

Anna Ząbkowicz²

1. Efektywność rynku a sprawność państwa

Streszczenie

Do idei efektywnego rynku i – w tym kontekście – sprawnego państwa można podejść z perspektywy ekonomii instytucjonalnej. Oznacza to przede wszystkim, że uogólnienie tworzone jest bardziej na bazie obserwacji gospodarki niż w oparciu o jej modelowanie. Jako pozytywny przykład przedstawiono procesy w gospodarce Japonii w okresie industrializacji i szybkiego wzrostu po II wojnie światowej. Polityka strukturalna w tym przypadku dowodzi sprawności państwa w tworzeniu warunków dla uczestników rynku, które sprzyjają efektywnej konfrontacji z konkurentami. Podstawową przesłanką jej skuteczności była dynamiczna równowaga sił pomiędzy reprezentującymi państwo biurokratami ekonomicznymi oraz przedstawicielami wielkich grup przemysłowo-finansowych. Przy tym siła przetargowa państwa w gospodarce opartej na własności prywatnej polegała w gruncie rzeczy na ustawowym prawie do dysponowania częścią zasobów pieniądza. Dozując ten rzadki zasób w formie kredytu dla sektora prywatnego, państwo zapewniło sobie wpływ na decyzje wiodących podmiotów ekonomicznych. Analizowany przypadek wspiera tezę, że o sukcesie gospodarczym w gospodarce rynkowej nie decyduje ani samo państwo, ani wyłącznie rynek. Wręcz przeciwnie, spektakularny sukces w konkurencji międzynarodowej jest często efektem symbiozy państwa i rynku.

Słowa kluczowe: konkurencyjność, sprawne państwo, polityka strukturalna, Japonia

² Anna Ząbkowicz jest pracownikiem Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Market Effectiveness vs. Capability of State.

Abstract

The concept of effective market and – in this context – capable state can be discussed from the perspective of institutional economy. This indicates that generalizations are made on the basis of observing the economy rather than through its modeling. Processes in Japanese economy within the time of industrialization and dynamic growth after the Second World War prove the presented thesis. In this particular case structural policy confirms the capability of state in creating conditions for market players that facilitate effective competitiveness. The capability of state resulted from dynamic balance of forces between economic bureaucrats representing the state and representatives of large industrial-financial groups. The bargaining power of state in private ownership-based economy was reflected in the state's right to have a part of currency reserves at its disposal. Disbursing these scarce reserves in tranches of credit to private sector, the state could influence decisions of leading economic entities. The analysed case proves the thesis that neither the state itself nor the market alone decides about economic success in market economy. And reversely, a spectacular success in international competition is often an aftermath of state-market symbiosis.

Key words: competitiveness, capable state, structural policy, Japan

O sukcesie gospodarczym w gospodarce rynkowej, czyli w istocie – o konkurencyjności, nie decyduje ani samo państwo, ani wyłącznie rynek. Do idei efektywnego rynku i – w tym kontekście – sprawnego państwa można podejść z perspektywy ekonomii instytucjonalnej. Oznacza to przede wszystkim, że uogólnienie tworzone jest bardziej na bazie obserwacji gospodarki niż w oparciu o jej modelowanie. Jako przykład wybrano stosunki między państwem i biznesem w Japonii w okresie gwałtownej industrializacji i rekordowego wzrostu po II wojnie światowej. Jakie znaczenie może mieć analiza przypadku dość odległego w czasie dla współczesnych problemów gospodarczych? Istotne wydaje się pytanie, do którego znajomość ówczesnych warunków instytucjonalnych w Japonii skłania, mianowicie czy rynek może być efektywny, kiedy państwo przestaje być sprawne. Przebieg obecnego międzynarodowego kryzysu zaufania wydaje się czynić to pytanie niezwykle aktualnym.

Przewartościowanie podstawowych pojęć

W edukacji ekonomicznej wraz z podziałem na mikroekonomię i makroekonomię utarło się patrzeć na zagadnienia gospodarcze z dwóch biegunów: z jednej strony przez pryzmat rynków, z drugiej strony z perspektywy państwa. Relacje rynek-państwo postrzega się raczej jako konfrontacyjne. Zdaje się w tym utwierdzać doświadczenie wielkich eksperymentów społeczno-gospodarczych, między innymi w Polsce. Mianowicie, gospodarka centralnie planowania oficjalnie opierała się na założeniu, teoretycznie wspartym ekonomią Oskara Langego, że o alokacji zasobów może decydować sam centralny planista z wynikiem porównywalnym do wyników czysto konkurencyjnych rynków³ (pod warunkiem upaństwowienia własności). Transformacja ustrojowa, która potem nastąpiła, znalazła intelektualne oparcie w neokonserwatywnych doktrynach, których istotą jest pogląd, że nie tylko o problemach ekonomicznych ale i w kwestiach społecznych powinien decydować rynek.

Tymczasem obserwacja globalizującej się współcześnie gospodarki może nasuwać wniosek, że triumfuje jeszcze inny paradygmat. Sięgnijmy po przykłady dwóch czołowych potęg gospodarczych – Stanów Zjednoczonych i Japonii. Nikt nie zaprzecza, że liderami w konkurencji międzynarodowej są takie firmy jak Toyota czy General Motors. Siła tego typu firm buduje potęgę gospodarczą krajów, z których pochodzą. Wprawdzie kapitał, jakim dysponują, jest własnością prywatną, majątek

³ H. Landreth, D.C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, przekład Adam Szeworski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 532-533.

zgrupowały głównie dzięki koordynacji na szczeblu korporacji, ale charakterystyczne dla nich są także szczególne stosunki z szeroko rozumianym rządem (ang. *government*⁴). Toyota na wczesnym etapie powojennego wzrostu (podobnie jak wielu innych ważnych japońskich producentów) korzystała z systemu preferencyjnego kredytu, który powstał i działał pod nadzorem biurokratów rządowych. Inaczej mówiąc, zanim stała się zdolna do konkurencji międzynarodowej, korzystała z pomocy państwa. Koncern GM (podobnie jak Chrysler czy Ford) od pierwszych powojennych dekad rozwijał się raczej w warunkach sojuszu niż konfrontacji z rządem, a w ostatnich latach przetrwał wyłącznie dzięki wydatnej pomocy państwa. Tego typu przykłady skłaniają do hipotezy, że sprostać konkurencji międzynarodowej mogą raczej te prywatne firmy, które rozwijają się w symbiozie z państwem. Stany Zjednoczone i Japonia zbudowały powojenną potęgę gospodarczą w dużej mierze dzięki wielkim prywatnym firmom, które urosły do rangi globalnych graczy w dużej mierze dzięki wspierającym je rządowi.

Obserwacja powyższa posłuży nam do przewartościowania podstawowych pojęć. W tym kontekście **rynek** przejawia się nie tylko w postaci konkurujących między sobą małych i średnich przedsiębiorstw. Konkurencyjne gospodarki rynkowe opierają się bardziej na wielkich organizacjach o strukturze korporacyjnej niż na tak rozumianym sektorze rynkowym. Nawet, jeśli udział „sektora korporacji” nie przewyższa udziału „sektora rynkowego”, ten pierwszy może decydować o rynku. Siła ekonomiczna korporacji zapewnia im bowiem pozycję uprzywilejowaną względem małych i średnich przedsiębiorstw oraz względem indywidualnych klientów, a niekiedy także względem państwa. Nierówna siła przetargowa między korporacją i jej kontrahentami z sektora rynkowego może być wykorzystana na przykład do zaniżania cen produktów i usług świadczonych przez małych dostawców oraz do windowania cen produktów i usług firm o dużym udziale w rynku.⁵

Ponad to, przytoczone przykłady sugerują, że miarą **efektywności rynku** powinna być nie tyle rentowność co konkurencyjność. W świecie ekonomii o wygranej decyduje rachunek przychodów i kosztów. Tymczasem w konkurencji globalnej wygrywają takie firmy jak Toyota, gdzie tradycyjnie (jak w wielu liczących się firmach japońskich) trudno mówić o wysokiej stopie zysku. Z tego wynikałoby, że znaczenie ma szereg innych czynników (między innymi tych, którymi zajmują się

⁴ Termin *government* w języku angielskim w szerokim sensie staje się bliskoznacznym politycznej funkcji tworzenia polityki ekonomicznej – patrz Webster's Third New International Dictionary, Encyklopedia Britannica, Inc., Chicago 1986, Vol. I, s. 982c.

⁵ J.K. Galbraith, *Ekonomia a cele społeczne*, PWN, Warszawa 1979, s. 234.

nauki o zarządzaniu i ekonomia polityczna), które składają się na siłę ekonomiczną konkurującego podmiotu. Konkurencyjność zatem to nie tyle zdolność do generowania wysokich zysków, co wielorako uwarunkowana skuteczność w konfrontacji z konkurentami. Im częściej korporacje pochodzące z danego kraju są w tym sensie skuteczne, tym wyżej oceniana jest efektywność danej rynkowej gospodarki, co zdaje się potwierdzać przykład Stanów Zjednoczonych i Japonii.

Jeśli dalej konsekwentnie patrzeć przez pryzmat konkurencji o najwyższą stawkę, tj. w skali międzynarodowej, nie można wykluczać roli państwa. Podobnie jak Toyota czy GM, wiele firm amerykańskich i japońskich urosło do rangi globalnych graczy w dużej mierze dzięki wsparciu swoich rządów. Obserwacja ta dotyczy nie tylko konkretnych firm, ale całych sektorów. Na przykład w USA rząd stworzył i podtrzymuje kartel w transporcie lotniczym⁶. W rezultacie dwie firmy amerykańskie, Boeing i McDonnell Douglas zdominowały transport lotniczy na świecie. Jest to wyrazisty przykład siły ekonomicznej, zdobytej przez korporacje nie bez udziału państwa. Z kolei w Japonii dzięki temu, że rząd stworzył uprzywilejowany dostęp do kredytu inwestycyjnego, rozwinął się przemysł ciężki, między innymi przemysł stoczniowy, który przyczynił się do dominacji tego kraju w światowym tonażu. Mając podobne przypadki na uwadze można twierdzić, że nie tylko prywatne korporacje okazały się konkurencyjne, ale również japońskie czy amerykańskie państwo, które przyczyniło się do ich miażdżącej przewagi konkurencyjnej, wykazało się sprawnością.

Na czym polega fenomen **sprawnego państwa**? Obszerna literatura traktuje to zagadnienie w różnych aspektach⁷, lecz w zarysowanym kontekście interesuje nas tylko jeden z nich, mianowicie wspomaganie rynku. Przy tym pożądanym rezultatem tego wspomagania - poprawa efektywności oznacza międzynarodową konkurencyjność „flagowych” producentów, którzy działają w strukturach korporacji lub wielkich grup

⁶ Harvard Business School, Collision Course in Commercial Aircraft: Boeing – Airbus – McDonnell Douglas – 1991 (A), Boston, MA, HBS 9-391-106.

⁷ Przegląd literatury na ten temat wymagałby oddzielnego opracowania, dlatego jedynie zasygnalizuję niektóre aspekty i pozycje, o których dokładne dane można znaleźć w bibliografii na końcu. Interesujący jest z pewnością dorobek instytucjonalistów, między innymi J.V.C Nye'a i J.K. Galbraitha. Wydolność państwa socjalnego stanowiła zajmujący problem dla J.Buchanana. Na wyróżnienie zasługuje zagadnienie zmieniającej się pozycji państwa w globalizującej się gospodarce; zajmuje się nim np. A.Sobel, J.Scholte i M. Panić. Obfita i ciekawa jest literatura z perspektywy krajów „doganiających”; wskazać można prace zbiorowe pod red. S. Maxfielda i B.R. Schneidera; P. Evansa, D.Rueschemeyer, T. Skockpola; J.M.Nelson; S.Haggarda i R.R.Kaufmana; A. Kohli.

przemysłowo-finansowych. Fenomen państwa sprawnego w tym sensie omówię na przykładzie, przy czym ograniczę się do lepiej znanego mi doświadczenia Japonii⁸.

Jak mieć efektywne firmy i sprawne państwo w jednym kraju?

Dotychczasowe uwagi wspierają pogląd, że przeciwstawienie rynku i państwa ma charakter akademicki. Obserwacja wskazuje raczej, że spektakularny sukces w konkurencji o najwyższym natężeniu - w skali międzynarodowej - jest często efektem symbiozy państwa (w tym rządowej biurokracji) i prywatnego kapitału.

Przypadek Japonii przyciąga uwagę ze względu na spektakularny sukces. Awans Japonii do klubu najwyższej rozwiniętych gospodarek świata i awans niektórych firm japońskich do rangi globalnych graczy dokonał się w pierwszych powojennych dekadach. W tym okresie powstawały wieloletnie plany, najpierw – odbudowy przemysłu, potem - zmiany struktury przemysłowej. Celem biurokratów ekonomicznych (skupionych w Ministerstwie Handlu Zagranicznego i Przemysłu - MITI) było nie tylko unowocześnienie struktury branżowej przemysłu, ale także konsolidacja producentów w niektórych branżach. W ciągu tych paru dekad dokonała się industrializacja kraju, nowoczesne branże zwiększały swój udział w strukturze produkcji, produkty japońskie podbijały rynki eksportowe (w tym – wymagający rynek USA), a firmy z japońskich *keiretsu* były reprezentowane w światowej czołówce w zestawieniach magazynów „Fortune” i „the Banker”.

W literaturze ekonomicznej, stworzonej pod wrażeniem tego sukcesu, istnieje głęboki podział. Czy awans gospodarczy dokonał się dzięki skutecznej interwencji państwa, czy raczej dlatego, że państwo nie było w stanie szkodzić efektywnym zachowaniom rynkowym: „dzięki MITI czy mimo MITI”, jak kwestię ujęto w jednym z raportów Banku Światowego⁹ ? Moje studia dostarczają argumentów za tym, że w Japonii rząd umiejętnie prowadził politykę strukturalną wobec sektora przemysłu. Świadczą o tym nie tylko deklaracje intencji czyli ogłaszanie wizji, planów itp. Co nie mniej ważne, główne rządowe ośrodki gospodarcze (przede wszystkim MITI i Ministerstwo Finansów) dysponowały instrumentami i aparatem, dzięki którym cele mogły być realizowane.

Nie oznacza to wcale sytuacji analogicznej do roli, jaką przypisano centralnemu planiście w upaństwowionej gospodarce realnego socjalizmu. Gospodarka Japonii

⁸ A. Ząbkowicz, *Instytucje i wzrost gospodarki Japonii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.

⁹ World Bank, *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, New York 1996.

niezmiennie opierała się na sektorze prywatnym, zaś zakres sektora publicznego w porównaniu z innymi gospodarkami był wyjątkowo ograniczony. Ponad to, ani Agencja Planowania Narodowego, ani MITI, ani Ministerstwo Finansów nie polegały na założeniu wszechwiedzy urzędnika; proces decyzyjny z udziałem tych instytucji należałoby raczej określić jako metodę małych kroków czy kolejnych przybliżeń. Jak w tych warunkach można mówić o skutecznym kierowaniu przez rządowych biurokratów decyzjami w gospodarce?

W Japonii w omawianym okresie było to możliwe dzięki konkretnym uwarunkowaniom instytucjonalnym. Instytucje, o których będzie mowa, tworzyły ramy koordynacji działań rządu i sektora prywatnego. Instytucjonalny pomost między aktywnymi gospodarczo podmiotami i państwem Douglas C. North określa mianem *polity*¹⁰. Instytucje spełniające te funkcje zaobserwować można w każdej współczesnej gospodarce, nawet w kraju o ustroju dyktatorskim¹¹. W Japonii nie służyły one jednostronnemu przekazowi, lecz - wymianie bodźców i preferencji. Z jednej strony, rekomendacje biurokratów z MITI czy z MF były uważnie wysłuchiwane przez rady dyrektorów nawet w największych grupach przemysłowo-finansowych (zwanymi *keiretsu*). Z drugiej strony, preferencje wielkiego biznesu i wiedza insidera wpływały na procesy decyzyjne w ministerstwach. Tym samym znaczny udział w wizjach planistycznych miał sektor prywatny. W sumie układ działał na rzecz współpracy rządowej biurokracji i prywatnego kapitału.

Sferę *polity* w Japonii charakteryzowała równowaga sił, pragmatyzm i kooperatywne nastawienie. Instytucjonalne ramy wyboru, w które branże przemysłu inwestować i gdzie powinna nastąpić konsolidacja producentów, oprócz agend rządowych tworzyły stałe komitety biznesu przy departamentach ministerialnych, ciała doradcze przy ministerstwach, kluby dyrektorów i kontakty koleżeńskie, a także zinternalizowane praktyki, takie jak *amakudari* czy „pilotowanie przez administrację”¹². To ostatnie określenie sugeruje, że biurokraci ekonomiczni zajmowali względem „pilotowanego” biznesu pozycję raczej równoprawną, a nie dominującą.

¹⁰ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

¹¹ E. Silva, *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics*, Westview Press, Oxford 1996.

¹² *Amakudari* odnosi się do zwyczaju zatrudniania wysokiego rangą urzędnika ministerialnego po jego przejściu na emeryturę w zarządzie jednej z firm, które nadzorował, sprawując urząd. Pilotowanie przez administrację (administrative guidance) polegało na upowszechnianiu preferencji biurokratów ekonomicznych za pomocą takich „miękkich” środków jak sugestie, perswazja itp. w kontaktach z biznesem.

Urzednicy MITI pełnili misję strażnika interesu Japonii¹³, nie stroniąc przy tym od wiedzy insidera, którą posiadali reprezentanci wielkiego biznesu. Obie strony działały ze świadomością, że są sobie potrzebne. Pracowały metodą małych kroków, mediacji i konsultacji. Efekty tej współpracy, które później zaczęto określać mianem polityki przemysłowej, wolne były od wpływu jakiegokolwiek doktryny. W rezultacie powstawały wizje, którym podporządkowywano plany rozwoju przemysłu, w tym - rozwoju największych producentów.

Można zrozumieć, dlaczego współpraca w procesie formułowania polityki gospodarczej bardziej sprzyja efektywności tej polityki niż odgórny nakaz. Dzięki wymianie bodźców i preferencji plany, ukierunkowujące rozwój gospodarki i przemysłu, mogły znajdować odbicie nie tylko na papierze ale również w rzeczywistości. Zaangażowanie wielkiego biznesu w proces planowania w dwojakim sensie mogło sprzyjać skuteczności polityki przemysłowej. Wykorzystanie ocen i wiedzy menedżerów zwiększało szanse właściwego wyboru kierunków inwestowania. Współdziałanie biznesu na etapie wyznaczania celów zwiększało ponad to motywacje wiodących firm do wykonania zadań.

Wpływ biznesu na politykę gospodarczą może jednak doprowadzić do realizacji wąskich interesów na skalę, która szkodzi ogólnemu dobrobytowi. Doświadczenia w USA w tym względzie zainspirowały nurt myślenia w ekonomii (*public choice*), który przestrzega przed takim rezultatem funkcjonowania instytucji w sferze *polity*. Dlaczego japońskiemu państwu, reprezentującemu interes ogólny, udaje się w tym czasie zachować autonomię i występować w roli raczej partnera niż łupu prywatnego kapitału? Dlaczego planujący biurokraci zazwyczaj znajdowali posłuch u coraz potężniejszych prywatnych firm? Wyjaśnienie tych kwestii ma kapitalne znaczenie. Odkrywa istotę fenomenu sprawnego państwa w tym przypadku.

Układ instytucji mediacji w Japonii działał tak, jak to zostało opisane powyżej, dzięki konkretnym instytucjom ekonomicznym. Z jednej strony państwo nie było w stanie rządzić nakazem z tej przyczyny, że w gospodarce przeważała własność prywatna. Z drugiej strony, kapitał prywatny miał powody, żeby wsłuchiwać się uważnie w propozycje rządowych biurokratów ze względu na pewne rozwiązania instytucjonalne, przyjęte w pierwszych latach powojennych. Mianowicie, na mocy

¹³ Przytaczana jest anegdota, kiedy prezes jednego z banków japońskich dzwoni z interwencją do „opiekującego” się bankiem urzędnika Ministerstwa Finansów i w odpowiedzi słyszy: Czy wyobrażasz sobie, że ocalisz swój bank, jeśli Japonia się pogryży? Według Ch. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, Stanford, California 1992.

ustaw państwo, które było prawie pozbawione własności, zapewniło sobie prawo do dysponowania zasobami dewiz, zarabianych przez prywatne przedsiębiorstwa, oraz częścią krajowych oszczędności ludności¹⁴. Tak ustalone prawa dawały ministerstwom gospodarczym silną pozycję wobec biznesu w kraju zniszczonym wojną, w gospodarce chronicznie cierpiącej na niedobór dewiz i kapitału. Wobec firm prywatnych prowadzona była polityka, przy współdziałaniu Ministerstwa Finansów i MITI, polegająca na dozowaniu rzadkich zasobów. Wykorzystywano przy tym zarówno publiczne instytucje finansowe (głównie Japan Bank of Development) jak system banków prywatnych¹⁵. Zarówno w jednym jak w drugim segmencie bankowości na dostęp do kredytu i preferencyjne oprocentowanie mogli liczyć przede wszystkim ci inwestorzy, którzy zgłaszali projekty zgodne z planami rozwoju gospodarki. Jednym słowem, ukierunkowany i subsydiowany kredyt inwestycyjny służył jako skuteczne narzędzie realizacji wizji rozwojowych nie tylko firm, ale również państwa. Oparcie systemu kredytu na tak specyficznie określonych prawach własności wzmacniało poczucie wspólnoty celów i przyczyniło się do równowagi sił między państwem i biznesem w sferze *polity*¹⁶.

Podsumowując, w Japonii w okresie gwałtownej industrializacji i rekordowego wzrostu gospodarki po II wojnie światowej nie tylko rozwinęły się konkurencyjne firmy, ale również funkcjonowało sprawne państwo. Polityka wobec przemysłu w pierwszych dekadach powojennych przyczyniła się do rozwoju poszczególnych firm i niektórych branż do rozmiarów liczących się w gospodarce światowej. Było to możliwe dzięki kooperatywnym stosunkom między państwem i biznesem, którym sprzyjał rozwinięty system instytucji mediacji oraz określone instytucje ekonomiczne. W procesie formalnych i nieformalnych konsultacji i negocjacji rządowe ośrodki strategiczne czerpały wiedzę, jakie kierunki inwestowania służą konkurencyjności. Natomiast instytucje ekonomiczne tworzyły ramy, w których biurokraci z japońskiego Ministerstwa Finansów i z MITI, głównie poprzez system kredytu, uzyskali wpływ na decyzje prywatnych banków i producentów. Polityka strukturalna w tym przypadku

¹⁴ Dzięki ustawie o handlu zagranicznym z 1949 roku i ustawie o kapitale zagranicznym z 1950 roku MITI sprawowało w praktyce nadzór nad dewizowym budżetem państwa. Z kolei ustawa o funduszach powierniczych z 1951 roku koncentrowała część oszczędności krajowych w funduszu (FILP) pod kontrolą Ministerstwa Finansów.

¹⁵ Systemem banków prywatnych Ministerstwo Finansów sterowało za pośrednictwem podlegającego mu banku centralnego. Wpływ na decyzje banków prywatnych zapewniała ustawa z 1947 roku (Temporary Interest Rate Adjustment Law), która w gestii tego ministerstwa oddawała regulowanie stóp procentowych kredytu dyskontowego, a także - depozytów ludności.

¹⁶ Szczegółowy opis omawianego układu znajduje się w książce A. Ząbkowicz, op.cit.

dowodzi sprawności państwa w tworzeniu warunków dla uczestników rynku, które sprzyjają efektywnej konfrontacji z konkurentami.

Fenomen sprawnego państwa a system mediacji

Przypadek Japonii nasuwa ciekawe wnioski. Przede wszystkim skłania do stwierdzenia, że z uwagi na wyniki gospodarcze liczą się stosunki w sferze *polity*, między państwem i prywatnym kapitałem. Instytucjonalistów jednocy pogląd, że instytucje mają znaczenie (*Institutions matter*). Dodajmy: znaczenie dla gospodarki mają w szczególności instytucje polityczne, tj. służące mediacji i koordynacji interesów w strukturach państwa. Poza tym, doświadczenie Japonii przemawia raczej na korzyść postaw kooperatywnych niż konfrontacyjnych. Wydaje się ono ilustracją tezy, że dobre dla konkurencyjności, wzrostu i stabilizacji gospodarki są instytucje, które łagodzą polityczne konflikty i ekstremizmy oraz sprzyjają dialogowi między rządem i biznesem. Trudno ignorować przestrogi *public choice*, że symbioza między reprezentantami władzy politycznej i podmiotami dysponującymi siłą ekonomiczną prowadzi do wymuszania i nadużyć ze szkodą dla gospodarki. Konsekwentnie, trudno negować potrzebę reguł, które wiążą ręce politykom *ex ante* i w rezultacie utrudniają materializację wąskich interesów grupowych za pomocą prawa. Przykład Japonii pokazuje jednak, że niemniej skuteczną od reguł prawnych barierę może stanowić etos rządowej biurokracji i poczucie misji. Ponad to, dialog z wielkim biznesem może się rozwijać z korzyścią dla gospodarki, jeśli między stronami istnieje równowaga sił. Wówczas jest szansa na połączenie partykularnych interesów branż i firm z interesem ogólnym, rozumianym jako stworzenie podstaw konkurencyjności w całej gospodarce. Państwo w Japonii okazało się stosunkowo sprawne w osiągnięciu tego celu dzięki temu, że po stronie przemysłu przeważały postawy kooperatywne. „Nagrodą” dla współpracujących z rządem branż stały się firmy, które z czasem zaczęły wygrywać konkurencję na międzynarodowych rynkach.

Fenomen sprawnego państwa w Japonii prowadzi do zaskakująco trywialnego wniosku. Mianowicie, warunkiem koniecznym sprawnego państwa są odpowiednie dochody własne lub kontrolowanie zasobów pieniądza, będących własnością sektora prywatnego. Owocny dialog i względna równowaga sił uczestniczących stron wynikała z tego, że w dyspozycji państwa znalazły się zasoby dewiz i (częściowo) zasoby oszczędności krajowych, które były racjonowane na potrzeby sektora prywatnego w formie kredytu. Dzięki regulacjom zapewniającym taką kontrolę państwo w Japonii mogło wywierać wpływ na gospodarkę - mimo nieznaczących dochodów własnych z sektora publicznego i z podatków. Natomiast na zupełnie innej pozycji znajduje się

państwo, które jednocześnie dereguluje gospodarkę, prywatyzuje majątek sektora publicznego i obniża podatki, co współcześnie obserwujemy chociażby na przykładzie Polski.

Jednak nie wystarczy, aby państwo dysponowało zasobem pieniądza. Znaczenie mają instytucjonalne ramy wyboru w polityce gospodarczej, które kształtują stosunki między szeroko rozumianym rządem i potężnymi przedstawicielami (lub zrzeszeniami) biznesu. Owa instytucjonalna platforma stanowi abstrakcyjny „stół”, do którego strony zasiadają w celu negocjacji. Aby coś „ugrać” przy stole, trzeba mieć mocną kartę. Inaczej mówiąc, państwo może skutecznie przeprowadzać swoje racje, jeśli dysponuje zasobami cennymi dla partnera. Jednak efekty ostatecznie zależą od jakości wspomnianych instytucji. W Japonii system mediacji był zarówno wyjątkowo rozbudowany, jak i bardzo intensywnie eksploatowany.

W sumie, analizowany przypadek potwierdza tezę, że dla wyników firm i gospodarek ma znaczenie koordynacja interesów w strukturach państwa. Od jakości instytucji mediacji i od siły ekonomicznej reprezentujących państwo biurokratów oraz przedstawicieli wielkiego biznesu zależy też skuteczność interwencji rządu w gospodarce rynkowej.

* * *

W ciągu kilku ostatnich dekad następowały procesy, które z jednej strony ograniczają skuteczność państwa, a z drugiej – prowadzą do swobody niektórych wielkich firm na rynku na skalę skłaniającą do szaleństwa¹⁷. Nie ominęły one również Japonii na przełomie XX i XXI wieku.

Za jedną z przyczyn można uznać utrwalenie dogmatu wzrostu, czyli utożsamianie dobrobytu społeczeństw ze wzrostem PKB. Drugą przyczyną stało się upowszechnienie doktryny, według której niezawodny i jedyny sposób zaradzenia spowolnieniu wzrostu gospodarek, widocznemu od początku lat 70. XX w., stanowi zwiększanie wolności na rynku. Polityka najpotężniejszych państw, powodowana tą logiką, ułatwiła globalizację konkurencji. Proces ten podważył pozycję państwa między innymi z powodów, na które zwrócono uwagę w tym tekście. Realizacja neoliberalnej doktryny polegała na stopniowym uwalnianiu podmiotów

¹⁷ Jeden z najbardziej cenionych inwestorów finansowych, Warren Buffett parę lat przed wybuchem kryzysu zaufania na rynkach instrumentów pochodnych mówił o instrumentach finansowych: „To finansowe bronie masowej zagłady, które mogą uderzyć nie tylko w kupujących je i sprzedających inwestorów, ale w całą gospodarkę. Niektóre z nich wyglądają na stworzone przez szaleńców.” - cyt. za „Rzeczpospolita” 25.05.2012.

ekonomicznych z ram prawa i spod ciężaru podatków. Deregulacja w wielu przypadkach pozbawia państwo siły przetargowej. Z kolei obniżanie podatków z reguły ogranicza dochody państwa, i tym samym - możliwości aktywnej polityki gospodarczej. Jednocześnie biznes, działając globalnie, wzmacniał swoją siłę przetargową względem państwa zarówno w kraju macierzystym jak w krajach goszczących. Inna istotna zmiana w stosunku do pierwszych dekad powojennych polegała na tym, że neoliberalna polityka gospodarcza i liberalizacja szczególnie sprzyjały interesom finansowym i korporacjom w sektorze finansowym¹⁸.

Współcześnie na przykładzie niektórych wiodących krajów obserwujemy, że układ instytucjonalny między rządem i sektorem korporacji uległ głębokiemu zaburzeniu. Erozję tych stosunków odsłonił wybuch międzynarodowego kryzysu finansowego w 2008 roku. Obecny kryzys bezpośrednio spowodowały efekty działalności globalnych prywatnych instytucji finansowych. Rządy, organizując dla nich pomoc na bezprecedensową skalę (wbrew propagowanej rynkowej ideologii) i na łatwych do spełnienia warunkach, ujawniły swoją uległość. Z kolei brak zapowiadanego w związku z dokapitalizowaniem banków ożywienia gospodarczego jest widomym znakiem, że interweniujące państwa utraciły skuteczność.

Nasuwa się pytanie, czy rynek może być efektywny, kiedy państwo przestaje być sprawne? Z pewnością, w obecnej sytuacji rynek przynosi niepożądane efekty. Lekceważenie ryzyka i „szalone” innowacje w sektorze finansowym wywołały w 2008 roku między innymi recesję w USA. ” Nie może przecież tak być, że niszczone są setki tysięcy miejsc pracy, że całe gałęzie przemysłu w realnej gospodarce upadają z powodu zakładów finansowych, chociaż tak naprawdę są w doskonałym stanie.”¹⁹ To opinia jednego z liczących się na rynkach finansowych inwestorów, która sygnalizuje rozmiary problemu.

Bibliografia

- Bringing the State Back In*, red. P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol, Cambridge University Press, Cambridge 1985.
- Buchanan J., *The Political Economy of the Welfare State*, The Industrial Institute of Economic and Social Research, Stockholm 1988.

¹⁸ J. B., Foster, *Kryzys a finansjeryzacja kapitału*, „Le Monde Diplomatique”, lipiec 2008.

¹⁹ Warren Buffet (Berkshire Hathaway Inc.) w wywiadzie dla „Spiegla”, cyt. za „Rzeczpospolita” 25.05.2012.

- Callaghy T. M., *Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment w: Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, red. J.M. Nelson, Overseas Development Council, Washington D.C., 1989.
- Evans P., *State Structures, Government-Business Relations, and Economic Transformation*, w: *Business and the State in Developing Countries*, red. S. Maxfield, B. R. Schneider, Cornell University Press, Ithaca and London 1997.
- Evans, P., *The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change*, w: *The Politics of Economic Adjustment*, red. S. Haggard and R.R. Kaufman, Princeton University Press, Princeton 1992.
- Galbraith J. K. *Ekonomia a cele społeczne*, PWN, Warszawa 1979.
- Galbraith J. K., *Spółeczeństwo dobrobytu - państwo przemysłowe*, PIW, Warszawa 1973.
- Haggard S., Maxfield S., Schneider B. R., *Theories of Business and Business-State Relations*, w: *Business and the State in Developing Countries*, red. S. Maxfield, B. R. Schneider, Cornell University Press, Ithaca and London 1997.
- Harvard Business School, *Collision Course in Commercial Aircraft: Boeing – Airbus – McDonnell Douglas – 1991 (A)*, Boston, MA, HBS 9-391-106.
- Johnson Ch., *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, Stanford, California 1992.
- Kochanowicz J., *Reforming Weak States and Deficient Bureaucracies*, w: *Intricate links: democratization and market reforms in Latin America and Eastern Europe*, red. J. M. Nelson and contributors: J. Kochanowicz, K. Mizsei, O. Munoz, Transaction Publishers: New Brunswick (USA) and Oxford (UK) 1994.
- Landreth H., Colander D.C., *Historia myśli ekonomicznej*, przekład Adam Szeworski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Nye J.V.C., *Thinking about the State: Property Rights, Trade, and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion*, w: *The Frontiers of the New Institutional Economics*, red. J. Drobak, J.V.C. Nye, Academic Press, 1997.
- Panić M., *Transnational Corporations and the Nation State*, w: *TNCs and the World Economy*, red. R. Kozul-Wright, R. Rowthorne, McMillan Press, London 1998.
- Scholte J., *Global Capitalism and the State*, w: *The New Political Economy of Globalization*, red. R. Higgot, A. Payne, E. Elgar, Cheltenham 2000.
- Silva E., *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics*, Westview Press, Oxford 1996.

Sobel A. C., *State Institutions, Private Incentives, Global Capital*, w: *International Political Economy*, Michigan Studies, the University of Michigan Press, Ann Arbor 2005.

The State and Development in the Third World, red. A. Kohli, Princeton University Press, Princeton NJ 1986.

Webster's Third New International Dictionary, Encyklopaedia Britannica, Inc., Chicago 1986, Vol. I.

World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, New York 1996.

Ząbkowicz A., *Instytucje i wzrost gospodarki Japonii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.