

INSTYTUCJE NIEFORMALNE W POLSCE. KRAJOBRAZ PO TRANSFORMACJI

Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań jest podsystem instytucji nieformalnych w Polsce. Transformacja naszej gospodarki była szeroko zakrojonym przedsięwzięciem, które radykalnie przekształciło instytucje formalne. Zmiany w instytucjach nieformalnych przebiegały dużo wolniej. Celem podjętych badań jest wskazanie na to, czy instytucje nieformalne obecnie przystają do potrzeb gospodarki rynkowej i stanowią wzmocnienie rozwiązań formalnych.

W pierwszej części przedstawiono aspekty teoretyczne oddziaływania instytucji nieformalnych na aktywność ludzi. Następnie przeanalizowano zmiany, jakie zaszły w tym podsystemie w Polsce na tle zmian w krajach wysoko rozwiniętych. W ostatniej części opisano stan obecny instytucji nieformalnych. Uwzględniono instytucje oparte na wartościach samoekspresji vs. przetrwania, a także wartościach racjonalnych vs. tradycyjno/świeckie. Analizę oparto na badaniach systemów wartości (prace R. Ingleharta i C. Welzela) i World Values Survey.

1. Instytucje nieformalne w gospodarce

Instytucje nie występują w jednej ściśle określonej postaci. Utrudnia to ich identyfikację, ponieważ ich definicja musi być na tyle ogólna, by obejmowała wszystkie formy i treści znaczeniowe. Instytucje to sposoby myślenia i postępowania ludzi o powszechnym i trwałym charakterze, które zostały zakorzenione w zachowaniach grup czy zwyczajach ludzi¹. Są to zasady i normy, które stanowią ograniczenie obszaru działań ludzkich do takiej jego części, która dzięki nim staje się względnie dobrze poznana i przewidywalna. Istnienie instytucji pozwala na obniżenie kosztów transakcyjnych oraz umożliwia dynamizowanie kontraktów. Instytucje regulują sposób komunikowania się ludzi oraz interpretowania informacji na temat zachowania innych. Pozwalają na identyfikację jednostek,

¹ D.C. North: *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem*. WIDER Annual Lectures 1, Helsinki 1997, s. 1-2.

które mogą być niewiarygodne i relacje z nimi mogą być obciążone większym ryzykiem. Wpływa to na tworzenie się bardziej przewidywalnego środowiska i zwiększa zaufanie do otoczenia².

Instytucje nieformalne są stosunkowo słabo poznanym składnikiem układu instytucjonalnego. Trudno dookreślić w pełni ich istotę, brak jest obiektywnych metod ich pomiaru. Instytucje nieformalne są akceptowanymi społecznie regułami, zazwyczaj niepisanymi, które są tworzone, przekazywane i egzekwowane poza oficjalnymi kanałami³. Zwykle opisuje się je w zestawieniu z formalnymi, które są dokładnie dookreślane i narzucane z zewnątrz wraz z przymusem stosowania. Instytucje nieformalne nie są spisane w żadnym dokumencie. Stanowią wyraz zasad, które są domniemane, doświadczane, przekazywane przez członków społeczności. Takie ujęcie pozwala traktować je jako kategorię silnie osadzoną w kulturze. Sposoby myślenia i postępowania ludzi wynikają z ich przekonań i uznawanych systemów wartości.

Układ instytucjonalny podlega ciągłym zmianom, nieprzerwanie dostosowując się do nowych warunków. Jego stan jest mocno związany z przeszłością⁴. Nie ma możliwości, by szybko przekształcić go w diametralnie odmienny od poprzedniego. Są jednak takie elementy układu, które mogą być zmienione względnie szybko. Są też i takie, których czas zmiany określa się na setki lat⁵. „Rozwiązanie problemu zmienności i ciągłości, a także kompletności instytucji i szczególnej równowagi instytucjonalnej ma kluczowe znaczenie dla pomyślnego rozwoju społeczno-gospodarczego”⁶. Instytucje nieformalne są tą częścią układu, która wymaga długiej ewolucji. Zmieniają się najwolniej, bo związane są ze zmianą mentalności. Ewolucja reguł nieformalnych przebiega stopniowo, raczej w sposób nieplanowany, nieuświadomiany i spontaniczny. Dzieje się to jeszcze zanim jednostki będą w stanie zbadać, na ile te zmiany zachowań przynioszą korzyści⁷.

Nie istnieje jeden uniwersalny wzorzec instytucji. Poszczególne kraje tworzą zróżnicowane układy o różnej sprawności, wpływające na gospodarkę z różną siłą. Są jednak pewne wspólne cechy budowy tych układów, które z więk-

² H. Farrell: *The Political Economy of Trust, Institutions, Interests, and Inter-Firm Cooperation in Italy and Germany*. Cambridge University Press 2009, s. 43.

³ G. Helmke, S. Levitsky: *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. Working Paper 307, Kellogg Institute 2003, s. 9.

⁴ G.M. Hodgson: *Institutional Economics into the Twenty-First Century*. „Studia Notae di Economica” 2009, Vol. 14, No. 1, s. 9-10.

⁵ Klasyfikacja instytucji O. Williamson, O.E. Williamson: *The New Institutional Economics Taking Stock. Looking Ahead*. „Journal of Economic Literature” 2000, Vol. 38, No. 3, s. 597.

⁶ J. Wilkin: *Rynek, państwo i społeczeństwo w Polsce: dojrzewanie równowagi instytucjonalnej*. W: *Gospodarka i demokracja w Polsce. Dojrzałość i trwałość instytucji*. Red. J. Kleer, A. Kondratowicz. CeDeWu. pl, Warszawa 2007, s. 41.

⁷ J. Ahrens, P. Jünemann: *Transitional Institutions, Institutional Complementarities and Economic Performance in China. A 'Varieties of Capitalism' Approach*. Duisburg Working Papers On East Asian Studies 2007, No. 72, s. 4.

szym bądź mniejszym nasileniem ujawniają się w tych społeczeństwach⁸. Wspólny schemat budowy instytucji przedstawia na przykład koncepcja matrycy instytucjonalnej. Charakterystyczny dla gospodarek rynkowych zestaw kluczowych reguł obejmuje instytucje ekonomiczne, polityczne i ideologiczne. Pierwsze dwa rodzaje instytucji są zwykle sformalizowane. Natomiast ostatni to zestaw przekonań, norm zbiorowych, które nie są pisane, a głęboko zakorzenione w tożsamości społecznej.

Instytucje ideologiczne wyrażają dominujące w danym społeczeństwie zasady i normy postępowania, które są wynikiem zbiorowego porozumienia. Wskazują na te modele zachowań, które uznaje się za właściwe, są powszechne i dominujące. Charakterystyczne elementy tego podsystemu w Europie Zachodniej i USA obejmują⁹:

- indywidualizm (w większym stopniu niż kolektywizm) – jako główną siłę kierującą działaniami ludzi. Interes egoistyczny jest bodźcem do aktywności i składnikiem tzw. ducha kapitalizmu;
- wolność (ponad porządkiem) – jeden z fundamentów gospodarki rynkowej, swoboda gospodarcza = szeroki wachlarz możliwości i okazji;
- ekspansywność – dynamika, aktywność jako przeciwieństwo zachowawczości, towarzyszy jej otwartość na zmiany;
- stratyfikacja (a nie równość) – ludzie akceptują dywersyfikację społeczeństwa, gdyż uznają, iż wysiłki przynoszą korzyści, to wynik konkurencji.

Wymienione elementy są silnie osadzone w kulturze. To swoiste konstrukcje mentalne, które pozwalają na budowanie wzorców działań przynoszących największe korzyści jednostkom i grupom.

2. Zmiana instytucji nieformalnych w układzie instytucjonalnym Polski

Instytucje nieformalne powinny stanowić podstawę instytucji formalnych. Wynika to ze zjawiska hierarchizacji wewnątrz systemów instytucji¹⁰. By rosły korzyści społeczne, część zasad zwyczajowych jest formalizowana. Jest to ścieżka ewolucyjna układu instytucjonalnego. Wymaga długiego czasu, ale pozwala na stworzenie stabilnego zbioru dopełniających się instytucji. Instytucje nieformalne wzmacniają wtedy skuteczność działania formalnych¹¹.

⁸ O.E. Williamson: *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*. WN PWN, Warszawa 1998, s. 388.

⁹ S. Kirdina, G. Sandstrom: *Institutional Matrices Theory as a Framework for both Western and Non-Western People to Understand the Global Village*. Referat na World Congress of Sociology International Sociological Association, July 11-17, 2010, Gothenburg, Szwecja.

¹⁰ Z. Staniek: *Równowaga instytucjonalna i jej wymiary*. W: *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*. Red. S. Rudolf. WSEiP, Kielce 2011, s. 116-117.

¹¹ Nie można nie zauważać przypadków, gdy instytucje formalne nie są zgodne z nieformalnymi, wówczas te drugie mogą utrudniać sprawne działanie pierwszych.

Nie zawsze budowa systemu instytucjonalnego odbywa się w ten sposób. Ludzie oczekują spektakularnych efektów. Polska transformacja jest przykładem ścieżki przyspieszonej zmiany instytucjonalnej. Jej przesłanką była sprzeczność instytucji formalnych z nieformalnymi. Konflikt ten narastał, aż nie było odwrotu – nastąpiła radykalna zmiana. Dokonano przeszczepu rozwiązań formalnych, które skutecznie stosowano w krajach wysoko rozwiniętych. Okazało się jednak, że Polacy nie byli gotowi na tak radykalne zmiany, oczekiwali większej osłony socjalnej i bezpieczeństwa. Zakorzenione w przeszłości instytucje nieformalne stały w dużej mierze w sprzeczności z nowymi formalnymi składnikami systemu.

W latach 70. czy 80. widoczna była duża bierność i zachowawczość społeczeństwa polskiego, bo odstępstwo od „normalności” mogło być ukarane. Wskazuje się na dwie postawy, które były barierami zmian u zarania gospodarki rynkowej¹²:

- postawa bierno-produktywno-antyindywidualistyczna – charakteryzująca ludzi całkowicie poddanych kierowaniu zewnętrznemu, realizujących cele wspólne, poświęcających się działaniom wspólnym;
- postawa obronno-zachowawczo-roszczeniowa – ludzie unikali niepotrzebnego wysiłku i ryzyka, wybierali najprostsze rozwiązania, szukali łatwych korzyści, przywilejów.

Lata transformacji wpłynęły na zmianę wzorców myślenia i zachowania ludzi. W Polakach również przetrwały pewne wartości i postawy, które wraz ze zmianą ustrojową ujawniły się z wielką siłą¹³. Ekspansja aktywności obserwowana od początku lat 90. ujawniła niewykorzystane pokłady przedsiębiorczości. Nowe warunki ustrojowe wyzwoliły ducha indywidualizmu, aktywności, prywatnej zapobiegliwości i kreatywności, nastąpiła eksplozja różnorodnych form zaradności. Braki towarów, systematyczne niedobory i trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb z czasów gospodarki administrowanej ukształtowały zaradność Polaków, którzy musieli w tych warunkach „normalnie” żyć¹⁴.

Zmiany myślenia i działania obserwowane w społeczeństwie polskim odzwierciedlają względnie trwałe kierunki ewolucji kulturowej¹⁵, dotyczący wielu innych krajów (rys. 1). W większości krajów wysoko rozwiniętych widoczny jest trend wzrostu aktywności, otwartości, samodecydowania (niepoddawania się

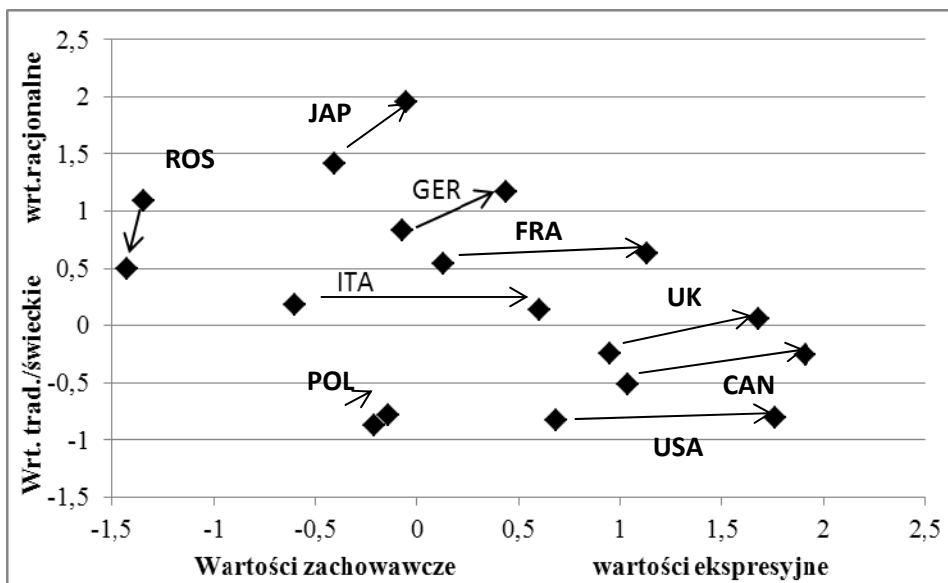
¹² J. Koralewicz, M. Ziółkowski: *Mentalność Polaków. Sposoby myślenia o polityce, gospodarce i życiu społecznym 1988-2000*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Collegium Civitas Press, Warszawa 2003, s. 179-180.

¹³ „Obawy, że blisko dwa pokolenia gospodarki nakazowej wykorzeniły ducha przedsiębiorczości, tworząc pasywnego i roszczeniowego *homo sovieticus*, okazały się nieuzasadnione”. D. Stola: *Wpływ PRL na postawy Polaków w III Rzeczypospolitej*. W: *Modernizacja Polski. Kody kulturowe i mity*. Red. J. Szomburg. IBnGR, Gdańsk 2008, s. 90-91.

¹⁴ *Ibid.*, s. 90.

¹⁵ Badania globalnych zmian kulturowych w wielu przekrojach zawierają prace: R.F. Inglehart, Ch. Welzel: *Modernization, Cultural Change and Democracy. The Human Development Sequence*. Cambridge University Press 2005; R.F. Inglehart, Ch. Welzel: *Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy*. „Perspectives on Politics” 2010, Vol. 8, No. 2.

bezpośredniej kontroli). Wśród krajów G8 jedynie w Rosji zmiany te mają inny charakter. Wzmoczona ekspansywność umożliwia realizację celów, aspiracji, marzeń. Ludzie chcą sami kierować swoimi działaniami, mieć większą swobodę wyboru. Jej wyrazem jest też większy nacisk na powstanie i umacnianie się demokracji. Dominacja postaw ekspresyjnych kształtuje zachowania rynkowe. Stoją one u podstaw przedsiębiorczości i innowacyjności¹⁶. Zmiany te w społeczeństwie polskim okazały się mniej dynamiczne niż obserwowane w tym czasie w społeczeństwach krajów G8.



^a Polska i Rosja 1990-2006

Rys. 1. Wartości przetrwania i samoekspresji oraz tradycyjne i racjonalne w krajach G8 i Polsce w latach 1981-2006^a

Źródło: Załącznik do: R.F. Inglehart, Ch. Welzel: *The WVS Cultural Map of the World, 2010*; www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/article_base_54

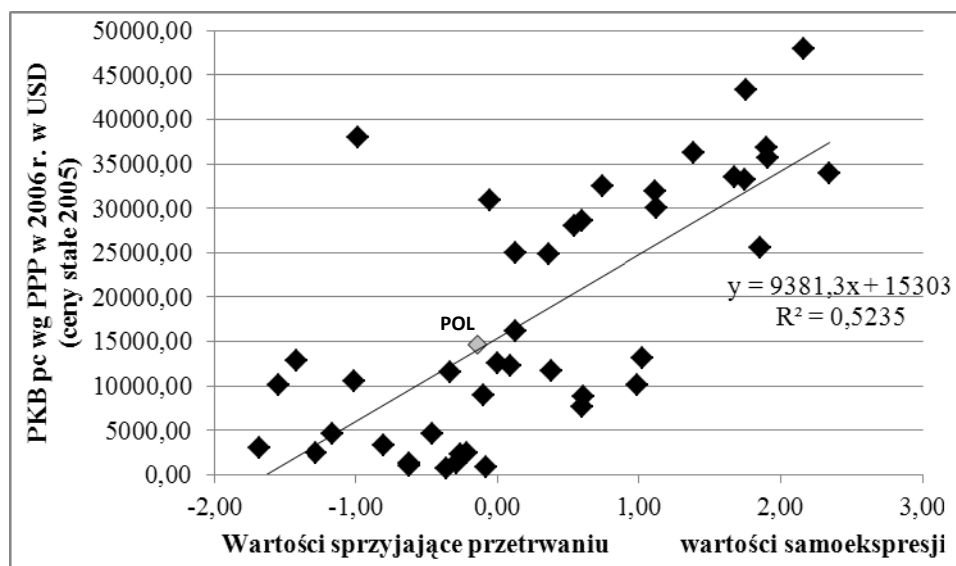
3. Stan instytucji nieformalnych po dwudziestu latach transformacji

Dwadzieścia lat budowy nowego systemu instytucjonalnego pozwoliło na stworzenie mechanizmów opartych na rynku i prywatnej przedsiębiorczości. Powstało nowe otoczenie podmiotów – instytucje, które umożliwiają sprawniejsze działanie jednostek i ich konkurowanie. Postawy społeczne Polaków nace-

¹⁶ E. Gruszewska: *Transformacja instytucji nieformalnych w Polsce*. „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 3, s. 75-76.

chowane są w większej mierze skłonnością do ekspansji. Motorem napędowym stają się „żądza sukcesu”. Nasilają się zachowania indywidualistyczne. Indywidualizm to postawa jednostek wykazujących autonomię w stosunku do otoczenia i ponoszących odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w sferze gospodarczej¹⁷. Niezależni gracze wchodzą we wzajemne zależności na tle realizowanych celów i prowadzą walkę konkurencyjną.

W Polsce upowszechniły się postawy związane z samorealizacją, w tym również ze zdobywaniem wykształcenia. Nie jest to jednak skala tak duża jak w innych krajach (rys. 2). Na czele z najwyższymi wskaźnikami samoekspresji (przeważającymi znacznie nad wartościami przetrwania) znajdują się takie kraje jak: Szwecja, Norwegia, Kanada, Szwajcaria, Nowa Zelandia, USA. Podobny wskaźnik jak Polska osiągają takie kraje jak: Południowa Afryka, Indie, Wietnam, Turcja. W tej grupie krajów wartości przetrwania w niewielkim stopniu dominują nad wartościami samoekspresji. Wzrost wartości samoekspresji można uznać za czynnik pozytywnie skorelowany ze wzrostem dochodów i będzie on generował zwiększanie dobrobytu kraju, którego taki proces będzie dotyczyć.



^a badanie dotyczy 44 krajów świata

Rys. 2. Wartości przetrwania i samoekspresji a PKB *per capita* w 2006 roku^a

Źródło: World Development Indicators, base: www.data.worldbank.org/indicator/; załącznik do: R.F. Inglehart, Ch. Welzel: Op. cit.

¹⁷ Przeciwnieństwem jest kolektywizm, rozpatrywany w kategoriach obowiązku wobec społeczeństwa w sferze gospodarczej. G. Arikan: *Economic Individualism and Government Spending*. „World Values Research” 2011, Vol. 4, No. 3, s. 78.

Kolejnym przejawem zmiany instytucji nieformalnych jest upowszechnianie racjonalnego myślenia jako podstawy decyzji. Zerwanie z tradycyjnymi sposobami, opartymi na utartych metodach rozwiązywania problemów, jest kluczem do osiągnięcia sukcesu rynkowego. Kreatywne, niekonwencjonalne podejście do poszukiwania nowych rozwiązań może być podstawą zdobycia przewagi rynkowej. Tu również występuje pozytywna zależność PKB *per capita* od wskaźników wartości racjonalnych. Najwyższy udział wartości racjonalnych dotyczy społeczeństw: Japonii, Szwecji, Norwegii, Niemiec, Hongkongu.

Spółeczeństwo polskie cechuje duże przywiązanie do tradycji. W systemach wartości przeważają postawy oparte na myśleniu związanym z przeszłością niż wynikające z racjonalności. Podobny poziom racjonalizmu jak Polacy wykazują obywatele: Malezji, Zambii, Chile. Niski poziom racjonalizmu (33. miejsce Polski na 44 badane kraje) wydaje się jednym z przejawów niedopasowania instytucji nieformalnych do elementów formalnych i tym samym generuje „tarcie”, które utrudnia sprawne działanie gospodarki rynkowej. Wysoką rangę tradycjonalizmu potwierdzają również inne badania, przykładowo w Institutional Profiles Database 2009¹⁸ Polska znajduje się na 28. miejscu (na 123 kraje) według wskaźnika oceniającego solidarność z rodziną, instytucjami nieformalnymi, lokalnymi, również religijnymi.

Mimo iż polska gospodarka stała się rynkową, to oceny transformacji nie dokonuje się tylko w pozytywnym wymiarze. Nie osiągnięto wciąż równowagi instytucjonalnej. Z jednej strony można wskazać na niekonsekwencje i sprzeczności w tworzeniu instytucji formalnych, a z drugiej strony bariery leżą po stronie oczekiwań społeczeństwa, jego zwyczajów, norm, sposobów myślenia o pożądanych kierunkach zmian¹⁹.

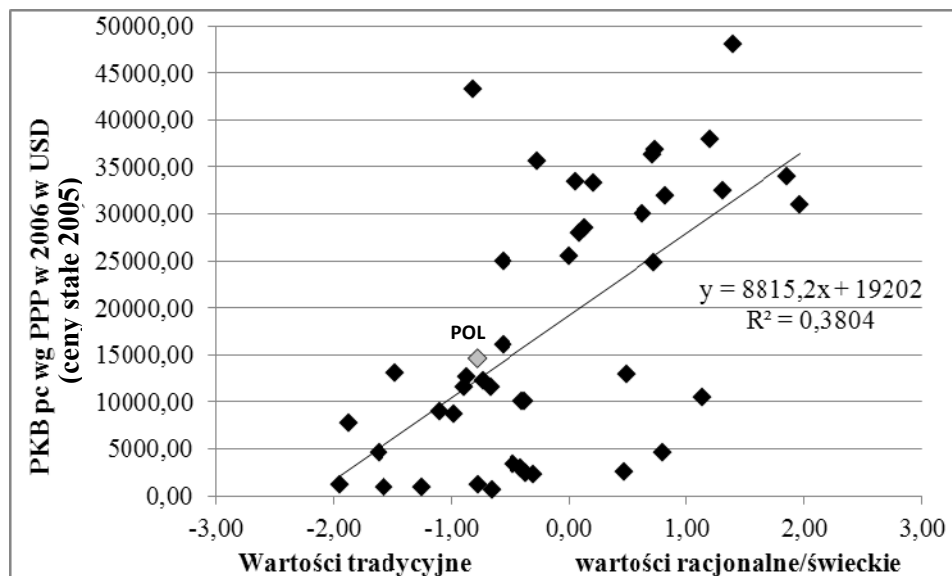
Przy budowie systemów instytucjonalnych pojawiają się problemy relacji między instytucjami tworzonymi na rzecz korzyści całej społeczności a normami i zasadami działania, które przynoszą korzyści mniejszym grupom czy jednostkom. Pojawiają się konflikty interesów, są one powszechne i ograniczają sprawność instytucji²⁰. Przejawem tych sprzeczności jest skala nieprzestrzegania prawa. Brak zgodności instytucji formalnych z nieformalnymi sprzyja obchodzeniu reguł w celu osiągnięcia indywidualnych korzyści. Społeczna akceptacja łamania przepisów nasila te zjawiska. W Polsce obserwuje się spadek liczby przestępstw. Porównując wskaźniki oceny tych zjawisk można wskazać, że poziom przestęp-

¹⁸ Institutional Profiles Database (IPD) 2009; www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/institutions.htm

¹⁹ Z. Sadowski: *Blaski i cienie przemian instytucjonalnych w polskiej transformacji*. W: *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*. Red. A. Noga. PTE, Warszawa 2004, s. 14-16.

²⁰ Sprawność instytucji to zdolność instytucji do generowania bodźców na rzecz działań przyczyniających się do osiągnięcia celów. W aspekcie ogólnospołecznym instytucje mają umożliwiać pogodzenie działań indywidualnych i grupowych z racjonalnością społeczną. P. Chmielewski: *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Poltext, Warszawa 2011, s. 204-205.

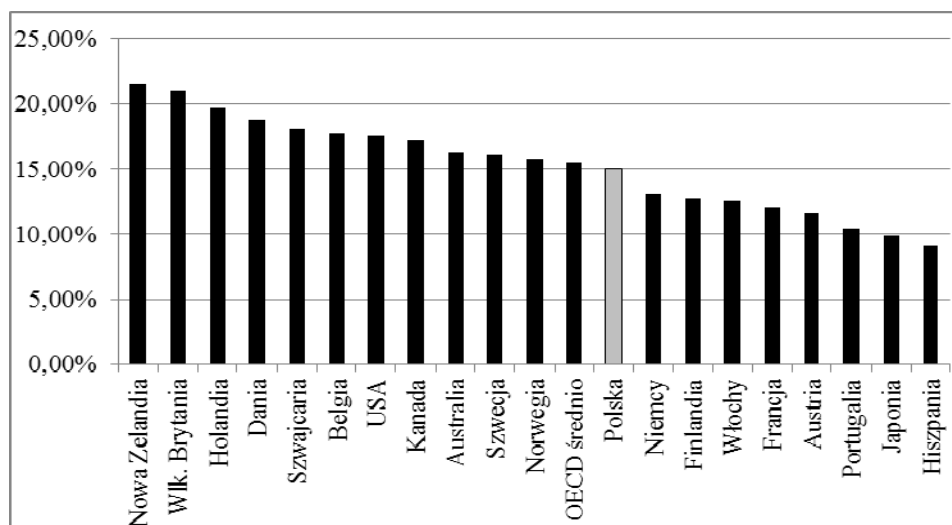
cości w Polsce jest niższy niż w wielu krajach wysoko rozwiniętych (np. Niemcy, Finlandia, Włochy, Francja), zbliżony do średniej OECD (rys. 4).



^a Badanie dotyczy 44 krajów świata.

Rys. 3. Wartości tradycyjne i racjonalne a poziom PKB *per capita* w 2006 roku^a

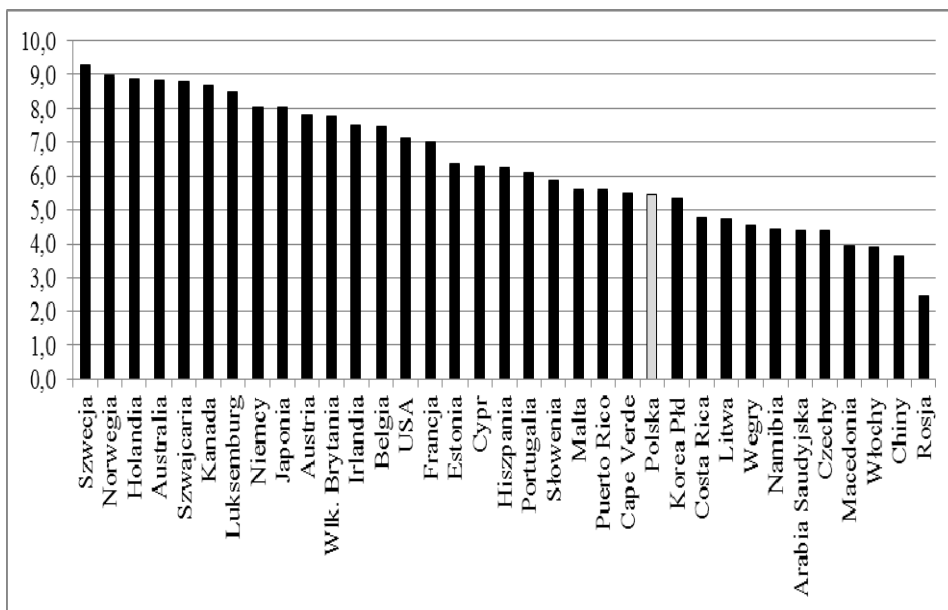
Źródło: Ibid.



Rys. 4. Odsetek osób, które w poprzednim roku padły ofiarą przestępstwa (2005)

Źródło: OECD Factbook 2009, Economic, Environmental and Social Statistics. OECD, Paris 2009, s. 269.

Przejawem zbliżania się norm nieformalnych do instytucji formalnych w Polsce jest coraz niższy indeks percepcji korupcji. Zjawisko to przestaje być akceptowane społecznie. Wyraża się w to stopniowym przesuwaniu się Polski w rankingach CPI. W 2011 roku Polska znalazła się na 41. miejscu, wyprzedzając takie kraje jak Węgry, Czechy, Słowacja, Włochy (rys. 5).

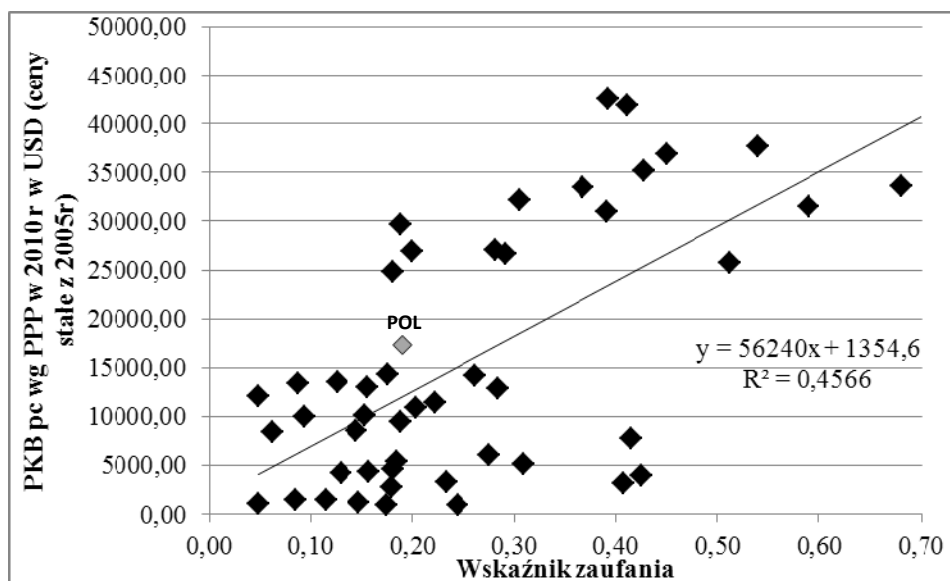


Rys. 5. Indeks percepcji korupcji w 2011 roku (wybrane kraje)

Źródło: CPI, www.cpi.transparency.org, dostęp: 20.05.2012.

Wyrazem wzrostu sprawności instytucji jest zwiększanie zaufania w społeczeństwie. Jest to solidna podstawa wzrostu przedsiębiorczości, uaktywnia jednostki, zwiększając przestrzeń wyborów. W Polsce poziom zaufania jest stosunkowo niski. Jedynie około 20% Polaków ufa innym osobom. Wysokie zaufanie do otoczenia sprzyja wysokim dochodom (rys. 6).

Najwyższy stopień zaufania cechuje społeczeństwa takich krajów jak: Norwegia (74%), Szwecja (68%), Finlandia (59%), Szwajcaria (54%), Nowa Zelandia (51%). Podobny wskaźnik jak w Polsce wykazują obywatele: Francji, Południowej Afryki, Egiptu, Gruzji. Należy sądzić, że dalsze usprawnienie działania instytucji, które związane jest z odpowiednimi zmianami nieformalnych składników układu, będzie implikowało dalszy wzrost zaufania do otoczenia. To z kolei będzie rozszerzać obszar działań podmiotów i dynamizować produkcję oraz dochody.



^a Wskaźnik zaufania: procent osób, które na pytanie (badania WVS): „Ogólnie rzecz biorąc, można by powiedzieć, że większości ludzi można ufać lub że trzeba być bardzo ostrożnym w kontaktach z ludźmi?” odpowiedziały, że ludziom można ufać (piąta fala badań w latach 2005-2008).

^b Badanie dotyczy 49 krajów.

Rys. 6. Wpływ zaufania^a na poziom PKB *per capita*^b

Źródło: World Values Survey, Online Data Analysis: www.wvsevsdb.com/wvs/WVSanalize.jsp; WDI, 2011, World Development Indicators, base: www.data.worldbank.org/indicator/

Podsumowanie

Badania potwierdzają ewolucję instytucji nieformalnych w kierunku zbieżnym do zmian globalnych. Nastąpił wzrost udziału wartości ekspresyjnych, a spadek zachowawczych. Jest to pożądaný kierunek z punktu widzenia dynamizmu gospodarki rynkowej. Jednak zmiany te w Polsce mają mniejszą siłę niż w społeczeństwach wysoko rozwiniętych. Podkreślić należy stosunkowo wysoki udział wartości tradycyjnych – dominujące sposoby myślenia Polaków są mocno osadzone w przeszłości, co świadczy o mniejszej otwartości na nowości. W efekcie działania instytucji ograniczeniu ulega obszar niepewności, rośnie zaufanie do otoczenia, co jest warunkiem dynamicznych działań. Niesprawność instytucji związana może być z niedopasowaniem norm formalnych do nieformalnych. W Polsce przejawy tych sprzeczności stopniowo maleją. Zmniejsza się skala korupcji oraz przestępczości. Utrwalanie się powyższych zmian, a zwłaszcza wzrost racjonalności i większa otwartość w działaniach będzie dobrą bazą do wzmacniania się w Polsce mechanizmów rynkowych.

INFORMAL INSTITUTIONS IN POLAND. LANDSCAPE AFTER TRANSFORMATION

Summary

The paper aims at presenting the status of informal institutions in Poland as well as indicating to what degree informal components of an institutional system are a good ground for the development of market economy. In Polish society, institutions associated with self-expression values prevail over those associated with survival values, which contributes to actuating the economic activity. However, the rationalism level is low and results from much stronger connections with tradition than in the case of citizens of many highly developed countries. Low level of trust in people is an indication of relatively poor efficiency of institutions, while great inclinations for non-observance of law reflect the inconsistency of informal vs. formal institutions.