gospodarka Polski

Modern institutional inadequacy from the perspective of Polish development challenges

Summary

The discourse of this article is based on the assumption that institutional adjustments should be tested throughout the integrated development. The author distinguishes the eight areas, namely: economic, political, social, nature and biology, spiritual, human capital, technology and consumption. From this research perspective, it is not enough to subordinate institutional reforms to the liberal postulate of the rule of law. To prove this thesis a critical analysis of the debate between famous representatives of the new institutional economics around the concept of the rule of law of F. von Hayek was made.

This discourse references to the challenges and risks of globalization of liberalization and the dissemination of information and communication technologies, the marginalization of the family and moral relativism. These processes prevents the inclusive institutionalization oriented at integrated development. It was also agreed that to overcome the pursuit of rent seeking, ignorance of rational voters and asymmetry of information, that spoil the rule of law, it may be helpful to understand the limitations of a logic of the language that refers to reductionism, individualism and mechanistic perception of rules of thought and activity of people, which makes it easier to manipulate the facts and human emotional limitations. Development of human capital, which has the characteristics of a public good may help to counteract these problems.

Keywords: institutions, integrated development, the Polish economy

JEL: E02