

Małgorzata Burchard-Dziubińska

ROLA INSTYTUCJI W KSZTAŁTOWANIU ŁADU EKONOMICZNEGO

1. Wstęp

Biorąc za punkt wyjścia definicję ekonomii jako nauki badającej społeczny proces gospodarowania mający na celu zaspokojenie nieograniczonych potrzeb ludzkich w warunkach ograniczoności zasobów, łatwo dostrzec, że budowanie ładu ekonomicznego jest zadaniem złożonym, wykraczającym poza wąsko rozumianą sferę gospodarczą. Ukierunkowuje nas na budowanie społecznego dobrostanu, którego istotnym, ale nie jedynym elementem jest zaspokojenie materialnych potrzeb bytowych. Dokonywanie wyborów dotyczących tego, co i jak produkować oraz jak dzielić efekty procesów wytwórczych, stanowi sedno ekonomicznych rozważań. Nawet już pobieżna obserwacja rzeczywistości w ciągu ostatnich 250 lat dostarcza licznych przykładów na to, że okresy (w miarę) powszechnej *prosperity* przeplatają się z okresami o wybitnie „antyrozwojowym” charakterze, w których poszerzają się kręgi ludzkiego nieszczęścia i biedy. To nie są tylko „zwykłe”, tradycyjnie mierzone spadkiem PKB, załamania koniunkturalne, ale także efekty wojen oraz krótkowzrostnych, często nieprzemyślanych lub egocentrycznych działań elit władzy. Za ład ekonomiczny uznajemy sytuację, w której istniejące instytucje ekonomiczne stoją na straży porządku służącego trwałemu rozwojowi społeczeństwa i gospodarki, nie dopuszczają do eskalacji zagrożeń dla tego ładu o charakterze endogenicznym i są w stanie uruchamiać mechanizmy obronne w sytuacji wystąpienia zagrożeń egzogenicznych. Celem rozważań jest wykazanie, że ład ekonomiczny jest częścią ładu zintegrowanego, obejmującego również ład społeczny, środowiskowy i instytucjonalny, a rozdzielne ich traktowanie będzie jedynie „bujaniem w obłokach” nad nieistniejącym światem. Dotychczasowe

doświadczenia skłaniają do postawienia tezy, że w dobie globalizacji złożoność i różnorodność problemów rozwojowych na świecie uniemożliwia wypracowanie i przyjęcie *ex ante* rozwiązań instytucjonalnych, które gwarantowałyby trwałość i zrównoważony rozwój. Jesteśmy zatem skazani na funkcjonowanie w sytuacji braku ładu, co oznacza podejmowanie mniej lub bardziej udanych działań *ex post*. Poszukiwanie ładu ekonomicznego jest obecnie domeną nie tylko krajów transformacji systemowej i licznej grupy krajów rozwijających się, ale dotyczy także gospodarek, które jeszcze niedawno próbowano stawiać za wzór do naśladowania. Przebieg zdarzeń dowodzi, że niewłaściwie zaprojektowane instytucje formalne i brak skutecznych instytucji nieformalnych otwierają furtkę, przez którą z łatwością przenikają do gospodarki rozwiązania podporządkowane krótkookresowym interesom jednostek i zagrażające trwałemu i zrównoważonemu rozwojowi całego systemu społeczno-gospodarczego. W dobie globalizacji perturbacje odczuwalne są także w regionach odległych od miejsca erupcji niestabilności, których jedyną „winą” jest uczestnictwo w globalnej grze.

2. Rodzaje instytucji

Początki ekonomicznej debaty nad instytucjami miały miejsce pod koniec XIX w. pod wpływem burzliwych przemian gospodarczych. Spośród zwolenników tego podejścia najbardziej znani są instytucjoniści amerykańscy: T. Veblen, J.R. Commons, J.M. Clark i W.C. Michell. Wspólny mianownik ich rozważań stanowią szeroko rozumiane instytucje, do których zalicza się obyczaje, zwyczaje, normy, religię, mity, utrwalone postawy, wzorce myślenia i zachowania, które są akceptowane w dowolnym szczególnym czasie. Instytucje są zawsze produktem bliższej lub dalszej przeszłości i niekiedy wymagają długiego czasu, by dostosować się do nowych warunków.

Wkład „starych” instytucjonalistów amerykańskich został twórczo rozwinięty przez przedstawicieli należących do nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), którzy tworzą liczne już grono badaczy, analizujących różne aspekty funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Dowodzą, że wzajemne oddziaływanie na siebie czynników ekonomicznych i społecznych, w tym kulturowych, jest zbyt wielkie, aby je ignorować i skupiać uwagę jedynie na czynnikach ekonomicznych (co jest charakterystyczne dla podejścia ortodoksyjnego). Zaowocowało to między innymi pojawieniem się wielu sposobów klasyfikacji instytucji i interpretacji ich roli w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych. Nie wchodząc zbyt głęboko w szczegóły tej naukowej debaty, przyjmujemy na użytek dalszych rozważań definicję wprowadzoną przez D.C. Northa [1990, s. 59–60], który stwierdził, że instytucje to reguły gry obowiązujące w społeczeństwie, stanowione w celu stworzenia stabilnej struktury ludzkich zachowań, która zredukuje powszechną niepewność.

Graczami są organizacje rozumiane jako grupy ludzi zorientowanych na wspólny cel. Instytucje kształtują ludzkie interakcje w sferze wymiany politycznej, społecznej i ekonomicznej. Organizacjami sfery politycznej są przykładowo partie polityczne, urzędy kontroli i regulacji; sfery ekonomicznej – przedsiębiorstwa, związki zawodowe, izby gospodarcze; sfery społecznej – kościoły i organizacje pozarządowe. Instytucje ograniczają i zarazem umożliwiają ludzkie zachowania, a z ich ukształtowania wynika, kto ma prawo do podejmowania decyzji w danej sferze, jakie działania są dozwolone, a jakie nie, a także jakie wynagrodzenia zależnie od swoich działań otrzymują jednostki [Hodgson 2004, s. 424–425; Ostrom 2000, s. 6].

NEI postrzega instytucje jako system norm i wartości, które w przypadku uchybienia im będą chronione odpowiednimi sankcjami, a wyłamywanie się z powszechnie akceptowanych reguł pociąga za sobą ryzyko wzrostu szeroko rozumianych kosztów transakcyjnych, co może czynić działanie nieopłacalnym nie tylko w sensie ekonomicznym, ale także osobistym i społecznym (np. przez penalizację lub ostracyzm towarzyski).

Na gruncie NEI przedmiotem analiz są najczęściej formalne instytucje publiczne i prywatne, funkcjonujące w sferze gospodarki i polityki, takie jak np. system prawa i wymiaru sprawiedliwości, prawa własności, przepisy regulujące i chroniące prawa autorskie, konkurencję itd. Stanowią one produkt ludzkiej działalności wyrosły z politycznych preferencji decydentów. Są sankcjonowane przez prawo, a ich funkcjonowanie wymaga zewnętrznej kontroli. Spośród instytucji publicznych bada się zwłaszcza zakres swobód obywatelskich, zbiurokratyzowanie procedur, przejrzystość instytucji rządowych, wolność gospodarczą, niezależność polityczną i niezawisłość sądów. Instytucjami prywatnymi są przykładowo standardy zarządzania, sprawozdawczości i raportowania, zasady etyki w biznesie, wzajemność relacji partnerskich w interesach. Na straży tych instytucji stoją między innymi izby przemysłowo-handlowe czy stowarzyszenia branżowe. Instytucje te funkcjonują równoległe z normami społecznymi, etycznymi i kulturowymi tworzącymi obowiązujący w danym miejscu i czasie system wartości. Zaliczamy je do instytucji nieformalnych. Wyłaniają się w wyniku długotrwałych procesów i tworzą kulturowe tło społeczeństwa. Są w nim głęboko zakorzenione, stabilne i oddziałują na wszystkie inne instytucje powoływane przez ludzi [Geldner 1995, s. 8].

Ze względu na poziom występowania instytucje dzielą się na krajowe i międzynarodowe. Dotychczas na gruncie NEI badano przede wszystkim instytucje krajowe (narodowe), dokonując co najwyżej ich porównań w przekroju międzynarodowym. W dobie globalizacji coraz więcej decyzji zapada jednak na szczeblu międzynarodowym, na którym również z wielką intensywnością ścierają się różne racje polityczne, ekonomiczne i społeczne. Tam też obowiązują pewne reguły gry, które w kategoriach instytucjonalnych można zdefiniować jako trwałe

i spójny system zasad formalnych i nieformalnych, kształtujących zachowania podmiotów, ograniczających je lub tworzących oczekiwania co do zachowań innych podmiotów.

Eksperti Światowego Forum Gospodarczego w raporcie [*The Global... 2010*] dotyczącym konkurencyjności i determinujących ją czynników na pierwszym miejscu wymieniają właśnie instytucje¹. Podkreślają rolę otoczenia instytucjonalnego zdeterminowanego przez ramy prawno-administracyjne, w których poszczególne jednostki, przedsiębiorstwa i rządy wchodzą we wzajemne interakcje w celu uzyskania dochodów i podnoszenia dobrobytu. Znaczenie instytucji dla rozwoju staje się bardziej widoczne w czasach kryzysu, kiedy na ogół wzrasta zaangażowanie państwa w gospodarkę. Dlatego ostatnio dużo uwagi poświęca się jakości instytucji. Wpływa ona na decyzje inwestycyjne i organizację produkcji oraz na to, jak w społeczeństwie dystrybuowane są korzyści i rozkładane koszty realizacji strategii rozwoju.

3. Rodzaje zagrożeń rozwojowych

Współczesne zagrożenia rozwojowe można podzielić na: ekonomiczne, społeczne, środowiskowe, geopolityczne i technologiczne. Ich zestawienie inspirowane najnowszą diagnozą Światowego Forum Gospodarczego zawiera tabela 1. W każdej kategorii zostały one wymienione w kolejności od najbardziej prawdopodobnych i znaczących do najmniej istotnych. Podkreślić należy, że za najbardziej prawdopodobne i znaczące uznano: długotrwały kryzys finansów publicznych, drastyczne różnice w dochodach, brak wody pitnej, niedobór żywności, zmienność cen energii i żywności oraz gwałtowny wzrost ich cen, a także rosnącą emisję gazów cieplarnianych. Oznacza to, że czysto ekonomiczny charakter mają jedynie długotrwały kryzys finansów publicznych i dochodowa polaryzacja społeczeństw. Pozostałe źródła potencjalnych zaburzeń i wstrząsów są silnie związane ze środowiskiem przyrodniczym, jego jakością i zdolnością do zapewnienia dostępu do zasobów o kardynalnym znaczeniu dla życia ludzi. Na pierwszy plan wysuwa się tu zagrożenie brakiem dostępu do wody i żywności. Kwestie te są ściśle ze sobą powiązane, co dobitnie uświadamia nam zależność dobrobytu i dobrostanu społecznego od środowiska przyrodniczego, w którym żyjemy i produkujemy dobra i usługi.

¹ Na dalszych miejscach znalazły się: infrastruktura, środowisko makroekonomiczne, zdrowie i podstawowa edukacja, edukacja na poziomie wyższym i zdobywanie umiejętności, efektywność i wielkość rynków, zwłaszcza towarowego i pracy, rozwój rynku finansowego, gotowość technologiczna *readiness*, innowacyjność oraz zdolność biznesu do działania.

Tabela 1. Kategorie zagrożeń rozwojowych

Kategoria zagrożeń	Formy występowania zagrożeń
Ekonomiczne	Długotrwały kryzys finansów publicznych Drastyczne różnice w dochodach Zmienność cen energii i żywności, a zwłaszcza gwałtowny ich wzrost Systemowy kryzys finansowy i cykliczne kryzysy płynności finansowej Stała nierównowaga na rynku pracy Stopniowy rozpad infrastruktury Kryzys na rynkach wschodzących Niekontrolowana inflacja lub deflacja Nieprzewidziane skutki regulacji prawnych
Społeczne	Brak wody pitnej Niedobór żywności Wzrost fanatyzmu religijnego Pandemie Zbyt szybki wzrost populacji Masowe migracje Przewlekłe choroby Opór przeciwko globalizacji Brak efektów w walce z narkotykami
Geopolityczne	Terroryzm Zapaść instytucji międzynarodowych Rozwój korupcji Fiasco dyplomacji w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych Zorganizowana przestępczość Nacjonalizacja surowców i zakazy eksportu Militaryzacja kosmosu
Środowiskowe	Rosnąca emisja gazów cieplarnianych Efekty zmian klimatycznych Złe zarządzanie zasobami ziemi i wody Bakterie odporne na antybiotyki Katakлизmy pogodowe Zanieczyszczenie środowiska Niekontrolowana urbanizacja Spadek bioróżnorodności Aktywność sejsmiczna na wielką skalę Burze geomagnetyczne
Technologiczne	Cyberataki Niedobór rzadkich minerałów ważnych dla przemysłu Błędy, kradzieże i fałszowanie danych Awaria światowego systemu informatycznego Nieoczekiwane skutki rozwoju biotechnologii Nieprzewidziane skutki rozwoju nanotechnologii

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu Światowego Forum Ekonomicznego, <http://reports.weforum.org/global-risks-2011/#data-explorer-barometers>.

Kryzys, o którym głośno się mówi na całym świecie, przyniósł niepewność i poczucie zagrożenia wywołane dramatycznymi zdarzeniami gospodarczymi i politycznymi. Za moment przełomowy uznaje się upadek banku Lehman Brothers, czwartego pod względem wielkości banku inwestycyjnego z Wall Street. Miało to miejsce we wrześniu 2008 r. Jego bankructwo na kwotę 600 mld USD poruszyło całą lawinę niekorzystnych zdarzeń o ogromnej sile rażenia. Niezwykle groźna w skutkach okazała się, jak zwykle w takich sytuacjach, narastająca nieufność do całego systemu bankowego. Nie tylko zwykli ludzie przestali wierzyć bankom, ale również banki wykazywały dużą ostrożność we wzajemnych stosunkach. Na efekty nie trzeba było długo czekać. Osłabienie akcji kredytowej, niewypłacalność większych i mniejszych przedsiębiorstw, ograniczanie produkcji, narastanie bezrobocia negatywnie odbiły się nie tylko na gospodarce Stanów Zjednoczonych, ale przeniosły się także do Europy. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w zmniejszeniu intensywności światowego handlu i groziło dalszym rozprzestrzenianiem się kryzysu. Skłoniło to rządy do rewizji polityki i interwencji chroniącej kolejne banki przed upadkiem. Kiedy już wydawało się, że najgorszy czas minął, pojawiły się nowe problemy, tym razem związane z narastaniem nieufności do sfery finansów publicznych państw europejskich, które od wielu lat żyły ponad stan, finansując to narastającym długiem publicznym. Najbardziej pesymistyczny scenariusz zakłada bankructwo państw (zagrożona jest zwłaszcza Grecja) i rozpad strefy euro.

Poważnym problemem rozwojowym jest także polaryzacja dochodowa i majątkowa społeczeństw, jaka dokonuje się zarówno w skali świata, jak i poszczególnych gospodarek narodowych. W dużej mierze jest ona konsekwencją dotychczasowego modelu rozwoju z dominacją rynku jako mechanizmu alokacji zasobów. Rynek jest moralnie ślepy. Jest skłonny nagradzać tych, którzy mają co pomnażać, czyli mają jakiś własny kapitał początkowy, choćby w postaci wiedzy i umiejętności. Ci, którzy nie mają nic, skazani są na mnożenie przez zero, co – jak wiadomo – kończy się wciąż takim samym, zerowym wynikiem i uniemożliwia wyrwanie się z kręgu ubóstwa. W wielu przypadkach brak rozwoju lub jego słamazarne tempo są także konsekwencją oddziaływania innych czynników, takich jak konflikty zbrojne i wojny, nieumiejętne wykorzystywanie zasobów naturalnych, czemu zwykle towarzyszy złe rządzenie [Kołodko 2008, s. 144–150]. Można zatem mówić o słabości lub wręcz braku działających prorozwojowo instytucji formalnych i nieadekwatności instytucji nieformalnych, które nie są w stanie sprostać wyzwaniom współczesnego świata. Do ilustracji polaryzacji dochodowej społeczeństw wykorzystamy współczynnik Giniego, nazywany również wskaźnikiem nierówności społecznej. Jego wartości zawierają się w przedziale $[0, 1]$, gdzie zero oznacza pełną równomierność w rozkładzie dochodów, a jeden – skrajną nierównomierność, kiedy cały dochód przypada tylko na jedną jednostkę. Interpretując współczynnik Giniego, można stwierdzić, że im jest on wyższy, tym nierówności w dochodach

w danym kraju są większe. Według danych Banku Światowego [2011] w grupie krajów o najniższych wartościach współczynnika Giniego znajdują się: Dania, Japonia, Szwecja, Czechy, Norwegia, Słowacja, Białoruś, Finlandia, Niemcy, Serbia i Ukraina, dla których współczynnik ten zawiera się w przedziale 0,25–0,28. Są to gospodarki, w których w nieodległej przeszłości władza usilnie dążyła do egalitaryzmu dochodowego, albo też bogate kraje o dobrze rozwiniętej społecznej gospodarce rynkowej. Na przeciwległym biegunie znajdują się biedne kraje, głównie z Afryki, Ameryki Łacińskiej i Karaibów, takie jak Boliwia, Honduras, Kolumbia, Angola, Haiti, Botswana, Komory, Seszele, Republika Południowej Afryki czy Namibia, dla których współczynnik Giniego zawiera się w przedziale 0,57–0,74. Warto dodać, że niektóre z nich dysponują zasobami naturalnymi o ogromnej wartości rynkowej i pod względem wartości PKB *per capita* plasują się w czołówce najbogatszych krajów na swoich kontynentach. Przykładowo Botswana dostarcza około jednej czwartej światowej produkcji diamentów, ale korzyści z tego tytułu przypadają białej mniejszości, w której rękach skupione są kopalnie. W Boliwii na 10% najbogatszych obywateli przypada ponad 47% dochodów, zaś na 10% najbiedniejszych – zaledwie 0,3.

Choć uwaga głównych światowych graczy jest obecnie skupiona na kryzysie w sferze finansów publicznych i bankowości, w tle narasta równie poważne zagrożenie, którego nie uda się zażegnać szybkimi interwencjami pieniężnymi i obalaniem rządów. Jest nim globalny kryzys ekologiczny. A. Gore [1996, s. 10] powiedział: „Badania nad środowiskiem bardziej niż cokolwiek innego pozwoliły mi zrozumieć stopień, do jakiego publiczne debaty skupiają się na najkrótszych z krótkookresowych wartości i zachęcają społeczeństwo amerykańskie do przyłączenia się do polityków w unikaniu najważniejszych problemów i odkładaniu na później naprawdę trudnych decyzji”. Oczywiście dotyczy to nie tylko społeczeństwa amerykańskiego, ale nas wszystkich. Rosnące znaczenie zagrożeń związanych ze środowiskiem jest wciąż bardzo słabo uświadamiane. Dzieje się tak z kilku powodów, z których za najważniejsze można uznać: niepełną, opóźnioną i rozproszoną percepcję wielu problemów ekologicznych, a także znaczne oddalenie w czasie i w przestrzeni skutków w stosunku do przyczyn i miejsc ich powstawania. Pojemność globalnego ekosystemu jako źródła zasobów i odbiorcy zanieczyszczeń nie jest nieograniczona. Rosnąca antropopresja wywołuje coraz bardziej znaczące zakłócenia w funkcjonowaniu globalnego ekosystemu, których konsekwencje mogą okazać się druzgocące dla znanej nam cywilizacji [Burchard-Dziubińska, 2006, s. 88–123]. Brak dostatecznej ilości żywności i dostępu do wody pitnej są całkiem realnymi zagrożeniami wynikającymi nie tylko z wciąż zwiększającego się zapotrzebowania generowanego przez wzrost ludzkiej populacji, ale także są konsekwencją zmian klimatycznych, przekształceń powierzchni ziemi, erozji gleb, zakłócenia obiegu wody i ważnych dla odnawialności zasobów cykli obiegu niektórych pierwiastków. Narastanie tych problemów w znacznym

stopniu wynika ze złego zarządzania zasobami, zwłaszcza lasów, ziem (gleb) i wód. Lasy zajmują około jednej trzeciej powierzchni lądów (4 mld ha). Najwięcej ich rośnie na terenie Federacji Rosyjskiej (800 mln ha), Brazylii (480 mln ha), Kanady i Stanów Zjednoczonych (po ponad 300 mln ha). Rocznie na świecie ubywa 7,3 mln ha lasów. Najszybciej eksploatowane są lasy Amazonii w Brazylii, gdzie w ciągu roku znika około 3,5 mln ha, i inne wiecznie zielone lasy strefy tropikalnej nazywane płucami ziemi ze względu na ich rolę w stabilizacji składu ziemskiej atmosfery. Drzewa wycina się nie tylko w celu pozyskania drewna, ale również zdobycia nowych terenów pod pola uprawne i pastwiska. Niestety, staje się to początkiem przyspieszonej erozji gleb i najczęściej w krótkim czasie prowadzi do przekształcenia tych terenów w nieużytki. Warto pamiętać, że siedmiomiliardowa ludzka populacja produkuje żywność na 11% całkowitej powierzchni lądów, a zaledwie 3% stanowią gleby żyzne. W literaturze opisywany jest syndrom *dust bowl* oznaczający intensywne przemysłowe wykorzystanie gleb i wód [Kośmicki 2009, s. 117–118]. Nazwę zawdzięcza katastrofie ekologicznej, jaka dotknęła w latach 1931–1938 tereny na obszarze Wielkich Równin w Stanach Zjednoczonych na skutek silnej erozji gleb i suszy. Erozja była nieuniknioną konsekwencją monokulturowej, wielkoobszarowej, intensywnej uprawy pszenicy i wypasu bydła. Uprawy były dodatkowo stymulowane subsydiami rządowymi. Przez większą część dekady lat 30. XX w. w stanach środkowego zachodu i zachodu utrzymywała się długotrwała susza, której towarzyszyły silne wiatry podrywające burze pyłowe. Świadkowie tych wydarzeń wspominają, że pył w ogóle nie opadał przez wiele miesięcy. Oczywiście produkcja żywności w tych warunkach stała się niemożliwa. Zaczął się masowy *exodus* ludności, która próbowała znaleźć pracę poza rolnictwem. Kres katastrofie położyły dopiero ulewne deszcze, które zaczęły padać w 1938 r.

Obecnie w skali świata narasta niezwykle groźny kryzys związany z deficytem wody. Mniej niż 1% ziemskich zasobów wody nadaje się do picia. Woda w wielu regionach jest już dobrem szczególnie cennym i rzadkim, a są i takie, które ludzie musieli opuścić z powodu jej braku. Ostatnio w Rogu Afryki do obozów z pomocą humanitarną trafiały dziennie tysiące ludzi dotkniętych największą od 60 lat klęską suszy. Choć wreszcie spadły długo wyczekiwane deszcze, z jej powodu w Somalii, Etiopii i Kenii ucierpiało około 12 mln ludzi. Susza ta została uznana za największą katastrofę humanitarną na świecie (<http://www.unicef.pl>, 15.02.2012). Naukowcy z niepokojem obserwują także kurczenie się lodowców himalajskich, w których swój początek biorą wielkie rzeki dostarczające wodę dla 2 mld ludzi [Gore 2007]. Ten proces jest kojarzony z globalnym ocieplaniem się klimatu. Polityczna i naukowa debata na temat zmian klimatycznych jest dyżurnym tematem spotkań różnych gremiów od ponad dwóch dekad. W tej kwestii właściwie nie ma optymistycznych prognoz. W przedstawianych scenariuszach, choć zróżnicowanych co do intensywności spodziewanych zmian, zawsze wystę-

pują poważne następstwa gospodarcze i społeczne wywołane zachwianiem równowagi ekosystemowej zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej.

Biorąc pod uwagę zróżnicowanie źródeł i charakteru problemów, które zostały przez specjalistów uznane za najpoważniejsze zagrożenia dla rozwoju, warto zastanowić się, dlaczego się one pojawiły i czy można skutecznie im przeciwdziałać teraz i w przyszłości.

4. Jakość instytucji

Schyłek pierwszej dekady XXI w. i początek kolejnej upłynęły pod znakiem społecznego buntu. Choć przyczyny tego zjawiska były różne w różnych regionach świata, to cele okazały się wspólne. Protestowano przeciwko elitom władzy, światowej finansjerze i postępującej polaryzacji społeczeństw, niektórym dyktatorom. W 2011 r. w kilkuset miastach na całym świecie doszło do gwałtownych demonstracji. Pierwsze znaczące wystąpienie ruchu oburzonych, jak nazwano to zjawisko, miało miejsce wiosną w Madrycie. Fala protestów rozlała się na kolejne miasta Hiszpanii, a latem 2011 r. dotarła do innych krajów. Największą jednak uwagę skupili na sobie demonstranci w Londynie i Nowym Jorku, najważniejszych centrach finansowych świata. Znakiem czasu jest to, że dowodzenie protestami odbywa(ło) się przez internet. Oburzeni wywodzą się z różnych środowisk, są w różnym wieku, a łączy ich niechęć do wszechwładzy pieniądza, cięć budżetowych i niesprawiedliwości społecznej. Niepokoje w Ameryce i Europie zbiegły się w czasie z rewolucyjnymi wystąpieniami w krajach arabskich, czego efektem stało się obalenie kilku dyktatur i konieczność zbudowania nowego porządku w sferze społecznej, politycznej i gospodarczej. Sytuacja w tym regionie świata daleka jest od stabilności i należy oczekiwać, że taki stan będzie się utrzymywać jeszcze przez wiele lat.

Kryzysy, które w ostatnim czasie wstrząsają gospodarkami niektórych państw i regionów, są dowodem na to, że gospodarki są dalekie od stanu ładu. Nawet już pobieżna analiza przyczyn takiej sytuacji prowadzi do obserwacji, że pod wieloma względami mają one inny charakter niż kryzysy wcześniejsze. W jakiejś mierze są kryzysami systemu wartości. W ich powstaniu niebagatelną rolę odegrały pogoń za łatwym, szybkim zyskiem dostępnym w świecie finansjery, kreatywna księgowość, świadome nadmuchiwanie baniek spekulacyjnych, wykorzystywanie asymetrii w dostępie do informacji, posługiwanie się zafałszowanymi danymi na temat stanu finansów publicznych. J. Stiglitz w swej książce *Freefall. Jazda bez trzymanki* [2010], pisząc o przyczynach kryzysu w Stanach Zjednoczonych, ostrzega przed zrzucaniem całej winy na „rozbuchaną chciwość bankowców”. Na liście winnych umieścić: pomysłodawców kredytów hipotecznych, wykonawców, czyli firmy udzielające tych kredytów milionom nieświadomych ryzyka ludzi,

banki skupujące te kredyty i agencje ratingowe, „gwarantujące” pewność lokat w nowe instrumenty pochodne (co skłaniało do inwestowania w nie towarzystwa emerytalne). Krótko mówiąc, system instytucji państwowych zawiódł, gdyż nie tylko dopuścił do powstania groźnych dla gospodarki instrumentów finansowych, ale wręcz stymulował ich rozwój. Skala związanych z tym efektów zewnętrznych zdumiała swoimi rozmiarami. Ofiarami tych machinacji są miliony obywateli, którzy stracili swe nieruchomości, społeczności lokalne dotknięte bezrobociem i zagrożone długotrwałą biedą, podatnicy, którzy sfinansowali ratowanie banków „za dużych, by upaść”, a także wiele innych podmiotów gospodarczych na całym świecie, powiązanych bezpośrednio lub pośrednio z gospodarką amerykańską.

Można w tym miejscu wrzucić ramionami i stwierdzić, że to już było wielokrotnie doświadczane w przeszłości i pewnie jeszcze nie raz się powtórzy, a dla uspokojenia wyborców – kolejny raz zreformować instytucje, aby lepiej „zachowywały się” w przyszłości. Można też przypomnieć słowa J.K. Galbraitha [2011, s. 64], który pisząc o systemie waluty złotej, stwierdził: „We wszystkich krajach system ten podtrzymywały pewne przyjęte oceny moralne. Tych, którzy się opowiadali za zdrowym pieniądzem i systemem waluty złotej, uważano za dobrych, a tych, którzy go nie popierali – za złych. Jeżeli zdawali sobie sprawę z tego, co robią, byli tylko niewiele lepsi od złodziei, a jeżeli nie – to byli niespełna rozumu. W żadnym razie nie mogli być przyjmowani w towarzystwie przyzwoitych obywateli”. Obecnie oczywiście nie chodzi o system waluty złotej (choć są zwolennicy jego reaktywacji), ale właśnie o tę przyzwoitość, choć nie jest to kategoria ekonomiczna, ale społeczna, i przynależy do instytucji nieformalnych.

Przypadek Grecji ilustruje zupełnie inną słabość systemu instytucji państwowych, które były zdolne do oszukiwania własnych obywateli i organów Unii Europejskiej co do stanu finansów publicznych. W rezultacie Grecja znalazła się w strefie euro, nie spełniając wymogów formalnych, które miały gwarantować stabilność całego systemu. Do osłabienia strefy euro przyczyniły się także perturbacje gospodarcze w innych krajach (Włoszech, Hiszpanii, Portugalii), co stanowi poważne zagrożenie dla utrzymania wzrostu gospodarczego w całym regionie. Pakiety ratunkowe sięgają już setek miliardów euro, a sytuacja gospodarcza wciąż jest niestabilna, czemu dają wyraz agencje ratingowe, obniżając kolejnym krajom swe oceny. Powszechnie wiadomo, że właściwe zarządzanie finansami publicznymi ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia zaufania nie tylko do kraju na arenie międzynarodowej, ale przede wszystkim w sferze biznesu. Grecy zachowują się obecnie tak, jakby nie ufali już nawet sobie nawzajem. Wiele też wskazuje na to, że proponowane lekarstwo jest gorsze od choroby. Uzależnianie pomocy od dalszego obcinania płac i wydatków nieuchronnie prowadzi do ciągłego kurczenia się gospodarki. Pociąga to za sobą likwidację miejsc pracy także w sektorze prywatnym, głównie MŚP, i popycha gospodarkę w coraz większe kłopoty. O gospodarce greckiej nie wystarczy powiedzieć, że utraciła stabilność makro-

ekonomiczną. Ona utraciła znacznie więcej – wiarygodność. Obnaża to słabość instytucji publicznych, ale także wiele mówi o instytucjach nieformalnych, bo naiwnością byłoby przyjęcie założenia, że nikt w Grecji nie wiedział o „poprawianiu” stanu finansów publicznych i kreowaniu nieprawdziwego wizerunku kraju. Słabe okazały się również instytucje Unii Europejskiej, które zaakceptowały greckie raporty na temat stanu gospodarki.

Przypadek dotkniętych katastrofalną suszą krajów Rogu Afryki również obnaża słabość instytucji krajowych i bezradność instytucji międzynarodowych. W Somalii niesienie skutecznej pomocy utrudnia trwająca już trzecią dekadę wojna domowa. Władzę dzielą między sobą prezydent kraju, królowie samowładnych krain Puntland i Galmudug, suficy szejkowie i lokalni watażkowie. Południe kraju kontrolują sprzymierzeni z Al-Kaidą somalijscy talibowie, którzy nie tolerują obecności zachodnich organizacji dobroczynnych, a ostatnio wypędzili nawet przedstawicieli Międzynarodowego Czerwonego Krzyża. Kraj oprócz walk wewnętrznych trawia starcia z wojskami kenijskimi i etiopskimi. Nikt nie jest zainteresowany powstrzymaniem rabunkowego wyrębu lasów, gdyż sprzedaż węgla drzewnego za granicę jest zbyt ważnym źródłem dochodów (ze względu na rolę lasów w powstrzymywaniu pustynnienia na forum ONZ rozważa się nawet nałożenie światowego embarga na somalijski węgiel drzewny). Podobnie sytuacja wygląda w Sudanie Południowym, gdzie walkom o pastwiska i wodę towarzyszą spory o władzę. Pomocy humanitarnej wymaga już połowa mieszkańców tego najmłodszego państwa na świecie – 5 mln ludzi, ale nie bardzo wiadomo, jak ją skutecznie dostarczać potrzebującym.

W stosunkach międzynarodowych w odniesieniu do środowiska przyrodniczego jesteśmy na etapie budowania instytucji, które byłyby w stanie skutecznie kontrolować wykorzystywanie globalnych dóbr o swobodnym dostępie, takich jak atmosfera ziemiska, warstwa ozonowa, wody mórz i oceanów oraz bioróżnorodność. Czynnikiem szczególnie utrudniającym rozwój stosownej współpracy jest brak precyzyjnie określonych praw własności do tych dóbr, co powoduje, że wciąż są one przedmiotem niekontrolowanej eksploatacji, a w konsekwencji również degradacji. Odrębnym problemem jest określenie zasad eksploatacji zasobów środowiskowych o światowym znaczeniu dla równowagi globalnego ekosystemu, które mają swoich właścicieli, ale ich interesy związane z korzystaniem z tych zasobów pozostają w sprzeczności z interesami całej ludzkości ocenianymi zgodnie z kryteriami sprawiedliwości międzynarodowej i międzygeneracyjnej (przykładem takiego zasobu są lasy). Ze względu na brak efektywnych metod egzekwowania międzynarodowego prawa ochrony środowiska, skuteczność międzynarodowych porozumień proekologicznych zależy wyłącznie od woli współpracy poszczególnych państw. Sens działania może być nieuświadomiany, gdyż dotyczy niedopuszczenia do powstania zagrożenia, które w chwili obecnej nie występuje lub jest słabo zauważane. Przykładem jest, jak na razie mało

udana, próba budowy silnej międzynarodowej koalicji na rzecz ochrony klimatu. Niektóre kraje i działający w nich przedsiębiorcy mogą czerpać korzyści z zaniechania działań, zarówno doraźnie, jak i w dłuższej perspektywie czasowej. Nie powinien więc dziwić brak zainteresowania rozwiązaniem problemów dotyczących innych regionów świata i bliżej nieokreślonej przyszłości. Choć na arenie międzynarodowej państwa narodowe wciąż odgrywają istotną rolę, to jednak zasadnicze linie podziału przebiegają między grupami państw należących do tej samej cywilizacji. To cywilizacja jest najwyższym stopniem kulturowej tożsamości i to właśnie ona przesądza o systemach wartości, kształtuje wzorce spójności, dezintegracji i konfliktu na świecie. Różnice kulturowe występujące między społecznościami stanowią bardzo trwałą przeszkodę w budowaniu instytucji globalnych i skutecznie blokują również unifikację instytucji. Choć istnieją globalne problemy i globalne interesy ludzkości, nie ma globalnych instytucji, które byłyby w stanie skutecznie służyć realizacji trwałego i zrównoważonego rozwoju.

5. Podsumowanie

Nie wchodząc głębiej w analizę przebiegu kryzysów w różnych regionach świata, można pokusić się o sformułowanie ogólnej oceny, że zawiodły nie tylko rynki, ale również instytucje publiczne, które powinny stać na straży ładu gospodarczego. Ignorowanie zasad zrównoważonego rozwoju na poziomie polityki poszczególnych krajów, a zwłaszcza dopuszczenie do oderwania tego, co pienne, od tego, co realne, oraz koncentracja na krótkim okresie przyniosły wciąż trudne do oszacowania straty. Te negatywne konsekwencje są ze swej natury jak najbardziej realne, dotyczą konkretnych ludzi, ich miejsc pracy, domów, dochodów, bezpieczeństwa socjalnego oraz bliższej i dalszej przyszłości. Obserwacja światowej gospodarki dostarcza wielu dowodów na to, że pomimo naukowego postępu i coraz doskonalszych metod prognozowania, bardzo często brakuje właściwej reakcji, zanim problem przerodzi się w kryzys. Do tej grupy problemów należą zwłaszcza zagrożenia wynikające z niekontrolowanej eksploatacji środowiska przyrodniczego. Wyjaśnieniem przyczyn narastania globalnego kryzysu ekologicznego może być niska jakość istniejących rozwiązań instytucjonalnych i opór przed ich zmianą.

Ład ekonomiczny wymaga ładu instytucjonalnego. Złe instytucje – formalne i nieformalne – przeszkadzają w osiągnięciu tego ładu, a także utrudniają powrót do stanu ładu po różnych wstrząsach endo- i egzogenicznych, na jakie stale narażone są gospodarki. Wiele wskazuje jednak na to, że nadal będziemy mądrzy dopiero „po szkodzie”, co w praktyce sprowadza się do podejmowania działań *ex post*, w dodatku bez gwarancji, że będą skuteczne teraz i w przyszłości.

Literatura

- Burchard-Dziubińska M. [2006], *Instytucjonalne aspekty międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Galbraith J.K. [2011], *Pieniądz. Pochodzenie i losy*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Geldner N. [1995], *Institutionenökonomie. Ein Überblick*, „WIFO Working Papers”, nr 73.
- Godłów-Legiędź J. [2005], *Instytucjonalna analiza transformacji systemowej. Od planu do rynku [w:] Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. S. Rudolf, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce.
- Gore A. [1996], *Ziemia na krawędzi, Człowiek a Ekologia*, Warszawa.
- Gore A. [2007], *Niewygodna prawda*, Sonia Draga, Katowice.
- Hodgson G.M. [2004], *The Evolution of Institutional Economics. Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism*, Routledge, London–New York.
- Kołodko G. [2008], *Wędrujący świat*, Prószyński i Sk-a, Warszawa.
- Kośmicki E. [2009], *Główne zagadnienia ekologizacji społeczeństwa i gospodarki*, Eko Press, Białystok.
- North D.C. [1990], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- Ostrom E. [1990], *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stiglitz J.E. [2010], *Freefall. Jazda bez trzymanki*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- The Global Competitiveness Report 2010–2011* [2010], red. K. Schwab, World Economic Forum.

