

Maria Lissowska<sup>1</sup>

## 5. Instytucje a polityka gospodarcza

### Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest próba rozgraniczenia pola zastosowania polityki instytucjonalnej i polityki gospodarczej. Stoję na stanowisku, że instytucje nie powinny zastępować narzędzi bieżącej polityki gospodarczej. Podstawą rozgraniczenia jest klasyfikacja instytucji i określenie roli przez nie spełnianej. Potrzeba zmian instytucjonalnych, spowodowana zasadniczymi i trwałymi zmianami w realnej gospodarce i społeczeństwie, wywołuje pokusę wykorzystywania takich zmian do doraźnych celów, których realizacja powinna być przedmiotem polityki gospodarczej. Przedstawiam cele i ograniczenia z jednej strony polityki instytucjonalnej, a z drugiej polityki gospodarczej. Wracam uwagę, że dla zapewnienia przewidywalności zachowania partnerów transakcji i stąd dla efektywnego działania rynków niezbędna jest spójność norm prawnych między sobą i z normami nieformalnymi, stabilność tych norm i wysoka jakość egzekucji prawa. Dalszym elementem opracowania jest przedstawienie z jednej strony podmiotów czynnych (autorów) każdego z tych rodzajów polityki, a z drugiej podmiotów biernych (wykonawców). Zwracam uwagę, że niektóre podmioty czynne polityki instytucjonalnej mogą być żywotnie zainteresowane realizacją celów doraźnych, co może skutkować kierowaniem instytucji na realizację doraźnych celów. Ilustruję ten problem na przykładzie struktury podmiotów polityki instytucjonalnej i polityki gospodarczej w Polsce oraz ich podstawowych kompetencjami. Przedstawiam też przykłady instytucji funkcjonujących w prawie polskim które w dużej mierze pełnią funkcję instrumentów doraźnej polityki gospodarczej.

**Słowa kluczowe:** instytucje; polityka gospodarcza

---

<sup>1</sup>Niniejszy tekst wyraża wyłącznie opinie autorki i w żadnej mierze nie odzwierciedla opinii Komisji Europejskiej.

## Institutions and economic policy

### Abstract

The objective of this paper is to delimitate the field of application of institutional policy and of economic policy. My point is that institutions should not replace the tools of current economic policy. The basis of delimitation is classification of institutions and definition of the role they play. The need of changes of institutions, underpinned by decisive and durable changes in the real economy and society brings about a temptation to use those changes for current needs, which should be addressed by economic policy. I present the objectives and limits of institutional policy on the one hand, and of economic policy on the other. I underline that to ensure predictability of behavior of partners of transactions and thus for efficient functioning of markets coherence of formal norms between them and with informal norms, their stability and high quality of enforcement are necessary. In the following I present the active agents (authors) of each of those kinds of policy, and passive agents (those who apply them). I underline that some active agents of institutional policy may be vitally interested in fulfilling current objectives, and this may direct institutions to fulfillment of those objectives. I illustrate this on the example of the structure of the agents of institutional policy and of economic policy in Poland. I present also the examples of institutions functioning in Polish law which mostly play a role of in tools of current economic policy.

**Keywords:** institutions; economic policy

### Wprowadzenie

Temat relacji pomiędzy polityką gospodarczą a polityką instytucjonalną, którym zajmowałam się kilka lat temu, nie tylko nie stracił swej aktualności, ale wręcz stał się obecnie jeszcze bardziej aktualny. Można powiedzieć, że zasadniczy okres transformacji do gospodarki rynkowej obecnie, w 2016r, Polska ma już za sobą. Integracja z Unią Europejską, kiedy to trzeba było w krótkim czasie wdrożyć *acquis communautaire*, czyli system norm prawnych już funkcjonujących w Unii Europejskiej, też już się dokonała. Tak więc czynniki zewnętrzne, w dużej mierze polityczne, najbardziej podstawowych zmian instytucjonalnych, straciły na znaczeniu. Nie oznacza to jednak, że nie ma potrzeby dalszych zmian instytucjonalnych. Jedną z przyczyn takich zmian jest powstawanie nowych sytuacji wymagających regulacji. Dwadzieścia lat temu Internet nie był tak rozwinięty jak dzisiaj, nie było mediów

społecznościowych, więc ochrona danych osobowych w Internecie nie wymagała regulacji. Obecnie regulacja taka jest sprawą o wysokim znaczeniu.

Ciągłe dokonywanie zmian instytucjonalnych stwarza pokusę ich stosowania do rozwiązywania doraźnych problemów. Tym silniejsza staje się potrzeba określenia warunków, w których potrzebne jest dokonanie zmiany instytucjonalnej i warunków, w których należy zastosować rozwiązania nie mające charakteru norm ogólnych, w ramach narzędzi polityki gospodarczej. Temu tematowi poświęcony jest niniejszy rozdział. Postaram się rozgraniczyć w nim pole zastosowania polityki instytucjonalnej i polityki gospodarczej, a także podmioty aktywne i podmioty bierne (wykonawców) każdego z tych rodzajów polityki. Rozważania rozpocznę od klasyfikacji instytucji i określenia ich roli. Następnie omówię proces zmian instytucjonalnych. Posłużę mi to do określenia celów i ograniczeń polityki instytucjonalnej, a także relacji między polityką instytucjonalną a polityką gospodarczą. W końcowej części rozdziału zajmę się strukturą podmiotów polityki instytucjonalnej i polityki gospodarczej w Polsce oraz ich podstawowymi kompetencjami.

## 1. Pojęcie, rodzaje i rola instytucji

W pierwszym zdaniu swej powszechnie znanej książki North definiuje instytucje następująco: „Instytucjami są zasady gry obowiązujące w społeczeństwie lub, bardziej formalnie, zaprojektowane przez człowieka ograniczenia, które kształtują interakcje międzyosobowe” (s.3)<sup>2</sup>. Szczególny nacisk kładzie przy tym na rolę instytucji w określaniu praw własności, co ma zasadnicze znaczenie stabilizujące i umożliwiające ustalenie udziału w zyskach z tytułu dokonanej transakcji.

North dzieli funkcjonujące w społeczeństwie instytucje na formalne i nieformalne. Do instytucji formalnych zalicza wszystkie reguły postępowania mające postać pisaną. Na ogół funkcjonują one w strukturze hierarchicznej, obejmującej jako akt nadrzędny konstytucję, różne zbiory aktów prawnych, reguły administracyjne, techniczne, ekonomiczne. W pewnym sensie takimi instytucjami ogólnymi mogą być umowy, jeśli dotyczą szerszego kręgu zainteresowanych i mogą być wykorzystywane przy formułowaniu innych umów.

---

<sup>2</sup> North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990. W ekonomii neo-instytucjonalnej pojęcie instytucji obejmuje nie tylko instytucje obowiązujące ogólnie, ale też normy o zasięgu ograniczonym (grupowym a nawet bilateralnym). Takie właśnie rozszerzenie pojęcia sugeruje druga część przytoczonej definicji.

Z punktu widzenia sposobu komunikowania i egzekwowania instytucje dzielą się więc na formalne (zapisane, poparte administracyjnym aparatem egzekucji) i nieformalne (zwyczajowe). Z kolei z punktu widzenia kręgu podmiotów, których dotyczą, dzielą się na ogólne, grupowe i prywatne.

Biorąc pod uwagę obie te klasyfikacje można przedstawić następującą czteropozomową klasyfikację zjawisk społeczno-ekonomicznych<sup>3</sup>:

- poziom 1: otoczenie społeczne (normy nieformalne, zwyczaje, tradycje, reguły religijne),
- poziom 2: otoczenie instytucjonalne, formalne reguły postępowania (zwłaszcza związane z własnością), egzekwowane przez aparat administracyjno-sądowniczy,
- poziom 3: zarządzanie – reguły realizacji działań gospodarczych (np. wykonywanie umów, dostosowanie do zmieniających się warunków),
- poziom 4: alokacja zasobów, określanie cen i ilości, dobieranie bodźców.

Wszystkie wymienione poziomy zjawisk są ze sobą powiązane, przy czym poziomy o niższych numerach nakładają ograniczenia na stan i rozwój poziomów o numerach wyższych. Uznaje się jednak, że te podporządkowane poziomy też w pewnym, znacznie słabszym stopniu, wpływają na przekształcenia poziomów nadrzędnych.

Im niższy numer poziomu, tym wolniejsze są zachodzące w nim zmiany i tym mniejsza jest możliwość świadomego kształtowania tych zmian. Najwolniej zmienia się szeroko rozumiane otoczenie społeczne – kulturowe, polityczne, poznawcze. Aczkolwiek wiadomo, że zmiany te mają miejsce, to jednak mechanizm tych zmian i przyczyny inercji nie są dokładnie wyjaśnione. Przedstawiciele ekonomii neo-instytucjonalnej uznają warunki otoczenia społecznego za dane zewnętrznie.

Jeśli chodzi o drugi poziom, formalnych reguł gry najczęściej skodyfikowanych w postaci norm prawnych i uważanych za infrastrukturę instytucjonalną działalności społeczno-gospodarczej, to ich zmiany są szybsze, ale też na ogół mają charakter kumulatywny. Przyczyną inercji jest komplementarność poszczególnych reguł. Tym niemniej reguły poziomu drugiego mogą być świadomie kształtowane, na przykład dla polepszenia efektywności działań społeczno-ekonomicznych. Reguły te mogą też podlegać gwałtownym, zrywającym ciągłość zmianom, na przykład w wyniku wojny czy rewolucji.

---

<sup>3</sup> Williamson O.E., *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature” 2000, vol. XXXVIII, s. 595–613.

Rolę instytucji (norm) ekonomia instytucjonalna widzi, ogólnie, w zmniejszaniu niepewności działania, poprzez narzucanie pewnych ograniczeń na zbiór rozpatrywanych alternatyw. Stąd przyszłe działanie podmiotów staje się bardziej przewidywalne.

Instytucje formalne, z uwagi na ich zasadnicze znaczenie dla współpracy między podmiotami gospodarczymi, teoretycznie powinny odpowiadać potrzebom gospodarczym i dawać możliwość jak najdalej idącej stabilizacji współpracy. W praktyce jednak normy te często są efektem presji grup interesu (zwłaszcza potężnych podmiotów gospodarczych i ugrupowań politycznych). Istnieje jeszcze jeden, bardziej funkcjonalny, powód, dla którego instytucje formalne mogą nie w pełni odpowiadać potrzebom społeczeństwa i gospodarki. Otóż są one na ogół tak silnie powiązane między sobą, że zmiana jednej z nich musiałaby wywołać falę zmian pozostałych. Stąd, jeśli koszty niedostosowania instytucji formalnych do potrzeb gospodarczych nie są zbyt wysokie, często toleruje się pewną „przestarzałość” norm.

Normy formalne, aczkolwiek występują we wszystkich współczesnych gospodarkach, rzadko są wykorzystywane operacyjnie do rozwiązywania konfliktów (przez odwołanie się do sądu). Ich zawartość jest ponadto niewystarczająca do regulowania wszelkich interakcji społecznych. Muszą być one uzupełniane przez całą bogatą „otoczkę” norm nieformalnych, w postaci zwyczajów, reguł postępowania, konwencji. Te normy nieformalne mogą być różnego pochodzenia i pełnić różne funkcje. W przypadku istnienia norm formalnych zasadniczą funkcją norm nieformalnych jest ich rozszerzanie, uzupełnianie, uwzględnianie okoliczności życia codziennego. Oprócz tego mogą one działać bądź jako normy sankcjonowane społecznie (np. przez wykluczenie ze społeczności, ostracyzm), lub też sankcjonowane wewnętrznie, przez system wyznawanych wartości (nawet niezgodny z korzyściami materialnymi), dbałość o reputację. W małych społecznościach, w których efekt porządku społecznego jest widoczny dla wszystkich, a realizacja norm może być sankcjonowana np. groźbą zemsty, system norm nieformalnych może być bardzo silnym narzędziem kształtowania postępowania.

Rozwijająca się obecnie dziedzina instytucjonalizmu prawnego (*legal institutionalism*) podkreśla, że normy formalne mają obecnie znacznie większe znaczenie niż normy nieformalne<sup>4</sup>. Przyczyną tego jest po pierwsze skala współczesnych społeczności. Są to społeczności bardzo duże, oparte na anonimowości,

---

<sup>4</sup> Deakin S., Gindis D., Hodgson G.M., Huang K., Pistor K., *Legal Institutionalism.: Capitalism and the Constitutive Role of Law*, “Journal of Comparative Economics”, 2017, vol. 45, no.1, s.188-200.

w których nieformalne uzgadnianie interesów i egzekwowanie wykonywania norm nieformalnych byłoby niemożliwe. Niezbędne są normy formalne i istnienie systemu kontroli (monitorowania) ich przestrzegania przez podmioty oraz karania w przypadku naruszania norm.

Obie te funkcje (monitorowania i karania) są kosztowne, wymagają utrzymywania w społeczeństwie licznych wyspecjalizowanych służb (policji, różnych systemów gromadzenia informacji, sądownictwa, więziennictwa). Jeśli chodzi o samo monitorowanie, to nie we wszystkich przypadkach musi być ono wykonywane przez organizacje państwowe. Mogą je zastępować organizacje niezaangażowane, w odpowiednim stopniu kompetentne (np. zawodowe). Jednak posługiwanie się takimi organizacjami, choć niewątpliwie pociąga za sobą niższe koszty, nie pozwala wykonywać funkcji karania za naruszenia norm. Tak więc na ogół obydwie funkcje (monitorowania i karania) wykonuje rozbudowany aparat organizacji państwowych. Musi on spełniać wysokie wymagania: obiektywności, kompetencji, sprawności działania.

Według Northa, dla zapewnienia przewidywalności zachowania partnerów transakcji i stąd dla efektywnego działania rynków niezbędna jest spójność norm prawnych między sobą i z normami nieformalnymi, stabilność tych norm i wysoka jakość egzekucji prawa<sup>5</sup>.

Taki system instytucji ma zasadnicze znaczenie dla sposobu dokonywania transakcji. Przede wszystkim, dzięki niemu znacznie zmniejsza się niepewność, zarówno w sensie zachowania się otoczenia rynkowego, jak i, w szczególności, ryzyka nielojalności ze strony partnerów. Stąd też istnieje możliwość znacznego zmniejszenia kosztów transakcyjnych<sup>6</sup>, zarówno w fazie przygotowywania umowy (nie jest niezbędne powtarzanie już obowiązujących reguł prawnych, możliwe staje się ograniczanie zabezpieczeń), jak i jej wykonywania (partner z większym prawdopodobieństwem będzie rzetelnie realizował umowę). Wówczas też możliwe jest podejmowanie bardziej kompleksowych form współpracy.

Kształt otoczenia instytucjonalnego jest też nie bez znaczenia dla materialno-efektywnościowej strony transakcji. Jak wspomniano wyżej, otoczenie instytucjonalne powinno tworzyć struktury rynkowe wspomagające efektywność. Dzieje się tak jednak

---

<sup>5</sup> North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

<sup>6</sup> Przez koszty transakcyjne rozumie się wszystkie koszty związane z obsługą transakcji (współpracy) między podmiotami.

nie zawsze, z uwagi na wpływ interesów „twórców instytucji” i będących z nimi w porozumieniu grup nacisku.

Otoczenie instytucjonalne może w jeszcze jeden sposób wpływać na materialno-efektywnościową stronę transakcji. Otóż poziom bezpieczeństwa i jakość instytucji (zwłaszcza odnoszących się do własności) mają wpływ na decyzje produkcyjne i inwestycyjne. Może być to decyzja zasadnicza – czy podejmować wymianę w tego rodzaju otoczeniu (np. w wysoce niestabilnym kraju), lub też bardziej techniczna (np. Czy angażować się długookresowo? Czy lokować duże nakłady? Czy inwestować w aktywa specyficzne<sup>7</sup>). Charakter instytucji w danym kraju może np. umożliwiać tylko drobne transakcje, oparte na osobistej znajomości (tak się dzieje w „szarej strefie” gospodarki, pozbawionej możliwości legalnej egzekucji zobowiązań) lub wymuszać korzystanie z mechanizmów nacisku mafijnego.

Mówiąc o charakterze instytucji mam na myśli nie tylko ich treść, ale również jakość egzekucji. Bardzo często pomija się ten element mówiąc o jakości systemu instytucjonalnego danego państwa. Tym niemniej, jak choćby wynika ze znacznego zróżnicowania wskaźników korupcji czy wskaźników Doing Business w poszczególnych krajach, absolutnie nie można powiedzieć, że samo prawo stanowione zapewnia jakość systemu instytucjonalnego. Jak się wydaje, już po momencie formalnego przyjęcia danej normy prawnej mogą mieć miejsce niejako wtórne negocjacje pomiędzy partnerami społecznymi. Chodzi zwłaszcza o grupy interesów, które czują się zagrożone przez działanie danej normy, a w procesie legislacyjnym nie były wystarczająco reprezentowane. Ex post mogą prowadzić strategię biernego oporu, np. argumentując, że dana norma znacznie pogarsza warunki ich działalności i nie podporządkowując się jej.

## 2. Proces zmian instytucjonalnych

Według Douglassa Northa<sup>8</sup>, czołowego teoretyka ewolucji instytucjonalnej (nawiasem mówiąc „zawłaszczanego” zarówno przez przedstawicieli nowej, jak i „tradycyjnej” ekonomii instytucjonalnej), proces zmian instytucjonalnych jest

---

<sup>7</sup> Przez aktywa specyficzne rozumie się takie aktywa, zastosowanie których jest w szczególny sposób powiązane z daną transakcją (np. nie mogą być użyte w inny sposób lub w innym miejscu).

<sup>8</sup> North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press 1990; North, Douglass C., *Institutional Change: a Framework of Analysis*, w: *Institutional Change. Theory and Empirical Findings* (S.-E.Sjöstrand, red.) M.E.Sharpe, New York – London 1993.

endogeniczny i stopniowy. Jego podstawowym motorem są powolne zmiany w instytucjach nieformalnych, które wynikają ze zmian cen i preferencji, a które z kolei stopniowo doprowadzają do zmian reguł formalnych. Innym czynnikiem powolnych zmian jest interferencja pomiędzy istniejącym otoczeniem instytucjonalnym a organizacjami działającymi w jego ramach. Ich działalność jest kształtowana przez istniejące reguły, ale mogą one też częściowo wywierać wpływ na nie tak, by zmieniały się w korzystnych dla nich kierunkach. North dopuszcza możliwość gwałtownych zmian instytucji w wyniku rewolucji, wojen lub kataklizmów naturalnych, lecz pozostają one wyjątkami od generalnej reguły ewolucji.

Podobne, bardziej radykalne jednak założenie przyjmuje Hayek (jak wykazał Chavance<sup>9</sup>). Podstawowym czynnikiem zmian prawa (reguł skodyfikowanych) jest powolna ewolucja reguł nieformalnych o charakterze kulturowym prowadzona poprzez selekcję grupową. Reguły formalne mają pozytywny wpływ tylko wtedy, gdy są zgodne z porządkiem tworzonym spontanicznie. Hayek kwestionuje zasadność odgórnego wprowadzania reguł formalnych twierdząc, że może być to głównie potencjalnym źródłem nieporządku.

W modelu opracowanym przez Aoki<sup>10</sup> siły sprawcze ewolucji instytucjonalnej są w zasadzie takie same jak u Northa, ale mechanizm zmiany jest dokładniej opisany i wyraźnie oparty na podejściu oddolnym (redukcjonistycznym). Same instytucje są zdefiniowane nieco inaczej, jako odpowiednik wspólnych przekonań, co odnosi się jednocześnie i do reguł nieformalnych i formalnych w takiej mierze, w jakiej są one powszechnie akceptowane. Tak rozumiane instytucje pozwalają z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć, jakie działania podejmą podmioty w danej sytuacji. Razem z innymi elementami (prywatna wiedza, zbiór możliwych wyborów i reguły wnioskowania), funkcjonujące instytucje kształtują subiektywne wyobrażenia o grach, w które angażują się poszczególne podmioty. Jednak niezadowolenie z wyników, wywołane czynnikami zewnętrznymi lub wewnętrznymi, może zdestabilizować indywidualne modele gry, stymulując partnerów do podejmowania nowych, poprzednio niestosowanych działań.

Podczas gdy marginalne zjawiska niezadowolenia i jednostkowe niestandardowe wybory dokonywane przez podmioty nie mają dużego znaczenia dla ogólnego kształtu

---

<sup>9</sup> Chavance, Bernard, *Formal and Informal Rules in Post-socialist Transformation*, w: *Melting the Boundaries: Institutional Transformation in the Wider Europe* (S. Mizobata, K. Yagi, red.), Kyoto University Press 2008.

<sup>10</sup> Aoki Masahiko, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press, Cambridge Mass. – London, England 2001.



instytucji, sytuacja zmienia się, gdy odsetek niezadowolonych osiąga „masę krytyczną”. Wówczas ulega zaburzeniu ogólna równowaga poznawcza, a instytucje nie pozwalają już skutecznie przewidywać zachowania podmiotów. Po burzliwym okresie ścierania się różnych poglądów tworzy się nowy wzorzec działań i ulegają stabilizacji inne, zmienione, wspólne przekonania.

North wskazuje jednak na inne jeszcze elementy procesu zmian instytucjonalnych. Jednym z nich jest wpływ przyjętych reguł formalnych na tworzenie się reguł nieformalnych mających na celu ich wzbogacanie i dostosowywanie do konkretnych sytuacji. Stąd pojawił się odwrotny do poprzednio pokazanego związek przyczynowy: od reguł formalnych do nieformalnych. W związku z tym, jak zauważył Fiori <sup>11</sup> może pojawić się niezgodność, konkurencja, a nawet konflikt pomiędzy powoli zmieniającymi się zwyczajami nieformalnymi a potencjalnie szybko ewoluującymi normami formalnymi. Wynik tych interferencji jest trudny do przewidzenia. Reguły nieformalne mogą przeszkadzać egzekwowaniu norm formalnych i może to doprowadzić nawet do formalnego zakazu ich stosowania.

Inna obserwacja Northa ma zastosowanie do współczesnych społeczeństw w ogólności: słabnące znaczenie norm nieformalnych wzmacnia znaczenie wydarzeń bieżących (wobec przeszłości), w szczególności związanych ze zmianami reguł formalnych. Takie „przyspieszenie historyczne” (zapominanie historii) umożliwia przyspieszenie zmian instytucjonalnych. Zmniejsza ono znaczenie działań rutynowych i osłabia ich znaczenie dla koordynacji i stabilizacji. Z punktu widzenia teoretycznego, działa to na korzyść hipotezy skokowości zmian instytucjonalnych.

Z drugiej strony, zwolennicy podejścia ewolucyjnego podkreślają słuszność hipotezy o zależności procesu od ścieżki poprzednich zmian (path dependence) i wpływ dziedzictwa przeszłości, w szczególności w odniesieniu do procesu transformacji. Hipoteza o znaczeniu poprzedniej ścieżki rozwoju (path dependence) wskazywała również na możliwość zróżnicowania dróg rozwoju instytucjonalnego różnych krajów<sup>12</sup>, co potwierdziło się w rzeczywistości. Przyczyną tych różnic był również punkt startowy (początkowa sytuacja społeczna i gospodarcza) oraz proporcje sił politycznych (czego sztandarowym przykładem jest wpływ Solidarności na

---

<sup>11</sup> S. Fiori, *Alternative Visions of Change in Douglass North's New Institutionalism*, "Journal of Economic Issues" 2002, vol. XXXVI, no. 4, s.1025-1043.

<sup>12</sup> Chavance, Bernard, *Why National Trajectories of Post-socialist Transformation Differ?*, "East-West Journal of Economics and Business" 2002, V (1); Chavance, Bernard i Magnin, Eric, *Emergence of path-dependent mixed economies in Central Europe*, w: *Beyond Markets and Hierarchies* (A. Amin i J. Hausner, red.), Edward Elgar, 1997.

przebieg wydarzeń w Polsce)<sup>13</sup>. Wobec silnego konfliktu między odziedziczonymi z przeszłości obyczajami a nowo wprowadzonymi regulacjami prawnymi dużą rolę odgrywały wydarzenia, dominujące nad historią. Stąd niektórzy badacze formułowali hipotezę o ścieżce zmian determinowanej raczej przez wydarzenia, niż historię<sup>14</sup>.

Badania empiryczne wykazują, że dla efektywności gospodarki ważniejsza jest komplementarność instytucji niż jednoznacznie określony ich typ. Świadczy o tym fakt powolnego ukształtowania się w różnych krajach różnych układów wzajemnie spójnych instytucji (np. system anglosaski, niemiecki, japoński), co do których nie można jednoznacznie przesądzić, który jest sprawniejszy<sup>15</sup>. Stąd iluzją jest odwoływanie się do "uniwersalnych instytucji gospodarki rynkowej".

Innym źródłem zmian instytucji mogą być nagłe zmiany mentalności i percepcji rzeczywistości, o czym piszą we wspólnej pracy Denzau i North<sup>16</sup>. Zmiany te najczęściej są stopniowe, wynikające z poprzednich doświadczeń i uczenia się. Jednak niekiedy mogą mieć miejsce ich zmiany raptowne, umożliwiające szybkie wprowadzenie nowych instytucji. Takie reorganizacje pojmowania rzeczywistości mogą wynikać z wcześniej wspomnianego „przyspieszenia historycznego” i na ogół są „uwalniane” przez znaczące wydarzenia historyczne (lub też pozostają uśpione gdy takich wydarzeń nie ma), nie wyjaśniono jednak procesu ich pojawiania się.<sup>17</sup>

Z konfliktem pomiędzy normami formalnymi i nieformalnymi wiąże się problem świadomości społecznej i jej wpływu na zmiany instytucjonalne. Henisz i Zelner stwierdzili, że w przypadku skokowych zmian instytucjonalnych szczególne znaczenie ma wrażliwość nowych instytucji<sup>18</sup>. Początkowo nie mają one silnego poparcia społecznego i dla większości społeczeństwa wchodzą one w konflikt ze stosowanymi tam normami nieformalnymi. Jest to dodatkowy powód (obok niepewności, jakie wyniki faktycznie przyniosą i do jakiego stopnia są spójne), że są narażone na

---

<sup>13</sup> Nielsen, Klaus, 2006, *An institutional approach to transformation in Central and Eastern Europe*, w: *Institutional change, values and learning*, (K. Nielsen, red.), Edward Elgar, Cheltenham 2006.

<sup>14</sup> ibidem

<sup>15</sup> Aoki Masahiko, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press, Cambridge Mass. – London, England 2001.

<sup>16</sup> Denzau, Arthur T. i North, Douglass C., *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*, "Kyklos" 1994, 47, no. 1, s. 3 – 31.

<sup>17</sup> To rozumowanie jest podobne do wyżej opisanego modelu Aoki'ego.

<sup>18</sup> Henisz, Witold J. i Zelner, Bennet A., *Legitimacy, Interest Group Pressures and Change in Emergent Institutions: The Case of Foreign Investors and Host Country Governments*, *Academy of Management Review*, 2005, vol. 30, no. 2, s. 361-392.

wysokie polityczne ryzyko erozji. Stają się przedmiotem walki między tymi, którzy odnoszą korzyść dzięki nim (ale początkowo są słabą grupą społeczną i mają świadomość potrzeby walki o swoje interesy) a tymi, którzy z tego powodu tracą i są skłonni walczyć o ich usunięcie. W tym przypadku nieunikniona jest walka pomiędzy grupami interesów. Słabsi (początkowo) uczestnicy gry mogą również próbować pozyskać poparcie społeczeństwa, które jest na ogół mało zainteresowane lub mało poinformowane. Stąd obie strony starają się wykazać, że z powodu nowych praw każdy odnosi pozytywne lub negatywne konsekwencje. Tak otwiera się pole dla kampanii medialnych, lobbowania, czy wreszcie manipulacji.

Komplementarność instytucji ma duże znaczenie dla ich ewolucji. W stabilnym systemie powoduje ona wzajemne wzmocnianie się poszczególnych instytucji, nasila ich inercyjność. W przypadku potrzeby głębokich zmian instytucji ich komplementarność może być utrudnieniem, a przynajmniej elementem, który powinien być poważnie brany pod uwagę. Poszczególne grupy instytucji nie mogą być modyfikowane w oderwaniu od siebie, gdyż brak instytucji komplementarnych może uniemożliwić lub utrudnić urzeczywistnienie zamierzonych zmian. Dynamiczny proces konfrontowania się poszczególnych instytucji może przynieść trudne do przewidzenia zablokowanie lub, poprzez modyfikację w kolejnych krokach (path dependency) sprowadzić rozwój sytuacji na zupełnie niebrane pod uwagę drogi.

### **3. Polityka instytucjonalna a polityka gospodarcza**

Jak napisałam powyżej, istnieją różne źródła nowych instytucji (reguł działania podmiotów w gospodarce i społeczeństwie). Takim źródłem jest niewątpliwie spontaniczne powstawanie reguł działania i współpracy. Instytucje formalne mogą inspirować się takimi nieformalnymi regułami, mogą jednak również być one zapożyczane z innych systemów gospodarczych, jak też być wynikiem projektowania związanego z akceptowanymi przez reprezentację polityczną potrzebami społeczeństwa. W każdym przypadku reguły formalne muszą przechodzić właściwy danemu systemowi prawnemu proces legislacyjny.

System reguł formalnych powinien być spójny i względnie stabilny. Dlatego potrzebna jest polityka instytucjonalna, jako świadome ustalanie, czy dana zmiana prawna jest zgodna z całym systemem prawnym danego kraju i czy powinna być przestrzegana w długim okresie.

Tworzenie reguł prawnych jest sprawą władzy ustawodawczej. Tak więc, niezależnie od kierunku zmian nieformalnych, organa państwowe są zobligowane do

podejmowania decyzji ustawodawczych czyli prowadzenia, w takim czy innym zakresie, polityki instytucjonalnej.

W warunkach gospodarki przechodzącej okres transformacji do struktur rynkowych podejmowanie takiej polityki jest w pewnym sensie koniecznością gdyż, po pierwsze, tworzenie instytucji przebiega wówczas top-down (przez administracyjne narzucanie pewnej standardowej struktury reguł formalnych typowych dla gospodarki rynkowej, nie wynikających ze spontanicznych zmian reguł nieformalnych).

Okres transformacji tworzy szczególne napięcia w procesie zmian instytucjonalnych. By poprawnie pełnić swoje zadanie, a więc stanowić podstawę działania podmiotów i jednocześnie podstawę do przewidywania tych działań, zbiór reguł formalnych musi być spójny i stabilny. Z drugiej strony zbiór ten powinien być zgodny z ogólnie uznawanymi w społeczeństwie regułami nieformalnymi i powinien cieszyć się społecznym poparciem. Nie da się ukryć, że w okresie transformacji oba te wymagania mogą być sprzeczne. Istnieją duże rozbieżności między dążeniami grup społecznych znajdujących się w różnej sytuacji oraz pomiędzy normami nieformalnymi uznawanymi przez te grupy (wystarczy wziąć pod uwagę pracodawców i pracowników), stąd brakuje spójności między przynajmniej niektórymi normami nieformalnymi a formalnymi. Ponadto występuje duże ryzyko niespójności między wprowadzanymi na raz i pospiesznie lub, przeciwnie, stopniowo i w różnych sytuacjach, normami formalnymi.

Po pewnym czasie sytuacja jednak zmienia się. Powstają nowe konstelacje grup interesu i zmieniają się ich możliwości werbalizacji interesów w procesie legislacyjnym<sup>19</sup>. Wynika z tego, że kolejne zmiany norm formalnych są często nieuniknione, i to zarówno przy „jednoczesnym” jak i stopniowym wdrażaniu ich początkowego pakietu. Jednak dla zapewnienia stabilności zmian takich powinno być jak najmniej.

Skoro już wiadomo, że polityka instytucjonalna w Polsce musi być prowadzona, powstaje pytanie, jak sformułować zasady jej prowadzenia. Wydaje się, że powinna spełniać warunki rosnącej akceptacji społecznej, racjonalności ekonomicznej i rosnącej spójności. Trudno jest zbudować bardziej szczegółowe wymagania pozytywne, natomiast można zasygnalizować przynajmniej kilka wymagań negatywnych. Otóż polityka instytucjonalna, co do założeń jej prowadzenia, nie powinna:

- być narzędziem rozgrywek pomiędzy grupami interesu,
- być jawnie antyrynkowa.

---

<sup>19</sup> W Polsce dopiero po kilku latach transformacji utworzyła się reprezentacja interesów przedsiębiorców. Z kolei związki zawodowe jako reprezentacja pracowników znacznie osłabły.

Przed podejmowaniem jakiegokolwiek zmiany instytucjonalnej powinno się odpowiedzieć na pytanie, czy jest ona rzeczywiście potrzebna. Wynika to z troski o stabilność instytucji. Tworzone instytucje nie powinny być nadmiernie szczegółowe, bo wówczas są podatne na niespójność i na konieczność kolejnych zmian w ślad za zmieniającą się sytuacją.

Powstaje pytanie o relację pomiędzy polityką instytucjonalną a polityką gospodarczą. Pierwsze wskazanie wynika z definicji. W warunkach gospodarki rynkowej polityka gospodarcza państwa powinna posługiwać się w zasadzie narzędziami pośrednimi, a nie nakazami lub zakazami. Nakazy lub zakazy, jeśli takie mają zastosowanie do działalności gospodarczej, powinny być niezmiennie i wynikać z przepisów prawa o ogólnym zastosowaniu. Według takich przepisów każde przedsiębiorstwo powinno wywiązywać się np. z obowiązków podatkowych według ogólnie obowiązujących przepisów, niezależnie od założeń bieżącej polityki gospodarczej. Pozwala to przedsiębiorstwu przewidywać postępowanie państwa i podejmować długookresowe decyzje. Natomiast, jeśli tego wymaga polityka gospodarcza, pewne przedsiębiorstwa lub położone w pewnych regionach mogą być zwolnione całkowicie lub częściowo z podatków. Warunki i okres takiego zwolnienia powinny być z góry określone. Warto też przypomnieć, że stosowane środki nie powinny powodować systematycznych zaburzeń konkurencji między podmiotami gospodarczymi.

Typowymi narzędziami polityki gospodarczej w warunkach gospodarki rynkowej są polityka monetarna i polityka budżetowa. Prawo określa jakie rodzaje działań mogą być podejmowane w ramach polityki (np. zasady ustalania stóp podatkowych, dopuszczalne działania mające na celu zmiany kursu waluty) i zasady te powinny być niezmiennie w dłuższym czasie. Natomiast do polityki gospodarczej należy celowe wykorzystywanie będących do dyspozycji narzędzi.

Ważne jest rozróżnienie podmiotów i adresatów polityki instytucjonalnej i polityki gospodarczej. Politykę instytucjonalną tworzą organy władzy ustawodawczej i jej adresatami są wszystkie inne podmioty w państwie, które mają działać zgodnie z regułami. Natomiast politykę gospodarczą tworzą organy władzy wykonawczej, w szczególności kolejne konkretne rządy. Rządy te zmieniają się co kilka lat i nie są zobowiązane kontynuować politykę swych poprzedników. Nie ma nic złego w tym, że polityka gospodarcza konkretnych rządów się zmienia i idą za tym zmiany stosowanych narzędzi (również aktów prawnych niższego rzędu). Nie powinno to jednak pociągać za sobą zmian w systemie zasadniczych norm prawnych, gdyż zagraża to zarówno jego spójności, jak i stabilności.

Jest zasadnicza różnica horyzontu czasowego i celów polityki instytucjonalnej i polityki strukturalnej. Horyzont polityki instytucjonalnej jest wieloletni i jej celem jest stworzenie i utrzymywanie systemu reguł, które są spójne i optymalnie odpowiadają potrzebom stabilności gospodarki i jej rozwoju. Natomiast horyzont polityki gospodarczej jest średni (odpowiada mniej więcej kadencji kolejnych rządów) a jej cele zmieniają się odpowiednio do celów aktualnej władzy politycznej.

Teoretycznie funkcje organów władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej są dokładnie zróżnicowane. W praktyce jednak mogą istnieć różnego rodzaju powiązania między nimi, które mają wpływ na realizację polityki instytucjonalnej i polityki gospodarczej. W procesie legislacyjnym biorą udział nie tylko organy władzy ustawodawczej, lecz również organy władzy wykonawczej. Przede wszystkim niektóre organy władzy wykonawczej mogą mieć inicjatywę ustawodawczą. W Polsce na przykład Konstytucja stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje nie tylko posłom i Senatowi, lecz również Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów, które to podmioty należą do sfery wykonawczej. Organy władzy wykonawczej (właściwe ministerstwa i urzędy centralne) często formułują akty prawne przyjmowane następnie przez organy ustawodawcze. Drugą przyczyną jest struktura organów władzy ustawodawczej. W parlamencie występują reprezentacje różnych grup interesu, które mają żywotny interes w kształtowaniu polityki gospodarczej i mogą, w trakcie dyskusji parlamentarnych, wpływać na akty prawne w odpowiednim dla siebie kierunku. Grupy parlamentarne mają często krótki horyzont przewidywania i decydowania (od wyborów do wyborów), stąd mogą być bardziej zainteresowane doraźną polityką gospodarczą niż długookresową polityką instytucjonalną.

Władza wykonawcza może ulegać „pokusie nadmiernego regulowania”. Nie jest to zgodne z zasadami gospodarki rynkowej, w której regulowanie procesów gospodarczych przez władze państwowe powinno być oszczędne i przewidywalne. Pokusa taka może wynikać z historii działania władzy wykonawczej w systemie socjalistycznym, nadal żywym w pamięci szeregu polityków. Jednak trzeba pamiętać, że skutki tego systemu były niedobre.

Dodatkową pokusą jest istnienie hierarchii aktów prawnych, z których niektóre są podejmowane przez władzę wykonawczą. W Polsce taki charakter mają rozporządzenia, które wydają organy władzy wykonawczej, ale wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i w celu wykonywania ustaw. Inny charakter mają zarządzenia, które też są wydawane przez organy władzy wykonawczej, ale nie mają charakteru ogólnego. Jednak, jak widać, wydawanie aktów prawnych niższego rzędu (które mogą być związane z realizacją polityki gospodarczej) przez władzę

wykonawczą jest ograniczone systemem aktów wyższego rzędu – ustaw - i nie powinno oznaczać ich modyfikacji.

Tak więc w pełni popieram stanowisko zawarte w pracy Wojtyny, iż instytucje nie powinny zastępować narzędzi bieżącej polityki gospodarczej<sup>20</sup>. Powinny jedynie określać reguły podejmowania akcji należących do dziedziny polityki gospodarczej.

#### **4. Uprawnienia podmiotów odpowiedzialnych za politykę instytucjonalną i politykę gospodarczą w Polsce**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>21</sup> określa ustrój państwa i funkcje jego poszczególnych władz. Zgodnie z artykułem 10.1 Konstytucji władza ustawodawcza (czyli tworzenie prawa) należy do wybieranych w wyborach bezpośrednich Sejmu i Senatu. W wyborach bezpośrednich jest też wybierany Prezydent RP, który pełni liczne funkcje wykonawcze. Do jego zadań należy czuwanie nad wykonywaniem Konstytucji i reprezentowanie Polski na zewnątrz. W zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Spośród licznych kompetencji Prezydenta dla sfery gospodarczej szczególne znaczenie mają następujące:

- skracanie kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji,
- inicjatywa ustawodawcza,
- zarządzanie referendum ogólnonarodowego,
- podpisywanie lub odmowa podpisywania ustaw,
- powoływanie m.in. Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, kierowanie do Sejmu wniosku o powołanie Prezesa NBP.

Konstytucja określa Radę Ministrów jako nadrzędny organ administracji państwowej, a ministrów jako kierowników działów administracji państwowej. Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>22</sup> znacznie rozwija zakres kompetencji administracji państwowej. Wprowadza ona klasyfikację działów administracji rządowej oraz wykaz spraw, które znajdują się w zakresie kompetencji

---

<sup>20</sup> A. Wojtyna, *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 5-6.

<sup>21</sup> Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

<sup>22</sup> Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zmianami.

tych działań. Sprawy te należą do właściwości ministrów odpowiedzialnych za te działy. Z punktu widzenia polityki gospodarczej szczególnie istotne są działy:

- budżet: odpowiedzialny za opracowywanie budżetu, system finansowania samorządu terytorialnego, sfery budżetowej i bezpieczeństwa publicznego oraz zarządzanie długiem publicznym;
- finanse publiczne: odpowiedzialny za pobór podatków, organizowanie współpracy finansowej, kredytowej i płatniczej z zagranicą, realizację przepisów celnych, finansowanie jednostek samorządu terytorialnego, prawo dewizowe i kontrolę skarbową;
- gospodarka: odpowiedzialny za współpracę z zagranicą, funkcjonowanie systemów energetycznych, ustalanie taryf celnych, koordynację uznawania kwalifikacji zawodowych;
- instytucje finansowe: odpowiedzialny za funkcjonowanie rynku finansowego;
- praca: odpowiedzialny za przeciwdziałanie bezrobociu, stosunki i warunki pracy, wynagrodzenia, związki zawodowe;
- rozwój regionalny: odpowiedzialny za opracowywanie projektów strategii rozwoju kraju, opracowywanie dokumentów programowych będących podstawą dla pozyskiwania środków rozwojowych z Unii Europejskiej, zarządzanie Funduszem Spójności i sektorowymi programami operacyjnymi;
- dział Skarb Państwa: odpowiedzialny za gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, komercjalizację i prywatyzację przedsiębiorstw państwowych.

Konstytucja określa też funkcje samorządu terytorialnego. Jego podstawową jednostką jest gmina. Na mocy ustaw z 5 czerwca 1998 r.<sup>23</sup> samorząd terytorialny działa również na poziomie powiatu i województwa. Zgodnie z Konstytucją jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i prawa majątkowe.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania własne (związane z potrzebami wspólnoty lokalnej, również z działalnością gospodarczą na terenie, np. transport i drogi publiczne, gospodarka nieruchomościami, gospodarka wodna i ochrona środowiska, ochrona praw konsumenta) i mogą wykonywać zadania zlecone. Dla ich wykonywania wykorzystują dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Dla wykonywania zadań użyteczności publicznej mogą tworzyć jednostki organizacyjne.

---

<sup>23</sup> Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 i Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 z późn. zmianami.



Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w sprawach finansowych regionalne izby obrachunkowe.

W Konstytucji zadania państwa w zakresie programowania rozwoju i polityki gospodarczej są bardzo ograniczone i wzmiankowane fragmentarycznie. Obok zapisu o społecznej gospodarce rynkowej jako ustroju gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej wymienione zostały następujące zadania:

- zwalczanie bezrobocia i dążenie do pełnego i produktywnego zatrudnienia,
- uwzględnianie dobra rodziny w polityce gospodarczej i społecznej,
- zapewnianie bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska,
- prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działania obywateli zmierzającego do uzyskania własnego mieszkania.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej formułuje również zadania poszczególnych organów państwa (Rady Ministrów i Narodowego Banku Polskiego) w zakresie polityki społeczno- gospodarczej. Między innymi do kompetencji Rady Ministrów należy uchwalanie projektu budżetu państwa. Kompetencje uchwalania budżetu są również wymienione jako element polityki gospodarczej, w którym uczestniczy Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja stanowi, że centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Według Ustawy o Narodowym Banku Polskim z 29 sierpnia 1997 r. jest on bankiem państwa (prowadzi bankową obsługę budżetu), bankiem banków (prowadzi ich rachunki, reguluje ich płynność i refinansuje je), prowadzi działalność dewizową i gospodaruje rezerwami oraz kształtuje warunki niezbędne dla rozwoju gospodarki. Szczególnie ważne dla pośredniego kształtowania warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych są zadania Rady Polityki Pieniężnej, jednego z organów NBP, który:

- ustala wysokość stóp procentowych NBP,
- ustala stopy rezerwy obowiązkowej banków i wysokość jej oprocentowania,
- ustala zasady operacji otwartego rynku.

W przeciwieństwie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w prawodawstwie pierwotnym Unii Europejskiej zadania programowania i prowadzenia polityki

gospodarczej przez państwa członkowskie zostały określone w sposób jawny. W szczególności Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>24</sup>:

- przewiduje prowadzenie polityki gospodarczej przez państwa członkowskie,
- określa cele gospodarcze Wspólnoty (art.3 Traktatu o Unii Europejskiej), w szczególności: rozwój rynku wewnętrznego, stabilny rozwój gospodarczy, konkurencja, rozwój społeczny, ochrona środowiska
- definiuje zakres polityk wspólnych,
- określa założenia koordynacji polityk – w tym zadanie formułowania przez Radę Europejską projektu ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich oraz projektu wytycznych w zakresie polityki zatrudnienia (art.121).

W Unii Europejskiej ma miejsce wieloletnie (obecnie w okresach 7-letnich) programowanie rozwoju, związane między innymi z wykorzystaniem wspólnych środków (jak Fundusze Strukturalne). Wśród zasad gospodarowania Funduszami Strukturalnymi występuje zasada programowania, realizowana przez władze krajowe w uzgodnieniu z organami Unii Europejskiej. Według tych zasad np. władze krajowe opracowują Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia które, po uzgodnieniu z organami Wspólnoty, są źródłem opracowywania programów operacyjnych dla wykorzystania funduszy strukturalnych.

Prawodawstwo Unii Europejskiej nakłada więc pośrednio pewne obowiązki należące do sfery polityki gospodarczej na organy administracji Państw Członkowskich, a bezpośrednio na ustawodawców krajowych zobowiązanych do odpowiedniego transponowania prawa europejskiego do prawa krajowego. W ten sposób na podmioty administracji polskiej został pośrednio nałożony obowiązek programowania i prowadzenia polityki gospodarczej (przynajmniej dla celów pozyskania i racjonalnego wykorzystywania środków z Funduszy Strukturalnych).

Z drugiej strony, prawo Unii Europejskiej zabrania stosowania pewnych narzędzi polityki gospodarczej. Najważniejszy wydaje się być artykuł 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który znacznie ogranicza stosowanie pomocy publicznej. Niedozwolona jest pomoc, która może zniekształcać warunki konkurencji, a więc przede wszystkim pomoc przyznawana sektorom gospodarki. Dozwolona jest pomoc m.in. związana z naprawianiem skutków katastrof naturalnych, ze wspieraniem regionów opóźnionych w rozwoju, a także dla realizacji ważnych celów wspól-

---

<sup>24</sup> *Treaty on the functioning of the European Union (consolidated version)*, Office of the Publications of the European Union, Luxembourg 2010.

notowych. Jest to ważne ograniczenie środków polityki gospodarczej, która powinna koncentrować się na działaniach horyzontalnych, wspomagających działalność wszystkich podmiotów gospodarczych.

## **5. Przykłady instytucji stanowiących kontekst zachowania ogółu podmiotów gospodarczych w Polsce i ich relacji do innych podmiotów**

W tym podrozdziale zostaną opisane wybrane produkty polityki instytucjonalnej Rzeczypospolitej Polskiej (czyli elementy Konstytucji i ustawy) regulujące zachowanie podmiotów gospodarczych. Podane zostaną również przykłady aktów prawnych (czyli instytucji) które faktycznie przynajmniej częściowo należą do dziedziny polityki gospodarczej.

W najbardziej ogólny sposób ustrój gospodarczy Polski określa Konstytucja RP. W swoich artykułach 20-22 stanowi ona, że ustrój ten jest ustrojem społecznej gospodarki rynkowej, opartym na wolności gospodarczej i własności prywatnej, która, wraz z prawem jej dziedziczenia, jest konstytucyjnie chroniona. Ponadto ograniczenie tej wolności gospodarczej może być nałożone wyłącznie w drodze ustawy.

Podstawowym aktem prawnym regulującym stosunki pomiędzy podmiotami jest Kodeks Cywilny, aczkolwiek szereg przepisów szczegółowych w tej materii znajduje się w innych ustawach (np. sprawy obrotu papierami wartościowymi, zastawów rejestrowych, własności lokali). Kodeks Cywilny uchwalony 23 kwietnia 1964 roku<sup>25</sup>, a więc w rzeczywistości socjalistycznej, podlegał istotnym zmianom w związku z transformacją do gospodarki rynkowej, a w szczególności wprowadzeniu zasady równości wobec prawa wszystkich podmiotów prawa cywilnego, zniesieniu podziału na własność społeczną, indywidualną i osobistą, ograniczeniu ingerencji administracyjnej, usprawnieniu i unowocześnieniu zobowiązań i ich zabezpieczeń.

Kodeks Cywilny definiuje podmioty będące osobami fizycznymi i prawnymi, określa ich zdolność do czynności prawnych. Określa różne rodzaje praw rzeczowych (w tym prawo własności, użytkowania wieczystego i różne rodzaje praw ograniczonych) i sposoby ich nabywania, zbywania i korzystania z nich (w tym używania jako zastawu). Określa ramowo rodzaje umów pomiędzy podmiotami (w tym sprzedaży, zamiany, dostawy, kontraktacji, umowy o dzieło i o roboty budowlane, najmu i dzierżawy, użyczenia, pożyczki, rachunku bankowego, zlecenia, agencji, komis, przewozu, spedycji, ubezpieczenia, przechowywania, składu, spółki,

---

<sup>25</sup> Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93.

poręczenia, darowizny, renty i dożywocia, ugody) oraz wynikających z nich zobowiązań stron. Osobna księga poświęcona jest dziedziczeniu i spadkom.

Kodeks Cywilny przewiduje tworzenie, poprzez umowę spółki, spółek osobowych, w których wspólnicy odpowiadają solidarnie za zobowiązania spółki. Jest to jedna z form spółek istniejących w Polsce, mianowicie spółka cywilna, nie mająca osobowości prawnej. Inne formy spółek reguluje uchwalony 15 września 2000 r. Kodeks Spółek Handlowych<sup>26</sup>, zastępujący część pochodzącego z 1934 r. Kodeksu Handlowego. Kodeks Spółek Handlowych uszczegółowia przepisy Kodeksu Cywilnego w kwestii funkcjonowania spółek.

Zgodnie z Kodeksem Spółek Handlowych spółki funkcjonujące w Polsce dzielą się na spółki osobowe (takie, które nie mają pełnej osobowości prawnej i w których przynajmniej jeden z partnerów odpowiada całym swym majątkiem za zobowiązania spółki) oraz spółki kapitałowe, w których zobowiązania udziałowców są ograniczone do wkładu kapitałowego. Kodeks spółek handlowych do spółek osobowych zalicza spółkę jawną, partnerską, komandytową i komandytowo-akcyjną, a do spółek kapitałowych spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i spółkę akcyjną. W kodeksie zawarte są przepisy dotyczące tworzenia spółek, ich rejestracji (w Krajowym Rejestrze Sądowym), funkcjonowania (w tym relacji między wspólnikami i ich odpowiedzialności), organów spółki i ich kompetencji, a także łączenia i podziału spółek i ich likwidacji.

Po wejściu w życie Kodeksu Spółek Handlowych przepisy Kodeksu Handlowego z 1934 r. zostały ograniczone do regulacji dotyczących firmy oraz pełnomocnictw handlowych.

Sposób prowadzenia działalności gospodarczej regulowała Ustawa prawo działalności gospodarczej z 19 listopada 1990 r., której większość przepisów zastąpiła Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2 lipca 2004 r.<sup>27</sup> Ta ostatnia reguluje sposób prowadzenia działalności gospodarczej, a w szczególności stosunki pomiędzy przedsiębiorcami a organami administracji publicznej. Definiuje ona przedsiębiorcę, w tym małego i średniego, to ostatnie w związku ze stosowaniem pomocy publicznej. Ponadto zapewnia równość w prawach działalności gospodarczej dla przedsiębiorców z Unii Europejskiej oraz z Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz określa zasady tworzenia przedstawicielstw i oddziałów przedsiębiorstw zagranicznych.

Główna część Ustawy określa obowiązki przedsiębiorców i administracji publicznej jeśli chodzi o prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej, a także rodzaje

<sup>26</sup> Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037.

<sup>27</sup> Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807 z późn. zmianami.

działalności wymagającej koncesjonowania, działalności regulowanej i wymagającej zezwoleń. Określony został zakres takich rodzajów działalności oraz wymagania i tryb ubiegania się o możliwość ich prowadzenia. Ważną dla przedsiębiorców uregulowaną kwestią są też prawa organów administracji publicznej do prowadzenia kontroli w przedsiębiorstwach oraz ograniczenia dotyczące sposobu jej przeprowadzania.

Pewne aspekty sposobu prowadzenia działalności gospodarczej reguluje też Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>28</sup>. Realizuje ona postanowienia art. 81 i 82 Traktatu o Wspólnotach Europejskich związane z zakazem zawierania porozumień ograniczających konkurencję (dotyczących cen, kontrolowania produkcji i zbytu, podziału rynków) oraz z zakazem nadużywania pozycji dominującej w odniesieniu do tych samych aspektów działalności gospodarczej. Zawarty jest w niej również obowiązek zgłoszenia zamiaru koncentracji (poprzez połączenie przedsiębiorstw, przejęcie lub nabycie). Obowiązek ten dotyczy sytuacji, gdy mający powstać podmiot miałby obrót światowy przekraczający 1 mld Eur lub obrót na terenie Polski przekraczający 50 mln Eur. Wydawanie zgody lub zakazu koncentracji należy do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Ta sama Ustawa zakazuje praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, takich jak stosowanie niedozwolonych umów czy też nieudzielanie rzetelnej informacji.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów określa obowiązki i uprawnienia Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i tryb postępowania przed tym Urzędem, funkcje Inspekcji Handlowej i uprawnienia kontrolne oraz zadania organizacji konsumenckich.

Odrębnym aktem prawnym jest Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 16 kwietnia 1993r.<sup>29</sup>, zakazująca pod sankcjami karnymi wprowadzania w błąd poprzez oznaczenie przedsiębiorstwa czy towaru, ujawniania cudzych informacji, utrudniania innym przedsiębiorstwom dostępu do rynku czy stosowania reklamy wprowadzającej w błąd.

Podmioty gospodarcze są zobowiązane respektować przepisy podatkowe, a w szczególności:

- Ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych z 15 lutego 1992 r.<sup>30</sup>; ustawa ta ma co prawda wyjątkowo długą historię, ale nie można uznać jej za stabilną z powodu ponad 20 modyfikacji które od czasu utworzenia przeszła; jest niesłychanie długa i

---

<sup>28</sup> Dz.U. 2007 nr 50 poz. 331.

<sup>29</sup> Dz.U. 1993 nr 47 poz. 211.

<sup>30</sup> Dz.U. 1992 nr 21 poz. 86.

skomplikowana (między innymi zawiera ponad 50 tytułów zwolnień przedmiotowych);

- Ustawę o podatku od towarów i usług z 11 marca 2004 r.<sup>31</sup>., popularnie zwana ustawą o VAT, wprowadzoną przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej i w związku z obowiązującym tam ustawodawstwem; mimo krótkiego żywota była już wielokrotnie zmieniana.

Wymienione wyżej ustawy regulujące zobowiązania podatkowe wydają się należeć nie tylko do dziedziny polityki instytucjonalnej, ale również do dziedziny polityki gospodarczej. Świadczą o tym ich bardzo częste zmiany, wyraźnie podporządkowane doraźnym celom gospodarczym. Występuje zasadnicza różnica w stabilności powyżej wymienionych ustaw o charakterze strukturalnym (jak Kodeks Cywilny i Kodeks Handlowy i Kodeks Spółek Handlowych) a ustawami podatkowymi. Ponadto cechą świadczącą o powiązaniu tych aktów prawnych z polityką gospodarczą są liczne zawarte w nich wyjątki i zwolnienia.

Ustawa prawo bankowe z 29 sierpnia 1997 r.<sup>32</sup> reguluje działalność poszczególnych banków i całego sektora bankowego oraz ich relacje z pozostałymi podmiotami (jako klientami). Funkcjonowanie sektora bankowego oparte jest na zasadzie dwupoziomowości (rozdzielenia funkcji banków komercyjnych i banku centralnego). W ustawie określone są też szczegółowo kompetencje nadzoru finansowego. Przepisy odnoszące się do samego sektora bankowego dotyczą tworzenia banków, ich likwidacji, postępowania naprawczego, upadłości, a także zasad ich funkcjonowania (zwłaszcza gospodarki finansowej, zarządzania ryzykiem, koncentracji kredytowej). Z punktu widzenia relacji z innymi podmiotami zasadnicze znaczenie ma wyspecyfikowanie czynności zastrzeżonych dla banków oraz czynności bankowych, ale takich, które mogą wykonywać inne podmioty. W ustawie określone zostały zasady prowadzenia rachunków bankowych oraz niezbędne warunki, które powinny spełniać umowy o prowadzenie tych rachunków. Uregulowano zasady realizowania rozliczeń pieniężnych między klientami za pomocą czeku, polecenia przelewu (w tym transgranicznego), polecenia zapłaty. Wymieniono niezbędne elementy umowy kredytowej oraz ogólne warunki udzielania kredytu. Uregulowano rodzaje zabezpieczeń umów kredytowych i sposób ich obsługi (w tym stosowanie bankowego tytułu egzekucyjnego, jako szczególnej, uprzywilejowanej formy egzekucji). Wyspecyfikowane zostały obowiązki banków w zakresie udzielania klientom rzetelnej informacji. Określono sposób udzielania gwarancji, poręczeń i akredytyw. Ustawa

---

<sup>31</sup> Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535.

<sup>32</sup> Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939.

określiła też sposób emisji papierów wartościowych przez bank oraz możliwość stosowania sekurytyzacji aktywów.

\*

Wracając do podstawowego celu tego opracowania, a mianowicie przedyskutowania relacji pomiędzy polityką instytucjonalną a polityką gospodarczą można stwierdzić, że w pewnym sensie ciągle doraźność charakterystyczna dla polityki gospodarczej przeważa nad długookresowością, która powinna cechować politykę instytucjonalną. Oczywiście występują potrzeby zmian instytucji – podstawowych reguł działania podmiotów. Wynika to z samej dynamiki życia społeczno-gospodarczego. Jednak ta względna (ograniczona) elastyczność instytucji tworzy pokusę ich wykorzystywania dla doraźnych celów, właśnie polityki gospodarczej. W działalności podmiotów ustawodawczych zanika świadomość, że zmiany instytucjonalne powinny być podporządkowane postulatowi rosnącej akceptacji społecznej, racjonalności ekonomicznej i rosnącej spójności. Nawet jeśli podmioty władzy ustawodawczej i ich kompetencje zostały dokładnie określone w Konstytucji, osobiste cechy charakteru ich reprezentantów sprawiają, że mają one krótki horyzont działania i odpowiedzialności, a ponadto działają często w interesie grup społecznych swoich wyborców. Czyli faktycznie nie ma centrum projektowania długookresowej polityki instytucjonalnej. Spójność systemu instytucjonalnego jest właściwie dziełem przypadku, a jego stabilność często przegrywa z doraźnymi celami politycznymi i gospodarczo-politycznymi.

Konsekwencją tego jest nakładanie wielu szczegółowych ograniczeń na przedsiębiorców, co pozostaje w sprzeczności z domyślnym założeniem konstytucyjnym minimalizacji tych ograniczeń (możliwością ich nakładania jedynie w drodze ustawy). Obok mnogości ustaw obowiązuje jeszcze większa mnogość uzupełniających je aktów wykonawczych. Stoi to również w sprzeczności z tytułem ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Duża szczegółowość aktów prawnych (zwłaszcza regulacji podatkowych) utrudnia działanie przedsiębiorców i świadczy o woli „regulowania wszystkiego” sprzecznej z ideą gospodarki rynkowej. Ta szczegółowość i niestabilność (duża ilość zmian lub krótka historia obowiązywania aktów prawnych) zagrażają podstawowej funkcji otoczenia instytucjonalnego, jaką jest zapewnianie przewidywalności postępowania uczestników procesu gospodarczego i stabilizacji warunków podejmowania decyzji. W takich warunkach trudno liczyć na akceptację społeczną i spójność, a w sprzeczności z racjonalnością ekonomiczną stoi

choćby wysoki poziom kosztów transakcyjnych związanych z wykonywaniem obowiązków przedsiębiorcy, co jest smutną sławą Polski.

### **Bibliografia**

- Aoki, Masahiko, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press, Cambridge Mass. – London, England 2001.
- Chavance, Bernard i Magnin, Eric, *Emergence of path-dependent mixed economies in Central Europe*, w: *Beyond Markets and Hierarchies* (A. Amin i J. Hausner, red.), Edward Elgar 1997.
- Chavance, Bernard, *Why National Trajectories of Post-socialist Transformation Differ?*, "East-West Journal of Economics and Business" 2002, V (1).
- Chavance, Bernard, *Formal and Informal Rules in Post-socialist Transformation*, w: *Melting the Boundaries: Institutional Transformation in the Wider Europe* (S. Mizobata, K. Yagi, red.), Kyoto University Press 2008.
- Deakin Simon, Gindis David, Hodgson Geoffrey M., Huang Kainan, Pistor Katharina, *Legal Institutionalism: Capitalism and the Constitutive Role of Law*, "Journal of Comparative Economics", 2017, vol.45, no.1, s.188-200, doi:10.1016/j.jce.2016.04.005
- Denzau, Arthur T. i North, Douglass C., *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*, "Kyklos" 1994, 47, no. 1, s. 3 – 31.
- Fiori, Stefano, *Alternative Visions of Change in Douglass North's New Institutionalism*, "Journal of Economic Issues" 2002, vol. XXXVI, no. 4, s.1025-1043.
- Henisz, Witold J. i Zelner, Bennet A., *Legitimacy, Interest Group Pressures and Change in Emergent Institutions: The Case of Foreign Investors and Host Country Governments*, "Academy of Management Review" 2005, vol. 30, no. 2, s. 361-392.
- Nielsen, Klaus, *An institutional approach to transformation in Central and Eastern Europe*, w: *Institutional change, values and learning* (K. Nielsen red.), Edward Elgar, Cheltenham 2006.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press 1990.
- Treaty on the functioning of the European Union (consolidated version)*, Office of the Publications of the European Union, Luxembourg 2010.
- Williamson, Oliver E., *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, "Journal of Economic Literature" 2000, vol. XXXVIII, s. 595–613.



Wojtyna A., *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 5-6.

