

Tomasz Przybyciński

4. Ład społeczno-gospodarczy jako przedmiot kształtowania

Streszczenie

Zasadnicze znaczenie ma ukształtowanie ładu społeczno-gospodarczego, który jest oparty na włączających instytucjach. Ten ustrój stymuluje cały proces innowacji i twórczej destrukcji. Właśnie dlatego umożliwia trwały rozwój.

Słowa kluczowe: ład społeczno-gospodarczy, instytucje, rozwój, innowacje, twórcza destrukcja

Socio-Economic Order as the Object of Shaping

Abstract

It is of great importance to shape socio-economic order which is based on inclusive institutions. This system stimulates the entire process of innovation and creative destruction. That is just why it enables sustainable development.

Keywords: socio-economic order, institutions, development, innovations, creative destruction

Wprowadzenie

Kształtowanie ładu społeczno-gospodarczego jest skomplikowanym procesem, który wymaga pogłębionej analizy. Niniejszy tekst stanowi wprowadzenie do tej trudnej problematyki. Przedstawiono w nim: wpływ decyzji rozwojowych na formowanie ładu społeczno-gospodarczego, genezę rynkowego ładu społeczno-gospodarczego, związki zachodzące między włączającymi instytucjami a rozwojowym społeczeństwem oraz między instytucjami wyzyskującymi a zjawiskiem niedorozwoju, a także dylematy kształtowania ładu społeczno-gospodarczego we współczesnym świecie.

1. Decyzje rozwojowe i ład społeczno-gospodarczy

W życiu gospodarczym i społecznym pojawia się wiele problemów. Dla państwa są one wyzwaniem o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Zadaniem polityki gospodarczej i społecznej jest sprostanie wyzwaniom rozwojowym. Chodzi tutaj o

podejmowanie właściwych decyzji, które sprawią, że nastąpi postęp gospodarczy i dokona się awans cywilizacyjny. Decyzje rozwojowe mają strategiczny charakter. Skutkiem podejmowania niewłaściwych decyzji może być spowolnienie rozwoju, stagnacja albo nawet regres gospodarczy i cywilizacyjny¹.

Rozwój trzeba postrzegać jako rezultat określonych wyborów. Wśród nich szczególne znaczenie mają wybory konstytucyjne. Kształtują one bowiem ład (system, ustrój) społeczno-gospodarczy i polityczny. W ten sposób wybory konstytucyjne wyznaczają wybory bliższego zasięgu².

Przez ład (system, ustrój) należy rozumieć wyodrębniony z otoczenia zbiór elementów materialnych lub abstrakcyjnych, mających wzajemne powiązania wewnętrzny i zewnętrzny z otoczeniem. Z zewnątrz system jest postrzegany jako pewna całość. Od wewnątrz pojmuje się go jako zbiór elementów, pozostających w określonych relacjach względem siebie, tworzących układ sprzężeń. Przez ustrój rozumie się również zbiór zasad (norm, reguł) i sposobów (metod, środków) działania do realizacji określonych celów. Relacje między elementami systemu powinny prowadzić do jego spójności. Wszystkie elementy mają bowiem tworzyć funkcjonalną całość. W tym sensie ład gospodarczy oznacza układ powiązanych ze sobą instytucji, determinujących procesy produkcji, wymiany oraz podziału dóbr i usług. System gospodarczy jest zatem wyodrębnioną, uporządkowaną całością i jako podsystem stanowi część systemu społecznego³.

Instytucje są trwałymi, prawnymi, organizacyjnymi i zwyczajowymi uwarunkowaniami dla powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji. Do instytucji zalicza się, na przykład, prawo, tradycje i zwyczaje nieformalne, kulturę, religię i moralność. Ład społeczno-gospodarczy i polityczny opiera się na instytucjach. One bowiem sterują zachowaniami ludzi, ukierunkowując ich aktywność w określony sposób. W tym sensie mówi się o ładzie instytucjonalnym (instytucjonalnych regułach gry, strukturze instytucjonalnej, matrycy instytucjonalnej), obejmującym: reguły

¹ J. Stacewicz, *Polityka gospodarcza*, SGH, Warszawa 1998; T. Przybyciński, *Problemy kształtowania ładu gospodarczego*, w: *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*, red. J. Stacewicz, SGH, Warszawa 2008, s. 177.

² T. Przybyciński, *Problemy...*, op.cit., s. 178.

³ W. Grzywacz, *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, PTE Oddział Wojewódzki w Szczecinie, Szczecin 2005, s. 302–304; T. Przybyciński, *Problemy...*, op.cit., s. 177–179.

formalne, czyli obowiązujące prawo, reguły nieformalne oraz system sankcji, czyli sposób egzekwowania reguł formalnych i nieformalnych⁴.

Z perspektywy historycznej widać, że zasadnicze znaczenie ma ustanowienie i utrzymanie ładu społecznego w warunkach dynamicznych zmian. Dynamiczne zmiany zaburzają bowiem istniejący stan rzeczy, naruszając równowagę instytucjonalną. Podważają one aktualnie obowiązujące instytucjonalne reguły gry, co sprawia, że ład instytucjonalny staje się kruchy. W skrajnym przypadku głębokie zmiany mogą wywołać nawet chaos. Tymczasem pojęcie ładu ma silny ładunek normatywny. Wiąże się bowiem z normatywnym poglądem, jak społeczeństwo i gospodarka powinny funkcjonować. Z tego punktu widzenia ład jest koniecznym warunkiem wzrostu i rozwoju gospodarczego w długim okresie. Nie jest to wystarczający warunek długookresowego wzrostu i rozwoju. Jednakże utrzymywanie się nieładu zwiększa niepewność i sprawia, że większość graczy na tym traci⁵.

Analizując historię, można stwierdzić, jak ważne było szybkie przywracanie ładu, gdy pojawiały się zaburzenia w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym. Społeczeństwa, wykazujące się efektywnością adaptacyjną, pomyślnie rozwiązywały problemy, towarzyszące głębokim zmianom. Zasadnicze znaczenie miała w tym przypadku elastyczność matrycy instytucjonalnej. Dzięki niej przywracano porządek, a gospodarka wchodziła z powrotem na ścieżkę wzrostu. Ład społeczno-gospodarczy wiązał się ściśle z ładem politycznym. Efektywna adaptacyjnie struktura instytucjonalna umożliwia trwały rozwój oraz poprawę warunków życia zwykłych ludzi. Podstawą długookresowego wzrostu były instytucje bezosobowej wymiany, wiążące graczy, a także ograniczające polityczne sprawowanie władzy. Prawa własności, prawa osobiste oraz prawa polityczne, przyznawane ludziom, były nie tylko gwarantowane przez państwo, ale i normy społeczne. W ten sposób ogólnie podzielane przekonania i wartości, które były silnie zakorzenione w kulturze społeczeństw, generowały ład. Ochrona wolności zwyczajnych ludzi oraz ich własności wiązała się ściśle z konsensualnym (demokratycznym) ładem politycznym⁶.

⁴ S. Pejovich, *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1995, s. 30; T. Dołęgowski, *Konkurencyjność a procesy integracyjne w Europie*, SGH, Warszawa 2000, s. 21–22; Z. Hockuba, *Droga do spontanicznego porządku. Transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji*, WN PWN, Warszawa 1995, s. 80–81; D.C. North, *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 62–67.

⁵ D.C. North, *Zrozumieć przemiany...*, *op.cit.*, s. 108–109.

⁶ *Ibid.*, s. 109–120.

Tymczasem w krajach, w których brakowało należytej ochrony wolności przeciętnych ludzi oraz ich własności, pojawiała się niestabilność i chaos. W takich warunkach istniała wprawdzie wymiana osobista, ale nie mogła się w pełni rozwinąć wymiana bezosobowa. Obserwowano bowiem pogoń za nieuzasadnioną rentą, polityczny autorytaryzm i niekorzystny podział dochodów. Oprócz tego istniała nieefektywna sfera dóbr publicznych⁷.

Trzeba pamiętać, że państwu zagrażały i w dalszym ciągu zagrażają określone grupy nacisku. Jeżeli państwo zostanie podporządkowane tym grupom, to wówczas może się ono stać narzędziem, służącym realizacji partykularnych interesów kosztem prostych ludzi i dobra wspólnego. W wielu przypadkach takie patologiczne zjawiska były przyczynami niskiej efektywności i zacofania gospodarczego⁸.

Proces polityczny sprawia, że osoby, sprawujące władzę, mają możliwość maksymalizowania rent w wyniku podejmowania takich decyzji, które kształtują formalne reguły gry gospodarczej na ich korzyść. To stwarza silne motywy do podejmowania działań o charakterze oportunistycznym. Zachowania elit, maksymalizujących renty, szkodzą szarym ludziom i dobru wspólnemu. Jednakże decydenci polityczni, zainteresowani rozwojem gospodarczym, mogą również ukształtować takie formalne reguły gry gospodarczej, które będą sprzyjały działalności produkcyjnej⁹.

Na podstawie doświadczeń historycznych można powiedzieć, że do rozwoju gospodarczego przyczynia się przede wszystkim rozwinięta kultura rynkowa. Obejmuje ona silne reguły formalne, które są chronione przez państwo, a także reguły nieformalne, które są chronione siłą sankcji społecznych. Rozwinięta kultura rynkowa sprzyja kształtowaniu zdrowej (silnej, wolnej i uczciwej) konkurencji. Dzięki niej obniżają się również koszty transakcyjne, czyli koszty związane z przygotowaniem umów, ich realizacją, monitoringiem i przestrzeganiem. Ponadto zdrowa konkurencja zespala przedsiębiorstwa i nabywców. Firmy wprowadzają bowiem innowacje produktowe i technologiczne, obniżają koszty i badają rynek. W ten sposób usiłują jak najlepiej służyć konsumentom i zaspokajać ich potrzeby¹⁰.

⁷ Ibid., s. 108–120.

⁸ Ibid., s. 58–59.

⁹ Ibid., s. 70.

¹⁰ T. Dołęgowski, *Konkurencyjność...*, op.cit., s. 23–24; Z. Hockuba, *Droga...*, op.cit., s. 81; T. Przybyciński, *Konkurencja i ład rynkowy – przyczynek do teorii i polityki konkurencji*, SGH, Warszawa 2005, s. 43–45.

Obowiązujące reguły gry wywierają ogromny wpływ na przebieg procesów społeczno-gospodarczych i politycznych. Jednakże kwestia instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju była często zanedbywana przez główny nurt myśli ekonomicznej. Na przykład, wielu ekonomistów przyjmowało, że zachowania w życiu gospodarczym mają uniwersalny charakter, zarówno w czasie, jak i przestrzeni¹¹.

Często zakładano, że wszyscy ludzie dysponują pełną wiedzą, zachowują się racjonalnie, prowadzą rachunek korzyści i kosztów oraz na tej podstawie podejmują swoje decyzje. W takich warunkach instytucjonalne reguły gry traciły znaczenie i nierzadko je marginalizowano, a nawet pomijano milczeniem¹². Koncentrowano się przede wszystkim na makro- i mikroekonomicznych uwarunkowaniach rozwoju.

Właśnie dlatego nie doceniano działania rozmaitych grup biznesowych i politycznych, które w życiu społeczno-gospodarczym oraz politycznym dążyły do władzy i osiągnięcia partykularnych celów, nierzadko wbrew interesom własnych państw. Tymczasem w rzeczywistości walka o korzyści i przywileje dla wybranych prowadziła często do tego, że nie udawało się zagwarantować uczciwych, przejrzystych i równych zasad gry dla wszystkich. Pojawiała się korupcja i wiele innych zjawisk o patologicznym charakterze. W rezultacie takiej sekwencji wydarzeń walka o kontrolę nad życiem społeczno-gospodarczym i politycznym stawała się coraz bardziej zawzięta i brutalna. Jej skutki dla rozwoju okazywały się niekiedy wysoce destrukcyjne.

Państwo, które definiuje i egzekwuje formalne reguły gry gospodarczej, ma bardzo duży wpływ na efektywność gospodarczą. Formalne reguły gry gospodarczej dotyczą bowiem praw własności, które określają kwestie posiadania, użytkowania, uprawnień do dochodu oraz zbywalności majątku. Odzwierciedlają one siłę przetargową tych ludzi, którzy są w stanie je tworzyć lub zmieniać. Z tego punktu widzenia bardzo ważna jest percepcja gospodarki. Chodzi tutaj o sposób postrzegania życia gospodarczego jako gry o sumie zerowej albo jako gry o sumie dodatniej, a także przeciwstawienie korzyści z redystrybucji zyskom z działalności produkcyjnej. Od tego zależy, czy instytucje – pojmowane jako systemy motywacyjne – będą zniechęcały do rozwoju, czy też będą ten rozwój generowały¹³.

¹¹ J. Małysz, *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*, „Ekonomista” 2003, nr 3; T. Przybyciński, *Konkurencja...*, *op.cit.*, s. 47.

¹² D.C. North, [*Understanding Economic Change and Economic Growth*] *Pojmowanie zmian ekonomicznych i wzrostu gospodarczego*, w: *Globalizacja, marginalizacja, rozwój*, red. G.W. Kołodko, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2003, s. 137–152; T. Przybyciński, *Konkurencja...*, *op.cit.*, s. 47.

¹³ D.C. North, *Zrozumieć przemiany...*, *op.cit.*, s. 60, 66–67 oraz 69–71.

2. Geneza rynkowego ładu społeczno-gospodarczego

Rynkowy ład społeczno-gospodarczy narodził się najpierw w Europie. Właśnie w Europie Zachodniej pojawiły się bowiem w pewnym okresie historycznym sprzyjające warunki instytucjonalne do rozwoju gospodarczego. Chodzi tutaj o instytucje polityczne, prawne, kulturowe, etyczne i religijne, które sprzyjały rozwojowi handlu i bankowości, a następnie również przemysłu. W tym kontekście podkreślano znaczenie odpowiedniego systemu prawnego i zmniejszania roli władzy politycznej. Duże znaczenie miały również ograniczenia w przenikaniu się władzy politycznej i religijnej, a także prorozwojowa orientacja chrześcijaństwa. Ponadto doceniano takie zjawiska, jak: powstanie samorządu terytorialnego i zawodowego, ukształtowanie się mieszczaństwa, zapewnienie wolności prowadzenia badań naukowych i uformowanie się etyki kupieckiej¹⁴.

Powstanie świata zachodniego było procesem, trwającym od X do XVIII wieku. W tym czasie względnie zacofana część świata, jaką była Europa Zachodnia, przekształciła się w światowego hegemon. Tworzenie nowego ładu społeczno-gospodarczego i politycznego trzeba widzieć w kontekście braku takiego porządku po upadku Cesarstwa Rzymskiego w V wieku n.e. Europa Zachodnia stopniowo wyłoniła się z anarchii, zapoczątkowanej właśnie upadkiem porządku rzymskiego i przemieszczaniem się plemion germańskich na zachód po najeździe Hunów. Rozpad Cesarstwa Rzymskiego doprowadził do powstania wielu relatywnie słabych jednostek politycznych. W tych warunkach olbrzymią rolę odegrał Kościół, który przeniósł kulturalne dziedzictwo świata klasycznego, czyli dziedzictwo cywilizacji grecko-rzymskiej, do wieków średnich. Dzięki temu zapewniono jednolitą strukturę przekonań i ideologiczny układ odniesienia w średniowiecznym świecie, a rzymskie prawo stanowiło podstawę rozwoju praw własności. Dopiero odrodzenie lokalnego ładu, ekspansja majątków ziemskich oraz miast zapoczątkowały zmiany, które umożliwiły trwały wzrost gospodarczy¹⁵.

Ośrodkami szybkich zmian społeczno-gospodarczych i politycznych były przede wszystkim miasta, w których rozwijał się handel. Rola miast w życiu gospodarczym stopniowo się zwiększała. Potrafiły one zdobywać nowe swobody nawet wbrew woli właścicieli ziemskich i kleru. Wolność kupowania i sprzedawania splatała się z wolnością sumienia i wyznania oraz ideą rządu przedstawicielskiego i bezpie-

¹⁴ D.C. North, R.P. Thomas, *The Rise of the Western World. A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge 1973; D.C. North, *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York 1981; T. Przybyciński, *Konkurencja...*, op.cit., s. 43.

¹⁵ D.C. North, *Zrozumieć przemiany...*, op.cit., s. 133–152.

czeństwem własności prywatnej. Tymczasem tradycyjna organizacja dworska nie stwarzała silnych bodźców do rozwoju gospodarczego. Chłopi byli bowiem przypisani do dworu pana feudalnego jako poddani. Mieli oni obowiązek świadczenia pracy oraz danin na rzecz pana. Dwory dążyły do samowystarczalności, co utrudniało specjalizację i podział pracy oraz rozpowszechnianie się postępu technicznego. Dopiero gwałtowny spadek liczby ludności wiejskiej w XIV wieku, spowodowany epidemią dżumy, wywarł znaczny wpływ na organizację agrarną. Brak rąk do pracy pobudził bowiem konkurencję między właścicielami ziemskimi, co zmieniło organizację dworu. Przemiany w rolnictwie polegały na odchodzeniu od modelu samowystarczalnego dworu z zależną siłą roboczą. Nowy model działalności rolnej był nastawiony na rynek, a relacje między właścicielami ziemskimi i chłopami były opierane w coraz mniejszym stopniu na zwyczajowych prawach i obowiązkach, a w coraz większym na ewoluującej strukturze praw własności¹⁶.

W tym czasie podzielona politycznie Europa tworzyła bardzo kreatywne środowisko. Szczególnie duże okazały się dynamiczne korzyści, wynikające z konkurencji między różnymi państwami. Podejmowano bowiem wiele różnych przedsięwzięć. Te działania, które zakończyły się sukcesem, uruchomiły proces trwałego rozwoju gospodarczego¹⁷.

Narodziny kapitalizmu wiązały się ściśle z tworzeniem pluralistycznych instytucji politycznych i efektywnego systemu administracyjnego. Stopniowo wzrastała bowiem rola organów wybieralnych, a w szczególności parlamentu. Słabła natomiast pozycja absolutystycznych monarchów. Taki rozwój wydarzeń doprowadził do upadku absolutyzmu w Europie Zachodniej. Ewolucja instytucji społeczno-gospodarczych i politycznych skutkowałą zmianą ustrojową¹⁸.

Przedsiębiorcy mogli rozwijać produkcję i inwestować. Szybko rozwijał się przemysł. Włączające instytucje gospodarcze i polityczne sprzyjały właściwemu wykorzystaniu ludzkich talentów i umiejętności. Włączające instytucje gospodarcze opierały się na włączających instytucjach politycznych¹⁹.

Bardzo ważne jest odróżnienie włączających instytucji gospodarczych i politycznych od instytucji wyzyskujących. Włączające instytucje gospodarcze bronią praw własności, tworzą równe zasady gry dla wszystkich, zachęcają do inwestowania i

¹⁶ Ibid., s. 135–138 oraz 145.

¹⁷ Ibid., s. 144.

¹⁸ Ibid., s. 147–152.

¹⁹ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają: źródła władzy, pomyślności i ubóstwa*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2014, s. 123.

przyczyniają się do rozwoju gospodarczego. Włączające instytucje gospodarcze wspierają włączające instytucje polityczne i same są przez nie wspierane. Włączające instytucje polityczne sprzyjają bowiem z jednej strony pluralistycznemu rozproszeniu władzy, a z drugiej ułatwiają polityczną centralizację, dzięki której można ustanowić ład prawny i porządek w kraju. Jest to podstawa zabezpieczenia praw własności i włączającej gospodarki rynkowej²⁰.

Wyzyskujące instytucje gospodarcze sprawiają, że zasoby wielu ludzi są przejmowane przez nielicznych, którzy tworzą uprzywilejowaną grupę. Wyzyskujące instytucje gospodarcze nie chronią praw własności prostych ludzi i zniechęcają ich do aktywności gospodarczej. Są one synergicznie sprzężone z wyzyskującymi instytucjami politycznymi. Wyzyskujące instytucje polityczne sprzyjają koncentracji władzy w rękach ludzi uprzywilejowanych, którzy są zainteresowani zachowaniem i rozwijaniem instytucji wyzyskujących. Uprzywilejowani gromadzą zasoby, eksploatują normalnych ludzi i starają się umocnić swoją władzę polityczną. Chcą bowiem nie tylko zachować, ale i rozwijać instytucje wyzyskujące. Takie zachowania wywierają negatywny wpływ na rozwój gospodarczy w długim okresie²¹.

Z narodzinami kapitalizmu wiąże się pojęcie modernizacji. Modernizacja oznacza przejście od społeczeństwa tradycyjnego, agrarnego do społeczeństwa przemysłowego, w którym istnieją rozwinięte stosunki rynkowe i pluralizm oraz obowiązują normy prawne, uznające suwerenność jednostki. Modernizacja sprawiła, że Wielka Brytania, Francja, Holandia, Włochy, Niemcy, Szwajcaria, USA i Kanada stały się centrum systemu kapitalistycznego. W tych krajach modernizacja miała charakter endogeniczny (organiczny). Dzięki temu uzyskały one przewagę nad innymi państwami i usiłowały im narzucić swoje reguły gry²².

W Europie Środkowej i Wschodniej wydarzenia potoczyły się w innym kierunku. Na tym obszarze rozwój pluralistycznych instytucji politycznych został skutecznie zablokowany. Przez pewien czas rozwijały się stosunki rynkowe, ale postęp w tym zakresie został wkrótce zahamowany, a później nawet nastąpił wyraźny regres. Na zachodzie Europy zwiększał się bowiem popyt na produkty rolne ze wschodu: pszenicę, żyto oraz żywe zwierzęta. W odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie właściciele ziemscy na wschód od Łaby zwiększali ciężary nakładane na dzierżawców.

²⁰ Ibid., s. 476–477.

²¹ Ibid., s. 477.

²² H. Chołaj, *Ekonomia polityczna globalizacji. Wprowadzenie*, Fundacja Innowacja i Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2004, s. 334; T. Przybyciński, *Konkurencja...*, op.cit., s. 44.

W ten sposób ukształtowała się „druga pańszczyzna”, która była znacznie intensywniejsza od pierwszej, znanej z wieków średnich. Dlatego dokonała się swoista restauracja stosunków przedkapitalistycznych. Handel i przemysł nie mogły się swobodnie i szybko rozwijać. Właśnie stąd wynikało późniejsze zacofanie gospodarcze Europy Środkowej i Wschodniej w stosunku do Europy Zachodniej²³.

Z perspektywy historycznej widać, że główną przyczyną zacofania krajów Europy Środkowej i Wschodniej było oparcie ich instytucji gospodarczych przede wszystkim na systemie feudalnym i pańszczyźnie. Dominacja stosunków feudalnych i konieczność świadczenia przez chłopów pracy pańszczyźnianej przyczyniły się do znacznego ograniczenia mobilności ludności wiejskiej. W warunkach faktycznego zniewolenia rolników ich szanse na awans społeczny były po prostu znikome²⁴.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na szczególną sytuację, w jakiej znajdowała się I Rzeczpospolita, czyli Rzeczpospolita szlachecka. Osobliwością ustrojową ówczesnej Polski była bardzo silna pozycja elitarnej klasy społecznej, zwanej szlachtą. Miała ona bardzo duży wpływ na politykę władców, a od pewnego momentu sprawowała faktyczne rządy w kraju. I Rzeczpospolita nie była monarchią absolutną. W tym przypadku można mówić o absolutyzmie elity, która dominowała w społeczeństwie rolniczym i wykorzystywała pracę chłopów pańszczyźnianych. Jej pozycja opierała się na wyzyskujących instytucjach, zarówno gospodarczych, jak i politycznych²⁵.

W państwach Europy Środkowej i Wschodniej kupiectwo nie odgrywało tak dużej roli w życiu społeczno-gospodarczym i politycznym jak w krajach Europy Zachodniej. Kupcy nie byli zatem w stanie okiełznać absolutystycznych ambicji elit i władców. Właśnie dlatego elity i władcy mieli duże możliwości narzucania swej woli. Często nie musieli się liczyć ze zdaniem zwykłych ludzi, a nawet mogli działać na ich niekorzyść, w szczególności poprzez podtrzymywanie wyzyskujących instytucji gospodarczych i politycznych. Rewolucja przemysłowa w Europie Zachodniej zmieniła w sposób zasadniczy zarówno relacje społeczno-gospodarcze, jak i polityczne. Tymczasem z punktu widzenia absolutystycznych elit i władców rozwój indywidualnej inicjatywy gospodarczej i przemysłu był postrzegany jako poważne zagrożenie dla fundamentów ustrojowych państwa. Przyczyniał się on bowiem do destabilizacji zarówno stosunków

²³ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody...*, op.cit., s. 128–129 oraz 250–259; H. Chołaj, *Ekonomia polityczna...*, op.cit., s. 334; T. Przybyciński, *Konkurencja...*, op.cit., s. 44.

²⁴ D.C. North, *Zrozumieć przemiany...*, op.cit., s. 134–136.

²⁵ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody...*, op.cit., s. 126–127.

społeczno-gospodarczych, jak i politycznych. Podważał dominację osób sprawujących władzę. Dlatego był skutecznie blokowany. Absolutystycznie elity i władcy aktywnie przeciwstawiali się wszelkim zmianom, które mogłyby wyzwalać oddolną inicjatywę, a w konsekwencji osłabiać ich pozycję społeczno-gospodarczą i polityczną²⁶.

3. Włączające instytucje i rozwojowe społeczeństwo a instytucje wyzyskujące i zjawisko niedorozwoju

Niedostatek albo po prostu brak sprzyjających warunków instytucjonalnych okazał się skuteczną przeszkodą dla rozwoju gospodarczego w wielu częściach świata. Tamtejsze instytucje nie sprzyjały bowiem samodzielnemu ukształtowaniu ładu rynkowego. Niektórym społeczeństwom udało się później dokonać syntezy instytucjonalnej. Wykorzystały one spotkanie i przenikanie instytucji charakterystycznych dla kręgu europejskiego i lokalnego²⁷.

W tym kontekście mówi się o modernizacji o charakterze egzogenicznym, czyli nieorganicznym. Poza Europą Zachodnią i Ameryką Północną znalazły się bowiem peryferie i półperyferie światowego systemu gospodarczego, które z opóźnieniem weszły na ścieżkę rozwoju gospodarczego²⁸.

Wyzyskujące instytucje gospodarcze i polityczne dają się pogodzić przez jakiś czas ze wzrostem gospodarczym. Uprzywilejowana grupa, sprawująca rzeczywistą władzę, jest zainteresowana jak największym wzrostem gospodarczym, ponieważ w ten sposób może bardziej eksploatować zwyczajnych ludzi. Przy określonym stopniu centralizacji wyzyskujące instytucje mogą nawet generować bardzo szybki wzrost gospodarczy. Jednakże nie jest on trwały w długim okresie. Przyczyną nietrwałości wzrostu gospodarczego w warunkach instytucji wyzyskujących jest brak wystarczającej liczby innowacji i związanej z nimi twórczej destrukcji. Innowacje i twórcza destrukcja destabilizują bowiem istniejący układ sił, zarówno w życiu społeczno-gospodarczym, jak i politycznym. Nowe wyroby i usługi wypierają część starych wyrobów i usług. Nowe przedsiębiorstwa wchodzą na rynek. Część starych przedsiębiorstw nie wytrzymuje konkurencji i przestaje istnieć. Uprzywilejowani zdają sobie sprawę, że innowacje i twórcza destrukcja zagrażają podstawom ich dominacji. Obawiają się twórczej destrukcji i starają się ją kontrolować. To z kolei hamuje rozwój gospodarczy.

²⁶ Ibid., s. 242–244 oraz 250–259.

²⁷ T. Dołęgowski, *Konkurencyjność...*, op.cit., s. 24–25; T. Przybyciński, *Konkurencja...*, op.cit., s. 43.

²⁸ H. Chołaj, *Ekonomia polityczna...*, s. 334–335; T. Przybyciński, *Konkurencja...*, op.cit., s. 44.

Sytuację pogarsza dodatkowo walka o dominację i przejęcie korzyści, płynących z panowania nad instytucjami wyzyskującymi. Różne grupy zaciekle walczą o władzę, co wpływa destabilizująco na sytuację polityczną²⁹.

Jeżeli podmioty gospodarcze walczą o uzyskanie szczególnej pozycji i przywilejów, które są uzależnione od decyzji politycznych, to wówczas na pierwszy plan wysuwają się koneksje polityczne. Sprawność ekonomiczna schodzi na dalszy plan. Ludzie nie wierzą w sprawiedliwość konkurencji i starają się działaniami politycznymi osiągnąć to, czego nie mogą uzyskać na rynku³⁰.

Pomiędzy wyzyskującymi instytucjami gospodarczymi i politycznymi istnieją silne powiązania. Tworzy się między nimi swoiste błędne koło, będące przyczyną zacofania i niedorozwoju. Wyzyskujące instytucje gospodarcze i polityczne wykazują nie tylko tendencję do trwania, ale niekiedy nawet do umacniania się. Również włączające instytucje gospodarcze i polityczne są silnie od siebie uzależnione. Tworzą one koło sukcesu, które umożliwia osiągnięcie materialnego dobrobytu. Zarówno błędne koło, jak i koło sukcesu nie mają absolutnego charakteru. Istnieje bowiem możliwość podejmowania działań, przełamujących oba schematy³¹.

Chociaż w historii ludzkości normą były raczej instytucje wyzyskujące, to jednak udawało się czasami wprowadzać zmiany instytucjonalne i przechodzić do włączających instytucji gospodarczych i politycznych. Dochodziło do tego w punktach zwrotnych, czyli przełomowych momentach w historii, kiedy znaczące wydarzenia zakłócały dotychczasową równowagę polityczną i gospodarczą³².

Z perspektywy historycznej zasadnicze znaczenie miało ukształtowanie rozwojowego społeczeństwa. Rozwojowe społeczeństwo umiało konstruować i obsługiwać narzędzia produkcji; tworzyło, adaptowało i opanowywało nowe techniki; przekazywało tę wiedzę i umiejętności młodemu pokoleniu. W rozwojowym społeczeństwie wyboru ludzi do poszczególnych zawodów dokonywano na podstawie kompetencji i względnych zasług. Ich awans lub degradacja zależały przede wszystkim od sposobu wykonywania postawionych przed nimi zadań. Ponadto rozwojowe społeczeństwo stwarzało warunki do inicjatywy, rywalizacji i naśladownictwa, a więc

²⁹ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody...*, op.cit., s. 477–478.

³⁰ N. Stern, J.E. Stiglitz, *A Framework for a Development Strategy in a Market Economy: Objectives, Scope, Institutions and Instruments*, „EBRD Working Paper” No 20, European Bank for Reconstruction and Development, London 1997; T. Przybyciński, *Konkurencja...*, op.cit., s. 45.

³¹ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody...*, op.cit., s. 478.

³² *Ibid.*, s. 478–479.

również do indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości. Ludzie mogli korzystać z owoców własnej pracy i przedsiębiorczości³³.

Rozwojowe społeczeństwo opierało się na określonych instytucjach gospodarczych i politycznych. Szczególną rolę odgrywała w nim własność prywatna. Rozwojowe społeczeństwo chroniło własność prywatną i w ten sposób zachęcało do oszczędzania i inwestowania oraz pomnażania bogactwa. Gwarantowało również prawo do wolności osobistej i broniło go przed tyranią, przestępczością i korupcją. Ponadto egzekwowało prawa wynikające z zawieranych umów. Odpowiedzialny, uczciwy, umiarkowany i skuteczny rząd wysłuchiwał skarg i naprawiał krzywdy. Nie był on zachłanny na władzę i pieniądze obywateli, ale tworzył podmiotom gospodarczym dobre warunki do rozwoju konkurencji rynkowej. Uczestnicy gry ekonomicznej poszukiwali korzyści przede wszystkim na rynku. Wiedzieli bowiem, że protekcja, korupcja i nepotyzm nie zapewniłyby im przywilejów³⁴.

Rozwojowe społeczeństwo ukształtowało się w świecie zachodnim przede wszystkim w sposób oddolny i ewolucyjny. W rezultacie prób i błędów udało się zgromadzić takie doświadczenia, które przyczyniły się do wejścia na ścieżkę trwałego rozwoju gospodarczego w oparciu o rynek i konkurencję³⁵.

Tymczasem w niektórych krajach podjęto w XX wieku próby odgórnego kształtowania ładu społeczno-gospodarczego. Zdecydowano się tam na wielki eksperyment stworzenia całkowicie nowej formy organizacji społecznej. W oparciu o siłę scentralizowanego państwa i jego zdolność stanowienia reguł formalnych ustanowiono taki porządek społeczno-gospodarczy, który miał pobudzać działalność gospodarczą. W ten sposób powstała gospodarka centralnie planowana³⁶.

Konstruktywistyczny eksperyment przeprowadzono po raz pierwszy w ZSRR. Historia powstania i upadku ZSRR dowodzi, że możliwe jest wywołanie szybkiego wzrostu gospodarczego w warunkach istnienia instytucji wyzyskujących. Jednakże tego typu wzrost traci swoją dynamikę i w końcu się załamuje³⁷.

Likwidacja demokracji i ustanowienie dyktatury partii komunistycznej umożliwiły całkowitą reorganizację gospodarki radzieckiej. W rezultacie uspołecznienia środków

³³ D.S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2000, s. 250; T. Przybyciński, *Konkurencja...*, op.cit., s. 45.

³⁴ D.S. Landes, *Bogactwo i nędza...*, op.cit., s. 251; T. Przybyciński, *Konkurencja...*, op.cit., s. 45.

³⁵ D.C. North, *Zrozumieć przemiany...*, op.cit., s. 153.

³⁶ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody...*, op.cit., s. 145–147; D.C. North, *Zrozumieć przemiany...*, op.cit., s. 153–154.

³⁷ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody...*, op.cit., s. 145.

produkcji oraz likwidacji własności prywatnej państwo uzyskało władzę nad całym życiem społeczno-gospodarczym obywateli. Zasoby kraju znalazły się pod kontrolą nielicznej elity, która rządziła ZSRR. Aby zrealizować wyznaczone przez tę elitę cele, totalitarne państwo stosowało przymus, przemoc i masowe morderstwa. Dzięki nakazom państwowym rozwijano przemysł, w tym zwłaszcza przemysł ciężki, co miało związek z produkcją uzbrojenia. Potrzebne do tego środki pochodziły z bardzo wysokich obciążeń nałożonych na rolnictwo. Przerzucanie zasobów ze względnie zacofanego rolnictwa do relatywnie nowoczesnego przemysłu przynosiło początkowo znaczne korzyści. Przemysł, który powstał, był bowiem wydajniejszy niż rolnictwo. Jednakże uzyskanie kolejnych przyrostów wydajności w przemyśle stawało się coraz trudniejsze. Tymczasem skolektywizowane rolnictwo okazało się bardzo nieefektywne, co prowadziło do niedoborów żywności, a nawet głodu. Sytuację pogarszał niedostatek bodźców materialnych do wydajnej i ciężkiej pracy. O ile bowiem na własny rachunek ludzie pracowali zazwyczaj chętnie, o tyle na rachunek państwa robili to pod przymusem, a więc niezbyt ochoczo. Właśnie dlatego instytucje wyzyskujące nie potrafiły wyzwolić innowacji na skalę masową. Postęp techniczny dokonywał się głównie w sferze militarnej, o którą państwo radzieckie troszczyło się w sposób wyjątkowy. Inne dziedziny gospodarki ZSRR pozostawały daleko w tyle³⁸.

Próba liberalizacji instytucji politycznych i gospodarczych, zapoczątkowana w połowie lat 80. XX wieku przez M. Gorbaczowa, miała przede wszystkim ożywić gospodarkę, ale w praktyce przyczyniła się przede wszystkim do destabilizacji ZSRR i jego rozpadu. Poluzowano bowiem prawa ograniczające wolność słowa, co wywołało eksplozję aktywności politycznej w kraju i krytykę partii komunistycznej w mediach. W ten sposób został zapoczątkowany proces destrukcji partii komunistycznej, która zaczęła się wyraźnie różnicować, słabnąć i stopniowo tracić swoją przewodnią rolę, a zwłaszcza kontrolę nad państwem i życiem gospodarczym. Erozja tej podstawowej struktury politycznej w ZSRR uruchomiła swoistą reakcję łańcuchową. Dyrektorzy radzieckich przedsiębiorstw usiłowali wykorzystać liberalizację instytucji gospodarczych i rozwój szarej strefy do osiągnięcia własnych celów. Dążyli oni do czerpania zysków z majątku państwowego, którym zarządzali. Również lokalni funkcjonariusze byli zainteresowani przywłaszczeniem jak największej części majątku państwowego. W ten sposób państwo radzieckie było rozkradane przez kadrę zarządzającą przedsiębiorstwami i lokalnych funkcjonariuszy. Wykorzystali oni okazję do tego, aby się szybko wzbogacić. ZSRR został rozwiązany i przestał istnieć w 1991 roku³⁹.

³⁸ Ibid., s. 146–154; D.C. North, *Zrozumieć przemiany...*, op.cit., s. 153–162.

³⁹ D.C. North, *Zrozumieć przemiany...*, op.cit., s. 154–157.

Również w ChRL zlikwidowano podstawowe instytucje gospodarki rynkowej i wprowadzono skrajnie wyzyskujące instytucje polityczne i gospodarcze. Zasoby kraju zostały zawłaszczone przez państwo i partię komunistyczną pod kierownictwem Mao Zedonga. Następnie zdecydowano się na forsowną industrializację, czyli wielki skok naprzód. Dokonywano tego kosztem rolnictwa. W efekcie na chińskiej wsi pojawił się katastrofalny głód – podobnie jak wcześniej w ZSRR. Tymczasem w kierownictwie chińskiej partii komunistycznej ujawniły się głębokie różnice poglądów, co doprowadziło do walk frakcyjnych i rewolucji kulturalnej, skierowanej przeciwko zwolennikom bardziej liberalnej polityki gospodarczej⁴⁰.

Śmierć Mao Zedonga w 1976 roku utorowała drogę do władzy ludziom, którzy byli zwolennikami socjalizmu i pragmatycznej polityki, ukierunkowanej na wzrost gospodarczy. Ich przywódcą był Deng Xiaoping. Grupa reformatorów przejęła władzę w kraju pod koniec lat 70. XX wieku i określiła nowy kierunek polityki państwa. Postanowiono, że chińska partia komunistyczna będzie się skupiać na modernizacji ekonomicznej kraju, czyli na budowie socjalistycznej gospodarki rynkowej. Takie podejście umożliwiło stopniowe uwalnianie sił i stosowanie bodźców rynkowych. Uruchomiono proces dynamicznego wzrostu gospodarczego ChRL. Znaczne poluzowanie państwowej kontroli cen artykułów rolnych oraz wprowadzenie systemu odpowiedzialności kontraktowej w rolnictwie stworzyło silne bodźce materialne do zwiększania produkcji rolnej, która zaczęła szybko rosnąć. Także przedsiębiorstwa państwowe uzyskały większą autonomię. Coraz szerzej stosowano w nich bodźce ekonomiczne. Grupa reformatorów rozszerzyła zakres własności prywatnej w gospodarce. ChRL otworzyła się również na inwestycje zagraniczne i handel międzynarodowy. Niektórym miastom pozwolono na pozyskiwanie zagranicznych inwestorów⁴¹.

Chociaż grupa reformatorów nie chciała budować kapitalizmu, to jednak stworzyła częściowo włączające instytucje gospodarcze. Opierały się one na elementach rynku i konkurencji oraz wykorzystywały bodźce materialne. W rezultacie w ChRL następowało przejście od zespołu wysoce wyzyskujących instytucji gospodarczych do instytucji bardziej włączających. W warunkach obfitej i taniej siły roboczej umiarkowane tempo zmian instytucji gospodarczych okazało się wyjątkowo korzystne. Ułatwiało bowiem absorpcję zagranicznych kapitałów i technologii. Jednocześnie

⁴⁰ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody...*, op.cit., s. 467–470.

⁴¹ Ibid., s. 470–473; H. Chołaj, *Powrót olbrzyma w zglobalizowanym świecie*, SGH, Warszawa 2011.

chińskie przedsiębiorstwa uzyskały dostęp do zachodnich rynków. To wystarczyło do gwałtownego odrodzenia gospodarczego kraju⁴².

Jednakże zmianom gospodarczym w ChRL nie towarzyszyły reformy polityczne. Pozycja chińskiej partii komunistycznej w dalszym ciągu była bardzo mocna. Protesty studentów i robotników w Pekinie w 1989 roku, domagających się wprowadzenia demokratycznych reform w życiu politycznym oraz zdecydowanej walki z korupcją, zostały krwawo stłumione. Dlatego można powiedzieć, że wzrost gospodarczy ChRL dokonywał się w warunkach wyzyskujących instytucji politycznych oraz częściowo włączających instytucji gospodarczych. Chińska gospodarka przypominała ptaka, a partyjna kontrola klatkę. Zdecydowano się poszerzyć klatkę, aby ptak stał się zdrowszy i bardziej dynamiczny. Jednakże jej nie otworzono ani nie zabrano, gdyż zdawano sobie sprawę, że skończyłoby się to ucieczką ptaka z klatki⁴³.

Taka sytuacja była niekorzystna z punktu widzenia perspektyw rozwojowych ChRL. Zostały one znacznie ograniczone, gdyż wyzyskujące instytucje polityczne i gospodarcze wpływały hamująco na wzrost gospodarczy. Wzrost w warunkach instytucji wyzyskujących jest wprawdzie możliwy, ale również nietrwały, gdyż bodźce, powodujące zwiększanie wydajności i rozwój gospodarczy, w końcu wygasają. Z tych powodów należałoby przejść do instytucji włączających, sprzyjających tworzeniu innowacji na skalę masową oraz twórczej destrukcji⁴⁴.

Tymczasem chińscy reformatorzy traktowali wzrost gospodarczy jako wsparcie swojej władzy i wcale nie zamierzali z niej rezygnować. Nie przyjmowali oni do wiadomości, że koniecznym warunkiem trwałego rozwoju gospodarczego jest wprowadzenie ustroju demokratycznego oraz respektowanie praw człowieka i obywatela. Nie chcieli przyznać, iż prawidłowe funkcjonowanie rynków oraz innych włączających instytucji gospodarczych jest uzależnione od istnienia włączających instytucji politycznych⁴⁵.

4. Kształtowanie państwa dobrobytu w Europie Zachodniej

Pomiędzy włączającymi instytucjami gospodarczymi i politycznymi zachodzą zazwyczaj silne i pozytywne interakcje. Od tej reguły zdarzają się jednak wyjątki. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na ewolucję ładu społeczno-gospodarczego, jaka

⁴² D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody...*, op.cit., s. 470–471, 473–474 oraz 485–487.

⁴³ Ibid., s. 485–488 oraz 493.

⁴⁴ Ibid., s. 488–491.

⁴⁵ Ibid., s. 492–495.

dokonała się w Europie Zachodniej od końca XIX wieku do początku XXI wieku. W krajach Europy Zachodniej podjęto bowiem próbę ukształtowania nowego ładu społeczno-gospodarczego, który miał urzeczywistniać ideał sprawiedliwości społecznej. W tym przypadku nie zdecydowano się jednak na wariant rewolucyjnych przekształceń systemowych. Większą popularność zyskał bowiem wariant ewolucyjny, określany również jako „zimny” socjalizm⁴⁶.

W wielu państwach Europy Zachodniej znaczna część społeczeństwa nie akceptowała „dzikiego” kapitalizmu i opowiadała się za realizacją ideału sprawiedliwości społecznej w życiu społeczno-gospodarczym. W szczególności chodziło tutaj o spełnienie postulatu sprawiedliwego podziału bogactwa i zapewnienie równości szans. Jednakże doświadczenia krajów totalitarnych zniechęciły liczne grupy społeczne do socjalizmu „gorącego”. Właśnie dlatego dużą popularność zyskała koncepcja państwa dobrobytu, czyli państwa opiekuńczego lub kapitalizmu opiekuńczego. Była ona realizowana przede wszystkim przez partie o orientacji socjaldemokratycznej.

Do uformowania się koncepcji państwa dobrobytu przyczyniły się w szczególności: ekonomia dobrobytu oraz ekonomia keynesowska. Ekonomia dobrobytu, która powstała na początku XX wieku i była później dalej rozwijana, koncentrowała się na zapewnieniu dobrobytu społecznego. Stworzył ją angielski ekonomista A.C. Pigou (1877–1959). Zwolennicy ekonomii dobrobytu twierdzili, że dobrobyt społeczny zależy przede wszystkim od wielkości, stabilności i struktury dochodu narodowego. Byli oni zwolennikami wprowadzenia progresywnego podatku dochodowego oraz wysokiego opodatkowania spadków. Dzięki tym narzędziom państwo miało dokonywać transferu środków finansowych od bogatszej do uboższej części społeczeństwa, a także zapewniać wzrost dobrobytu społecznego⁴⁷.

Źródłem ekonomii keynesowskiej należy poszukiwać w twórczości angielskiego ekonomisty J.M. Keynesa (1883–1946). Pod wpływem doświadczeń wielkiego kryzysu gospodarczego z lat 1929–1933 napisał on pracę zatytułowaną *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Książka ta została opublikowana w 1936 roku i spotkała się z entuzjastycznym przyjęciem części ekonomistów i polityków. W ten sposób została zapoczątkowana rewolucja keynesowska w myśli ekonomicznej.

⁴⁶ J. Godłów-Legiędź, *Doktryna społeczno-ekonomiczna Friedricha von Hayeka*, WN PWN, Warszawa 1992, s. 112–114.

⁴⁷ M. Skousen, *Narodziny współczesnej ekonomii*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2012, s. 452–454; *Ekonomia od A do Z. Encyklopedia podręczna*, red. S. Sztaba, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Spółka z o.o., Warszawa 2007, s. 91–92 oraz 343.

Doprowadziła ona do głębokich zmian zarówno we współczesnej ekonomii, jak i w polityce gospodarczej. Upowszechniło się bowiem przekonanie, że gospodarka wolnorynkowa jest podatna na załamania koniunktury, a zadaniem państwa powinno być zapobieganie takim zjawiskom.

J.M. Keynes uważał, że źródłem problemów gospodarczych były zachowania spekulantów finansowych. Kierowali się oni „zwierzęcymi instynktami”. Euforia inwestycyjna, która ogarniała spekulantów finansowych, prowadziła do hossy na giełdzie, natomiast pesymizm inwestycyjny skutkował giełdową bessą. Zachowania spekulantów finansowych miały charakter stadny. Nie wynikały one z racjonalnej kalkulacji. W tej sytuacji depresja gospodarcza mogła trwać bardzo długo. Pesymizm inwestycyjny sprawiał bowiem, że oszczędności po prostu nie inwestowano. Skoro łączne wydatki w gospodarce spadały poniżej poziomu, gwarantującego pełne zatrudnienie, i nie należało liczyć na działanie „niewidzialnej ręki” rynku, to jedynym podmiotem, który mógł zapobiec katastrofie ekonomicznej, było państwo. Właśnie dlatego adekwatną odpowiedzią na niewystarczający popyt i masowe bezrobocie powinna być ekspansywna polityka finansowa. Głosząc takie poglądy, J.M. Keynes krytykował zrównoważony budżet i zachęcał do zadłużania państwa w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej⁴⁸.

Twórczość J.M. Keynesa stała się inspiracją dla tych ekonomistów, którzy byli zwolennikami znacznego zwiększenia roli państwa w życiu społeczno-gospodarczym. Ekonomia keynesowska uzasadniała wzrost wydatków publicznych oraz obciążeń podatkowych i paropodatkowych. W szczególności przekonywała, że wprowadzenie progresywnego opodatkowania dochodów jest korzystne dla gospodarki, ponieważ stymuluje wzrost popytu, zwłaszcza w okresie pogorszenia koniunktury, i pomaga łagodzić cykliczne wahania koniunkturalne.

Dużą rolę w propagowaniu koncepcji państwa dobrobytu i jej praktycznej realizacji odegrał również brytyjski ekonomista W. Beveridge (1879–1963). W 1942 roku została opublikowana jego praca, zatytułowana *Social Insurance and Allied Services*, zwana raportem Beveridge’a, zawierająca projekt radykalnych zmian dotychczasowego ustroju społeczno-gospodarczego. Na tej podstawie wprowadzono w Wielkiej Brytanii plan Beveridge’a. Obejmował on: walkę z bezrobociem, wprowadzenie publicznej opieki zdrowotnej oraz budownictwo socjalne. Właśnie dlatego datę publikacji raportu Beveridge’a traktuje się jako początek państwa dobrobytu w Wielkiej Brytanii.

⁴⁸ M. Skousen, *Narodziny...*, op.cit., s. 433–475.

W. Beveridge postulował stworzenie rozbudowanej ochrony socjalnej, obejmującej: opiekę zdrowotną, emerytury, renty, odpowiednie warunki mieszkaniowe oraz indywidualne usługi socjalne. Uważał bowiem, że zagwarantowanie ochrony socjalnej obywatelom przez państwo jest tak samo ważne jak zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Przekonywał, iż ludzi należy chronić przed różnymi zdarzeniami o charakterze losowym. Ponadto trzeba im zagwarantować godziwą egzystencję. Dlatego zachęcał państwo do podjęcia redystrybucji dochodów na wielką skalę oraz wprowadzenia jednolitych składek ubezpieczeniowych.

Zanim przystąpiono do realizacji koncepcji państwa dobrobytu, rozmiary sektora publicznego były niewielkie. Wynikało to z ograniczonych funkcji państwa, które zapewniało jedynie bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz administrację. W 1870 roku w grupie krajów uprzemysłowionych, obejmującej: Australię, Austrię, Kanadę, Francję, Niemcy, Włochy, Irlandię, Japonię, Nową Zelandię, Norwegię, Szwecję, Szwajcarię, Wielką Brytanię, USA, Belgię, Holandię i Hiszpanię, wydatki publiczne wynosiły średnio 10,7% PKB⁴⁹.

Od tego czasu wydatki publiczne wyraźnie się zwiększyły. W 1937 roku średni poziom wydatków publicznych w krajach rozwiniętych wynosił już 22,8% PKB⁵⁰. W połowie XX wieku łączne wydatki rządowe państw zachodnioeuropejskich osiągnęły 25-30% PKB. W USA wynosiły one 21% PKB, a w Japonii 20% PKB⁵¹.

W latach 60. i 70. XX wieku w Europie Zachodniej nastąpił dalszy, znaczący rozwój interwencjonizmu państwowego. W tym czasie rozbudowywano w szybkim tempie wydatki o charakterze socjalnym. Wiązało się z to z ograniczaniem wolnorynkowych cech ładu społeczno-gospodarczego oraz próbą kompleksowej realizacji koncepcji państwa dobrobytu. W rezultacie tych zmian w wielu krajach Europy Zachodniej państwo stało się duże i drogie. Na przykład, w Szwecji wydatki publiczne zwiększyły się z 31% PKB w 1960 roku do 60,1% PKB w 1980 roku. W USA dynamika wydatków publicznych była znacznie mniejsza⁵².

Sytuacja wielu krajów pogorszyła się wskutek wybuchu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego w 2008 roku. Na przykład, w latach 2008–2012 średni

⁴⁹ B. Karbownik, *Analiza wydatków sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, w: *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, PWE, Warszawa 2009, s. 118–119 oraz 171.

⁵⁰ Ibid., s. 119 oraz 171.

⁵¹ W.M. Orłowski, *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Agora SA, Warszawa 2011, s. 147.

⁵² B. Karbownik, *Analiza wydatków...*, op.cit., s. 119–121 oraz 171; R. Bugaj, *Plusy dodatnie i ujemne, czyli polski kapitalizm bez solidarności*, Poltext, Warszawa 2015, s. 175–176.

dług publiczny w krajach UE zwiększył się z 62,2% PKB do 86,8% PKB. W krajach strefy euro średni dług publiczny wzrósł z 70,2% PKB do 92,9% PKB⁵³.

W 2011 r. łączne wydatki państw UE stanowiły przeciętnie 50% ich PKB, a w USA i Japonii ok. 41%. Warto zauważyć, że w krajach rozwijających się wskaźnik ten sięgał zazwyczaj 20–30% PKB, przy czym w Chinach wynosił on 22%, w Indiach 26%, w Ameryce Łacińskiej i na Bliskim Wschodzie 33%⁵⁴.

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługiwały bardzo duże wydatki związane z finansowaniem systemu zabezpieczenia społecznego. W wielu krajach Europy Zachodniej przyczyną narastających kłopotów w obszarze finansów publicznych okazał się przede wszystkim niewydolny repartycyjny system emerytalny. Coraz bardziej rosły bowiem wydatki na wypłaty emerytur. Wiązało się to z depresją urodzeniową i starzeniem się społeczeństwa. Współczynnik płodności ogólnej kobiet w Europie, który wynosił 2,66 w latach 1950–1960, obniżył się do 1,97 w latach 1975–1980. Oznacza to, że niemożliwe stało się zapewnienie nawet prostej reprodukcji ludności. W rezultacie europejska piramida demograficzna przekształcała się w demograficzny sarkofag. Tymczasem starzejące się społeczeństwa potrzebowały również coraz więcej środków na opiekę zdrowotną⁵⁵.

Bardzo trudna sytuacja finansów publicznych oraz niekorzystne uwarunkowania demograficzne wielu krajów Europy Zachodniej powinny być postrzegane w szerszym kontekście. Chodzi tutaj o zasadniczą zmianę instytucjonalnych reguł gry, jaka dokonała się w XX wieku. Budowa państwa opiekuńczego, które gwarantowało hojną pomoc finansową podmiotom, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, przyczyniła się bowiem do radykalnej zmiany ich rachunku ekonomicznego. Powszechnym zjawiskiem stał się hazard moralny. Przesłanką zaistnienia tego zjawiska był niedostatek lub nawet brak odpowiedzialności. Rozmyta odpowiedzialność albo jej brak tworzyły sytuację, w której oportunistyczny i nieodpowiedzialny zachowanie przynosiły największe korzyści. Państwo dobrobytu znacznie obniżyło koszty i zwiększyło korzyści zachowań oportunistycznych. Brzemienne w skutkach okazały się zwłaszcza przymusowe ubezpieczenia społeczne i ściśle z tym związany upadek kultury równowagi praw i obowiązków oraz kultury

⁵³ P. Ptak, *Medium- and Long-Term Fiscal Sustainability in Europe*, „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 2, s. 26.

⁵⁴ W.M. Orłowski, *Świat...*, op.cit., s. 145–146.

⁵⁵ *Ibid.*, s. 147–150; W. Rakowski, *Struktury demograficzne ludności Europy a wzrost gospodarczy*, w: *Przyszłość integracji europejskiej. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej*, red. P. Misztal, W. Rakowski, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 16–30.

wzajemnego zaufania. Redystrybucyjny system zaopatrzenia emerytalnego i usług medycznych stymulował hazard moralny na wielką skalę. Z jednej strony, coraz więcej ludzi chciało żyć na cudzy koszt i korzystać z pomocy opiekuńczego państwa. Z drugiej strony, coraz mniej ludziom opłacało się ciężko pracować i samodzielnie dążyć do zabezpieczenia własnego losu. Redystrybucyjny charakter państwowych emerytur sprawiał, że: obniżała się płodność, zmniejszała się liczba małżeństw, rosła liczba rozwodów i malała skłonność do oszczędzania. W nowych warunkach instytucjonalnych racjonalną i wygrywającą strategią okazywała się po prostu „permanentna dezercja”. Właśnie dlatego charakterystycznym zjawiskiem i symptomem kryzysu państwa dobrobytu był również bardzo wysoki udział niepracujących w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy okazały się zbyt małe różnice pomiędzy zasiłkiem dla bezrobotnych a płacą minimalną. Nie zachęcały one do energicznego poszukiwania pracy. Część bezrobotnych liczyła bardziej na opiekę społeczną niż na znalezienie pracy. W ten sposób rozkwitała kultura długoterminowego bezrobocia i uzależnienia od pomocy opiekuńczego państwa⁵⁶.

Przypadek Grecji pokazuje, że budowa państwa dobrobytu może okazać się podobnym wyborem jak pójście w ślepą uliczkę. Polityka zwiększania wydatków publicznych, którą od początku lat 80. XX wieku realizowały w tym kraju kolejne socjalistyczne rządy, zapewniała im wprawdzie przez wiele lat poparcie wyborców, ale jej skutkiem był również bardzo duży wzrost długu publicznego. Dług publiczny zwiększył się bowiem z 25% PKB w 1981 roku do 161,3% PKB w 2012 roku. Tymczasem rozbudowa sektora publicznego doprowadziła do tego, że stał się on przerośnięty, niewydajny i bardzo drogi. Zaniedbano natomiast rozwój sektora prywatnego, wskutek czego grecka gospodarka miała niekorzystną strukturę i była po prostu niekonkurencyjna. Zarówno przed przystąpieniem do strefy euro, jak i później Grecja systematycznie fałszowała dane na temat budżetu państwa. Cała prawda o katastrofalnym stanie finansów publicznych Grecji wyszła na jaw w 2010 roku. Okazało się wówczas, że Grecja nie była w stanie spłacić wierzycielom prawie 300 mld EUR. Przed bankructwem uchroniła ją wówczas pomoc zagraniczna. Obawiano się bowiem, iż kryzys zadłużeniowy Grecji mógłby wywołać reakcję łańcuchową i spowodować kryzys zadłużenia większej liczby państw w strefie euro⁵⁷.

⁵⁶ K. Tarchalski, *Hazard moralny jako problem w gospodarce. Protekcja gospodarki czy protekcja kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1999, s. 11–45.

⁵⁷ A. Visvizi, *Wybrane regiony świata w warunkach kryzysu: Grecja, w: Kryzys gospodarczy 2008+ test dla stosowanej polityki. Metody przeciwdziałania i ich skuteczność*,

*

Rozwojowe społeczeństwo ukształtowało się w świecie zachodnim przede wszystkim w sposób oddolny i ewolucyjny. W rezultacie prób i błędów udało się bowiem zgromadzić takie doświadczenia, które przyczyniły się do wejścia na ścieżkę trwałego rozwoju gospodarczego. Powstał rynkowy ład społeczno-gospodarczy, oparty na włączających instytucjach gospodarczych i politycznych, który mógł zapewnić ludziom dobrobyt. Ze względu na rozmaite dysfunkcjonalności był on jednak często krytykowany. Formułowano również postulaty jego obalenia i budowy nowego, lepszego ustroju społeczno-gospodarczego.

W XX wieku podjęto próby odgórnego kształtowania systemu społeczno-gospodarczego. W niektórych krajach zdecydowano się na wielki eksperyment stworzenia całkowicie nowej formy organizacji społecznej w oparciu o siłę scentralizowanego państwa i jego zdolność stanowienia reguł formalnych. Jednakże konstruktywistyczny program reform zakończył się spektakularnym niepowodzeniem z powodu wprowadzenia skrajnie wyzyskujących instytucji politycznych i gospodarczych.

Tymczasem w wielu krajach Europy Zachodniej dużą popularność zyskała koncepcja państwa dobrobytu. Jej realizacja doprowadziła do zasadniczej zmiany instytucjonalnych reguł gry. Państwo dobrobytu znacznie obniżyło koszty i zwiększyło korzyści zachowań oportunistycznych. Brzemienne w skutkach okazały się zwłaszcza przymusowe ubezpieczenia społeczne i ściśle z tym związany upadek kultury równowagi praw i obowiązków. Redystrybucyjny system zaopatrzenia emerytalnego i usług medycznych stymulował hazard moralny na wielką skalę.

Zebrane dotychczas doświadczenia wskazują, że kształtowanie ładu społeczno-gospodarczego jest skomplikowanym procesem i wielkim wyzwaniem. Sukces gospodarczy można osiągnąć dzięki wprowadzeniu instytucji włączających, opartych na rynku i konkurencji, które sprzyjają tworzeniu innowacji na skalę masową oraz twórczej destrukcji.

Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J.A., *Dlaczego narody przegrywają: źródła władzy, pomyślności i ubóstwa*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2014.
- Bugaj R., *Plusy dodatnie i ujemne, czyli polski kapitalizm bez solidarności*, Poltext, Warszawa 2015.
- Chołaj H., *Ekonomia polityczna globalizacji. Wprowadzenie*, Fundacja Innowacja i Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2004.
- Chołaj H., *Powrót olbrzyma w zglobalizowanym świecie*, SGH, Warszawa 2011.
- Dołęgowski T., *Konkurencyjność a procesy integracyjne w Europie*, SGH, Warszawa 2000.
- Ekonomia od A do Z. Encyklopedia podręczna*, red. S. Sztaba, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Spółka z o.o., Warszawa 2007.
- Godłów-Legiędź J., *Doktryna społeczno-ekonomiczna Friedricha von Hayeka*, WN PWN, Warszawa 1992.
- Grzywacz W., *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, PTE Oddział Wojewódzki w Szczecinie, Szczecin 2005.
- Hockuba Z., *Droga do spontanicznego porządku. Transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji*, WN PWN, Warszawa 1995.
- Karbownik B., *Analiza wydatków sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej, w: Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, PWE, Warszawa 2009.
- Landes D.S., *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2000.
- Magierowski M., *Europejski Lehman Brothers?*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2010.
- Małyś J., *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*, „Ekonomista” 2003, nr 3.
- North D.C., [*Understanding Economic Change and Economic Growth*] *Pojmowanie zmian ekonomicznych i wzrostu gospodarczego*, w: *Globalizacja, marginalizacja, rozwój*, red. G.W. Kołodko, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2003.
- North D.C., *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York 1981.
- North D.C., Thomas R.P., *The Rise of the Western World. A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge 1973.
- North D.C., *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014.
- Orłowski W.M., *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Agora SA, Warszawa 2011.

- Pejovich S., *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1995.
- Przybyciński T., *Konkurencja i ład rynkowy – przyczynek do teorii i polityki konkurencji*, SGH, Warszawa 2005.
- Przybyciński T., *Problemy kształtowania ładu gospodarczego*, w: *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*, red. J. Stacewicz, SGH, Warszawa 2008.
- Ptak P., *Medium- and Long-Term Fiscal Sustainability in Europe*, „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 2.
- Rakowski W., *Struktury demograficzne ludności Europy a wzrost gospodarczy*, w: *Przyszłość integracji europejskiej. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej*, red. P. Misztal, W. Rakowski, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Sarrazin T., *Europa nie potrzebuje euro. Jak polityczne myślenie życzeniowe doprowadziło nas do kryzysu*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2013.
- Skousen M., *Narodziny współczesnej ekonomii*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2012.
- Stacewicz J., *Polityka gospodarcza*, SGH, Warszawa 1998.
- Stern N., Stiglitz J.E., *A Framework for a Development Strategy in a Market Economy: Objectives, Scope, Institutions and Instruments*, „EBRD Working Paper” No 20, European Bank for Reconstruction and Development, London 1997.
- Tarchalski K., *Hazard moralny jako problem w gospodarce. Protekcja gospodarki czy protekcja kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1999.
- Visvizi A., *Wybrane regiony świata w warunkach kryzysu: Grecja*, w: *Kryzys gospodarczy 2008+ test dla stosowanej polityki. Metody przeciwdziałania i ich skuteczność*, red. K. Żukrowska, SGH, Warszawa 2013.

