

Ewa Gruszewska

Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: gruszew@uwb.edu.pl

INSTYTUCJE FORMALNE I NIEFORMALNE. SKUTKI ANTYNOMII

FORMAL AND INFORMAL INSTITUTIONS. RESULTS OF ANTINOMY

DOI: 10.15611/pn.2017.493.03

JEL Classification: E03, O17, O43, P37

Streszczenie: W artykule zaprezentowano badania autorki nad systemem instytucjonalnym gospodarki, w tym nad relacjami między instytucjami. Celem badań było wskazanie przejawów antynomii instytucji formalnych i nieformalnych. Analizę przeprowadzono na przykładzie polskiej gospodarki na tle wybranych krajów. Fundamentalna kwestia sprawności systemu instytucjonalnego dotyczy zależności zachodzących na linii: instytucje formalne a nieformalne. Antynomia między nimi stanowi „tarcie” w kreowaniu spójnych bodźców przez ten system. Powstanie i narastanie konfliktu między instytucjami formalnymi i nieformalnymi staje się barierą rozwoju gospodarczego, ogranicza inwestycje i przedsiębiorczość poprzez spadek zaufania do innych instytucji i do państwa. Głównym przejawem dysonansu między instytucjami w Polsce jest niski stopień zaufania społecznego i akceptacji prawa. Zasadniczymi tego powodami są nieprzejrzystość i wysoki stopień skomplikowania prawa oraz erozja instytucji nieformalnych.

Słowa kluczowe: system instytucjonalny, instytucje formalne, instytucje nieformalne, antynomia instytucji, ewolucja instytucji.

Summary: The article presents author's research on the institutional system of economy, including the relations among institutions. The aim of the research was to show the antinomy of formal and informal institutions. The analysis was conducted on the example of Polish economy based on chosen countries. A fundamental problem of the efficiency of the institutional system refers to the relation happening between formal and informal institutions. The antinomy between them is “friction” in the creation of consistent incentives by this system. Coming into being and increasing of the conflict between formal and informal institutions is a barrier of economic development, limits investments and enterprise through the decrease of trust towards the others and the state. The main manifestation of conflict among institutions in Poland is low level of social trust and law acceptance. Its fundamental reasons are opacity and high level of law complication as well as the erosion of informal institutions.

Keywords: institutional system, formal institutions, informal institutions, institution antinomy, institution evolution.

1. Wstęp

Instytucje są sednem istnienia i funkcjonowania społeczeństwa. Stanowią spoiwo łączące jednostki oraz większe i mniejsze grupy. Dzięki instytucjom otaczający nas świat staje się uporządkowany i przewidywalny. Powstają one, gdyż człowiek ma naturalną skłonność do klasyfikowania, kwalifikowania zachowań do grup według identycznych lub zbliżonych cech. Tworzy wzorce, według których postępuje. Takie utrwalone schematy działania umożliwiają osiąganie i wzrost korzyści na wszystkich polach aktywności. Szczególne znaczenie mają instytucje w działalności gospodarczej, w której presja konkurencji może zachęcać do postępowania wbrew korzyściom wspólnym. Ujawniający się oportunizm może negatywnie wpływać na efekty wypracowywane przez podmioty gospodarcze.

Instytucje stanowią wzorce myślenia i działania uznawane w danym społeczeństwie za właściwe. System instytucjonalny jest zbiorem instytucji o różnorodnym charakterze, jednak w oddziaływaniu na aktywność jednostek ważny jest ostateczny skutek ich synergicznego wpływu. Nie wszystkie takie systemy działają w sposób jednorodny i wewnętrznie harmonijny. W większości ujawniają się konflikty między instytucjami, co osłabia ich spójne działanie. Sprzeczności między instytucjami osłabiają sprawność ich działania, kształtowania przewidywalnego otoczenia dla gospodarki, umożliwiającego osiąganie korzyści wszystkim jednostkom i grupom społeczeństwa. Uniemożliwia to osiągnięcie celu przypisanego instytucjom – czyli kierowania aktywności jednostek i grup we właściwą stronę. Szczególnym przypadkiem jest niedopasowanie instytucji formalnych do nieformalnych, co stanowi przedmiot niniejszych rozważań. Z drugiej strony, trudno nie dostrzec również zmian instytucji nieformalnych, które osłabiają działanie całego systemu na gospodarkę. Niska jakość zarówno instytucji formalnych, jak i nieformalnych stanowi przeszkodę w osiągnięciu tzw. równowagi instytucjonalnej.

W artykule zaprezentowano badania autorki nad systemem instytucjonalnym gospodarki, w tym nad relacjami między instytucjami. Celem badań było wskazanie przejawów antynomii instytucji formalnych i nieformalnych. Analizę przeprowadzono na przykładzie polskiej gospodarki na tle krajów wysoko rozwiniętych.

2. Istota systemu instytucjonalnego

Badanie instytucji oraz ich wpływu na gospodarkę jest ciekawym przedmiotem rozważań naukowych. Wynika to przynajmniej z kilku przyczyn. Po pierwsze, stanowi relatywnie nowy obszar dociekań naukowych przedstawiających działania ludzkie w zupełnie innym świetle, niż robiła to tradycyjna ekonomia. Choć tematyka instytucji pojawiała się stosunkowo dawno w rozważaniach ekonomistów i przedstawicieli innych nauk społecznych, to aż do końca XX wieku nie zyskała na tyle na znaczeniu, by stać się ważnym nurtem w rozwoju ekonomii jako nauki. Po drugie, jest to tema-

tyka jednak nadal słabo rozpoznana. Naukowcy podejmują badania nad instytucjami i ich rolą w gospodarce, jednak należy uznać, iż jest to wciąż początek drogi. Choć nurt instytucjonalny pojawił się w latach 20. XX wieku, to wydaje się, że dopiero teraz, od końca XX i w pierwszych latach XXI wieku, uwidacznia się skala badań nad instytucjami i systemami instytucjonalnymi. Coraz większa grupa ekonomistów i przedstawicieli innych nauk zgłębia znaczenie instytucjonalnych aspektów działań gospodarczych w sposób bardziej usystematyzowany, dzięki czemu staje się to obszar bardziej rozpoznany i wyodrębniony w ekonomii¹. Ciekawie odniósł się do tej kwestii M. Ratajczak, pisząc artykuł o znamiennej tytule „Czy wszyscy jesteśmy lub będziemy instytucjonalistami?” [Ratajczak 2009]. Po trzecie, system instytucji tworzy wielopoziomową, wieloaspektową strukturę praw, reguł, norm, która w każdym społeczeństwie oddziałuje na podejmowanie decyzji i postępowanie ludzi. Sprawia to, że badanie instytucji z perspektywy tylko jednej nauki, np., ekonomii, wydaje się niepełne. Niezbędne staje się podejście interdyscyplinarne. Wydaje się jednak, że ekonomia nie wypracowała jeszcze platform systematycznej współpracy z innymi naukami. Poszukiwanie wspólnego języka i możliwości wykorzystania dorobku innych nauk społecznych podczas studiów nad instytucjami jest nie do przecenienia. Po czwarte, ekonomiści zajmujący się instytucjami nie wypracowali specyficznego instrumentarium do opisu instytucji oraz oceny ich wpływu na aktywność gospodarczą. Wykorzystywane metody i techniki pochodzą z innych gałęzi ekonomii, socjologii czy psychologii. Wypracowanie sposobów badania instytucji, ich jakości, sprawności oddziaływania na społeczeństwo jest ważnym zadaniem stojącym przed naukowcami podejmującymi tę tematykę. Po piąte, ze względu na charakter instytucji trudne jest w ich badaniu zastosowanie metod ilościowych. Wskaźniki budowane na bazie badań ankietowych obejmują tylko niewielki zakres działania instytucji. W zasadzie nie istnieje jeszcze indeks, który obejmowałby ocenę całego systemu instytucji. Podejmowane są pewne próby połączenia w jedną całość miar instytucji o różnym charakterze [Kunčič 2013], ale należy mieć nadal wątpliwości co do możliwości oceny działania instytucji za pomocą metod ilościowych.

Mimo wielu pytań, które stoją przez instytucjonalistami, i problemów, na jakie natrafiają, warto podejmować wyzwania i analizować działanie systemów instytucjonalnych w różnych krajach. Efektem tych prac jest zapełnianie luki poznawczej w zakresie istoty instytucji oraz ich wpływu na aktywność gospodarczą jednostek i grup. „To, że instytucjonalizm jako całość nie ma na razie szansy na zajęcie pozycji podstawowego kierunku, nie oznacza oczywiście, że nie odegra on znaczącej roli w osiągnięciu masy krytycznej zmian w wizji ekonomii jako nauki. [...] Jeśli więc w ekonomii dojdzie do swoistej rewolucji naukowej, to niewątpliwie będzie w tym miała istotny udział ekonomia instytucjonalna” [Ratajczak 2015, s. 124].

¹ Stosunkowo nową inicjatywą jest próba zintegrowania środowiska instytucjonalistów w Polsce, jaką podjęło stowarzyszenie Forum Myśli Instytucjonalnej założone w grudniu 2016 roku.

Systemy instytucjonalne określają ramy działania ludzi we wszystkich przekrojach czy aspektach oddziaływania na gospodarkę. Instytucje kształtują percepcję otaczającego świata. Dzięki temu kierują zachowania jednostek na bardziej pożądane tory, zwiększające korzyści ogólnospołeczne. Dzięki instytucjom można lepiej rozumieć otoczenie i podejmować decyzje, które będą zaczątkiem skutecznego działania. Cechą charakterystyczną systemów instytucjonalnych jest ich wewnętrzne zróżnicowanie. Poszczególne instytucje: formalne czy też nieformalne generują różne bodźce działające na jednostki i grupy. Motywy te wpływają na intensywność, rodzaj i kierunek aktywności. Nie działają jednak zawsze w sposób spójny. Mogą ze sobą konkurować. Jedne instytucje mogą wypierać inne. Mimo to należy traktować system instytucji nie jako zbiór różnych reguł, lecz jako kompleksowy układ, który generuje stymulanty lub destymulanty działań o zróżnicowanej sile.

System instytucji to wiązka bodźców. Efekt działania jednych instytucji może być wzmacniany bądź osłabiany przez inne. Cechą instytucji jest też ich zmienność. Fakt, że ich przekształcenia odbywają się w różnej perspektywie czasowej² oraz inny jest sposób ich zmiany, wpływa na niedopasowanie składowych systemu. Istnieje jednak wspólna cecha instytucji, która wiąże elementy układu. Tym spoiwem jest wspólnota wartości. Stanowi ona o trwałości, a zarazem określa ciągłość instytucji w czasie. Normy społeczne powstają w efekcie kumulowania się wiedzy i doświadczeń społeczeństwa. Są wynikiem oddziaływania na siebie jednostek i grup.

Instytucje nie powstają w oderwaniu od innych, kształtują się w powiązaniu z istniejącymi obok, a także stanowią swoiste continuum w stosunku do poprzednich. Ten fenomen trwania i ciągłości, a zarazem zmienności przedstawiany jest w koncepcji *path dependence*. Douglass C. North wyjaśniał długookresową zależność instytucji, odwołując się do wspólnych interesów i celów grup. Instytucje tworzone i tworzące się w społeczeństwie wyrastają z tzw. matrycy instytucjonalnej, czyli zbioru instytucji o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania danej wspólnoty. Matryca instytucjonalna pozwala wyjaśniać „zakotwiczenia” instytucji, a zarazem umożliwia wskazanie przyczyn ich zmienności w czasie [North 1994].

Matryca instytucjonalna stanowi jądro systemu instytucjonalnego. Wokół niej budowane są inne instytucje, rozwijane w różnych kierunkach i płaszczyznach. To skupisko najważniejszych, wzajemnie powiązanych instytucji w danej wspólnotie. Jednak, jak pisał D. Rodrik, „jego utrzymanie (sprawnego systemu instytucjonalnego – przyp. aut.) stanowi pod wieloma względami wyzwanie trudniejsze, ponieważ wymaga stworzenia zdrowej instytucjonalnej podbudowy, by zapewnić gospodarce zdolność regeneracji po wstrząsach i utrzymać dynamikę produkcji w długim okresie” [Rodrik 2011, s. 32].

W systemach instytucjonalnych można wyodrębnić grupy instytucji, podsystemy, które wpływają na decyzje i działania ludzi w różnych przekrojach oraz na

² Najbardziej znany podział instytucji zbudowany w oparciu o kryterium czasu zmiany zaprezentował O.E. Williamson [Williamson 2000].

różne sposoby. Instytucje stale się zmieniają i występuje stała tendencja do dopasowywania się ich do siebie. Dzięki temu ich oddziaływanie na aktywność jednostek i grup może być wzmacniane (lub osłabiane). System instytucjonalny nie tyle *jest w kulturze*, ile raczej *jest kulturą*, co oznacza, że nie składa się na zamkniętą, autonomiczną całość, zjawisko kulturowe o określonej ciągłości historycznej, ale stanowi serię, kulturową wielorakość, charakteryzującą się nieskończonym potencjałem rozwidlenia i wariacji w ramach otwartej całości, jaką tworzą systemy ludzkich działań. W tym kontekście nie stałość, lecz ciągła fluktuacja stanowią o istocie instytucji³. System instytucjonalny można przyrównać do „mapy pojęciowej świata, mapy wzorów postępowania [...] mapa ta pozostawia wiele do naszej własnej interpretacji, albo legendę do niej w pewnym zakresie każdy pisze sam (co nie znaczy, że dowolnie)” [Kostro 2004, s. 76].

3. Podsystemy instytucji formalnych i nieformalnych

Instytucje są bazowymi strukturami, dzięki którym ludzie kształtują ład umożliwiający ograniczenie niepewności związanej z transakcjami. Razem z technologią oddziałują na koszty modyfikacji zasobów oraz koszty transakcyjne. Wpływają zatem na dynamikę działań jednostek oraz osiągane przez nie wyniki [North 1990, s. 118]. Stanowią nierozzerwalne składniki życia społecznego. Studia nad wpływem instytucji na życie społeczne i gospodarcze wymagają podkreślenia roli reguł w kształtowaniu interakcji międzyludzkich, a także tego, że wiele z nich ma charakter niejawny. Instytucje ograniczają działania, ale też tworzą szanse na zwiększenie zakresu podejmowanych aktywności [Hodgson 2006, s. 2].

Zasadniczy podział instytucji przebiega według kryterium sposobu powstawania. Instytucje formalne są stanowione, zapisywane i narzucane wspólnotom do przestrzegania. Natomiast nieformalne kreują się same, w efekcie działań i ich powtarzania utralają się w świadomości społecznej. Instytucje formalne obejmują system praw własności (wynikający z prawa stanowionego i z tradycji), prawo (stanowione, normatywne) oraz regulacje (publiczne, społeczne, dotyczące sfery realnej i sektora finansowego) [Fiedor 2015, s. 94]. Instytucje formalne reprezentują tylko niewielką część reguł kształtujących aktywność społeczną. Dzięki mechanizmowi ich powstawania mogą być kreowane w szybszym tempie i można im nadać pożądaną formę. W codziennym funkcjonowaniu, w podejmowaniu bieżących decyzji dużo ważniejsze są jednak instytucje nieformalne (reguły niepisane, normy społeczne, konwencje) [North 1990, s. 36]. W sposób naturalny, automatyczny wpływają na zachowanie jednostek, gdyż są głębiej zakorzenione, „siedzą” w umysłach i nie są traktowane jako przymus zewnętrzny. W efekcie powtarzalnych interakcji i oceny efektów takich działań tworzą się wzorce zachowań uznawane za korzystniejsze i te się utralają. W umysłach ludzi kształtuje się obraz świata, a zwłaszcza jego

³ Definicja zaadaptowana z: [Szarecki 2008, s. 189].

porządek, typowy wzorzec procesów w nim zachodzących [Stępień 2005, s. 206]. Schematy te nie są identyczne u każdego człowieka, gdyż doświadczenia poszczególnych jednostek są różne. Instytucje formalne stanowią podsystem instytucjonalny o znacznie większej zmienności niż nieformalne.

Instytucje nieformalne można definiować jako społecznie podzielane reguły, zwykle niepisane, powstające ewolucyjnie, przekazywane i egzekwowane poza oficjalnymi kanałami [Helmke, Levitsky 2004, s. 727]. Wydaje się, że instytucje nieformalne obejmują swoim oddziaływaniem szerszy zakres aktywności ludzi. Wszędzie tam, gdzie nie działa norma prawna, z pewnością występuje jakiś zwyczaj społeczny. W przypadku reguł nieformalnych są one ściślej związane z kulturą. „Jest to swoisty system wartości – kultury tkwiący w człowieku i aktywny w każdym momencie, niezależnie od rodzaju podejmowanego działania” [Gruszevska 2006, s. 82]. Z istoty instytucji nieformalnych wynika, iż są silnie ugruntowane w świadomości ludzi i wykazują zdolność do długiego trwania.

Szczególne znaczenie we wpływie systemu instytucjonalnego na działania ludzi mają interakcje norm społecznych i prawnych. Instytucje nieformalne są utrwalonymi i społecznie akceptowanymi zasadami działania jednostek i trudno je zmienić, muszą wyewoluować. Nieformalne reguły przekształcają się też długo w normy stanowione. Mimo że taki proces daje bardziej stabilny i zrównoważony efekt końcowy, to wymaga długiego czasu. Sposobem na osiągnięcie szybszych rezultatów jest wprowadzenie instytucji formalnych, które sprawdziły się w innych krajach. Problem, który w takiej sytuacji się pojawia, to niedopasowanie do reguł nieformalnych. Ludzie traktują nowe prawo jako obce i niechętnie stosują je w życiu.

Zmiana instytucjonalna jest ciągłym procesem ściśle związanym z rozwojem społeczeństwa. Jej istotą jest nieprzerwane „ścieranie” się reguł i wpasowywanie się ich w interakcje społeczne. Ważne jest, by te dwa subsystemy instytucjonalne wzajemnie się wzmacniały. Niezbędny jest zatem proces dopasowywania się wzajemnego tych grup. Różnorodność instytucji jest niezbędna, aby mógł ukształtować się ład instytucjonalny. Musi istnieć w społeczeństwie wiele sposobów regulowania aktywności ludzi dążących do osiągnięcia innych celów. J. Wilkin wymieniał warunki, które powinien spełniać system instytucjonalny, aby został osiągnięty stan (ale nie punkt) równowagi [Wilkin 2016, s. 121]:

- godzenie różnorodnych interesów członków danej społeczności,
- skłonienie ich do przestrzegania reguł postępowania uznanych za społecznie pożądane z jednoczesnym udostępnieniem możliwości wyboru różnych strategii działania,
- zapewnienie ciągłości reguł działania i mechanizmów,
- zapewnienie znacznej przewidywalności zachowań innych członków społeczeństwa, zwłaszcza w obszarze gospodarki.

„Instytucje wysokiej jakości to te, które indukują społecznie pożądane zachowania podmiotów gospodarczych” [Rodrik 2011, s. 79]. Dopasowanie wzajemne instytucji jest niezbędne, by system był źródłem względnie spójnych bodźców wpły-

wających na aktywność gospodarczą. Działalność gospodarcza może być wówczas realizowana przy niskim koszcie transakcyjnym, z osiągnięciem wysokiego stopnia przewidywalności zachowań stron.

4. Współzależności instytucji formalnych i nieformalnych

Dwie podstawowe grupy instytucji – składowe systemu instytucjonalnego – oddziałują na siebie w trakcie powstawania oraz podczas działania. Instytucje nieformalne, ugruntowane w społecznej świadomości, nierozzerwalnie związane z jednostkami, są źródłem instytucji stanowiących. Ze względu na znaczenie wielu działań społeczeństwa decydują się na formalizację wielu reguł, zwłaszcza tych, których przestrzeganie pozwala na osiąganie znacznych korzyści społecznych. Dominują przekonania, które przyjmują postać norm społecznych oraz reguł spisanych. Kształtuje się w efekcie tzw. kultura ekonomiczna. Stanowi ona bazę, do której odwołujemy się w natrafianiu na, wydaje się, nieuregulowane obszary interakcji. Instytucje nieformalne stanowią konstrukcje myślowe, podłoże podejmowania wszystkich decyzji oraz reakcji na zmiany w otoczeniu.

Instytucje nieformalne oraz skutki ich wpływu na społeczeństwo są znacznie trudniejsze do badań niż instytucje formalne. Wynika to z ich charakteru, w tym mechanizmu egzekwowania. Instytucje nieformalne nie mają jednorodnego charakteru, uwidaczniają się wieloaspektowo w przetwarzaniu informacji, odrzucaniu danych nieistotnych oraz ostatecznie w podejmowaniu decyzji [Wirth i in. 2013, s. 21]. Nie ma w zasadzie sensu badanie wpływu pojedynczych instytucji, gdyż występują efekty zewnętrzne ich działania. Jedne instytucje działają razem z innymi – wpływają wspólnie na ludzi, kształtując ich percepcję świata oraz interakcje międzyludzkie.

Przykładem takiej wieloinstytucjonalnej analizy oddziaływania na określone obszary gospodarki jest badanie tzw. kompletu normatywnego, czyli zespołu norm prawnych i nieformalnych, które pozwalają na osiąganie bądź nie założonego celu. Poszczególne rozwiązania wchodzące w skład kompletu mają charakter heterogeniczny, ale mimo to mogą ze sobą współpracować. W swojej istocie są podporządkowane jednemu wspólnemu celowi. „Dlatego dopiero wskazanie wszystkich rozwiązań należących do danej instytucji, pochodzących ze wszystkich adekwatnych do danej sytuacji zasobów rozwiązań (a nie tylko jednego zbioru, np. norm prawnych), pozwala na ustalenie, jaka jest treść danego rozwiązania (np. jakie rozwiązanie dylematu decyzyjnego zawiera przepis prawa), jaki przebieg i jakie efekty będzie miało działanie oparte na tym rozwiązaniu, jakie cele można zrealizować za pomocą danej instytucji i należących do niej rozwiązań” [Chmielnicki 2016, s. 181-182]. Paweł Chmielnicki stwierdził, że zastosowanie koncepcji kompletu normatywnego umożliwi dostrzeżenie złożoności sytuacji, w tym alternatywne działania, nakładanie się przepisów, niespójności i luki, co staje się przyczyną nieskuteczności działania prawa. Analitykując przykład nowelizacji przepisów ustaw o podatkach dochodowych, autor za-

prezentował rozbudowany schemat przepisów, które potencjalnie będą stosowane przez podatników. Z badania tego wynikało, że podatnicy dostosowują się jedynie do formalnych wymagań, aby zminimalizować ryzyko sankcji. Wykorzystują jednak szereg wyłączeń. W ocenie autora zakres rozwiązań umożliwiających podatnikom uniknięcie sankcji jest zbyt szeroki, co w długim okresie stanie się barierą osiągnięcia zamierzonego celu przez państwo [Chmielnicki 2016, s.186-186].

Instytucje nieformalne stanowią pierwotny wzorzec budowy rozwiązań stanowiących. Reguły powstające w trakcie długookresowego działania, doświadczania upowszechniają się i z czasem mogą przyjąć postać sformalizowaną. Odbywa się to powoli i stopniowo. Dzięki powtarzalnym aktywnościom, jednolitej praktyce postępowania w określonych sytuacjach mogą się utrwalić wzorce działania. Społeczeństwo musi być również przekonane o skuteczności takich rozwiązań i potrzebie ich formalizacji. Podsystem instytucji formalnych stopniowo się zmienia, dostosowując do zmian w sferze realnej. Taki proces umożliwia powstawanie systemu o charakterze zrównoważonym, w ramach którego większość interesów grup jest przestrzegana.

Instytucje nieformalne powszechnie uznawane przez członków społeczności zwiększają skuteczność instytucji formalnych (gdy są z nimi zgodne już w trakcie powstawania). Mogą prowadzić też do wzajemnych dopasowań, co umożliwia osiągnięcie większej zgodności (selekcja instytucji). Instytucje nieformalne mają silny wpływ na działania gospodarcze.

		FORMALNE	
		slabe	silne
NIEFORMALNE	silne	(2) 28659 \$ PKB pc (Dania, Finlandia, Islandia, Holandia, Norwegia, Szwecja)	(1) 23452 \$ PKB pc (Kanada, Nowa Zelandia)
	slabe	(4) 7672 \$ PKB pc (Kolumbia, Nigeria, Peru, Portugalia, RPA, Turcja) 5556 \$ PKB pc (bez Portugalii**)	(3) 6662 \$ PKB pc (Pakistan, Filipiny, Uganda, Zimbabwe, Singapur) 2424 \$ PKB pc (bez Singapuru**)

* PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej w dolarach, w 2000 roku; ** Singapur i Portugalia to skrajne przypadki w grupach, stąd dwa sposoby obliczania – raz z tymi krajami i raz bez nich.

Rys. 1. Instytucje a poziom dobrobytu*

Źródło: na podstawie [Williamson 2009, s. 377].

Potwierdzają to wyniki badań C.R. Williamson [Williamson 2009]. Kraje o silnych instytucjach nieformalnych kreują większe dochody *per capita* niż te, któ-

rych instytucje nieformalne są słabe (rys. 1). Tak silnej zmiany nie generują instytucje formalne⁴. Zwiększanie sprawności instytucji formalnych nie wystarczy, by intensywnie wpływać na wzrost dochodów. Dużo skuteczniejsze są modyfikacje nieformalnych reguł. Badania te wyraźnie uwypukliły wpływ instytucji nieformalnych na dobrobyt społeczeństwa. Do pomiaru instytucji nieformalnych C. Williamson wykorzystywała zmienne kulturowe G. Tabelliniego [Tabellini 2007]. Zostały one pogrupowane w cztery kategorie: zaufanie, szacunek, indywidualna determinacja i posłuszeństwo. Zmienne te są istotne w kształtowaniu interakcji międzyludzkich, wpływają na rynkowe zachowania, w tym na przedsiębiorczość.

Zależności między instytucjami formalnymi i nieformalnymi są kluczowe szczególnie w krajach o niższym poziomie rozwoju. W tych gospodarkach praktyki *de facto* różnią się od zasad *de iure*, co wynika właśnie z niesprawnego działania systemów instytucjonalnych.

Wadą stopniowych zmian jest brak możliwości przyspieszenia bądź przeskoczenia pewnych etapów. Występowanie dysproporcji rozwojowych, dużego dystansu w poziomie dochodów lub innych składowych dobrobytu mogą być przesłankami do uruchomienia szybszych przekształceń. Radykalne zmiany w systemach instytucjonalnych wiążą się z „przeszczepem” nowych instytucji, które sprawdziły się na gruncie innych społeczeństw. Powstaje wówczas dysonans między istniejącymi instytucjami nieformalnymi a nowymi, stanowionymi. Takie rozwiązania mogą być traktowane jako obce, a stopień ich akceptowania będzie niski. Może wręcz narastać sprzeciw wobec stosowania nowych norm formalnych.

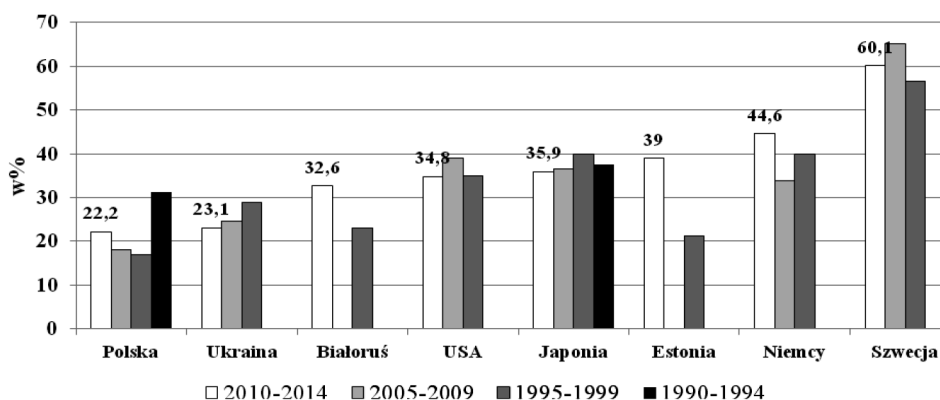
5. Antynomia instytucji formalnych i nieformalnych w Polsce

Instytucje nieformalne mogą być barierą zmian instytucji formalnych oraz ograniczać skuteczność ich działania. Tworzy się wówczas napięcie instytucjonalne, które jest efektem sprzeczności między grupami instytucji i różnokierunkowego ich oddziaływania na aktywność ludzi. „Wszczepienie” obcych przepisów prawnych wprowadza dualizm w systemie instytucji. Antynomia ta wynika z różnych źródeł ich powstawania. Skutkuje to spadkiem zaufania uogólnionego i do organizacji państwa, i tym samym wpływa negatywnie na dynamikę aktywności gospodarczej.

Taki proces miał miejsce w Polsce. Wprowadzenie nowych instytucji z zewnątrz nie zostało w pełni zaakceptowane, pojawiały się sprzeciwy społeczeństwa. Co prawda oczekiwano zmian, ale ostatecznie zastosowano wiele rozwiązań, które nie były zgodne z oczekiwaniami lub wywołały niepożądane skutki. Niesprawność w działaniu (wewnętrzne sprzeczności, luki, wysoki stopień skomplikowania) i ni-

⁴ Badanie dotyczyło 45 krajów świata za lata 1975-2000, wyodrębniono wyraźnie grupy o: 1) silnych instytucjach formalnych i nieformalnych, 2) silnych formalnych i słabych nieformalnych, 3) słabych formalnych i silnych nieformalnych, 4) słabych formalnych i nieformalnych. Ocena siły instytucji została dokonana na podstawie wskaźników World Value Survey.

ska skuteczność egzekwowania systemu instytucji formalnych mogą uruchamiać powstawanie rozwiązań substytucyjnych – instytucji nieformalnych. Poszczególne rodzaje instytucji mogą być do siebie niedopasowane, mogą być względem siebie sprzeczne. Konflikt między nimi jest spowodowany charakterem ich zmienności. Nieformalne zmieniają się powoli, są inercyjne, formalne zaś mogą być wprowadzone/zmienione w stosunkowo szybkim czasie. Nieformalne reguły mogą się stać barierą skuteczności formalnych. Trudno nawet w pełni przewidzieć skutki tego konfliktu [Fiori 2002, s. 1027]. „Instytucje cechują jednocześnie zjawiska substytucji i komplementarności. Zachodzi jednocześnie wzajemne dopasowywanie mechanizmów selekcyjnych i proces tworzenia nowych instytucji. [...] Substytucja dotyczy głównie etapu tworzenia systemu instytucjonalnego, komplementarność funkcjonowania danego systemu ujawnia się zaś w fazach jego pełnej dojrzałości” [Staniek 2017, s. 89]. A zatem stworzenie sprawnego systemu wymaga eliminacji sprzeczności między instytucjami formalnymi i nieformalnymi oraz osiągnięcia równowagi instytucjonalnej.



Rys. 2. Zaufanie uogólnione w Polsce i wybranych krajach w latach 1990-2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie [WVS, 2017].

Występująca w Polsce niespójność instytucji formalnych i nieformalnych powoduje, że władzy wystawiane są niskie oceny, a społeczeństwo przejawia nieufność wobec jej poczynań. Niskie zaufanie do innych osób łączy się w Polsce z wysoką nieufnością do instytucji państwowych (rys. 2). Wydaje się, że wpływ na to mają oceny dotychczasowych poczynań rządu, a także efekty pracy konkretnych urzędników. Media są pełne doniesień o wadliwym działaniu państwa. Takie przypadki podważają wiarygodność państwa oraz reguł prawnych przez nie stanowionych jako obiektywnych i zgodnych z interesem obywateli. Kolejne działania władzy będą traktowane jako stronnicze i w ograniczonym stopniu umożliwiające realizację interesu jednostek. Taką sytuację określa się jako kultura nieufności. Oznacza ona po-

wszechną podejrzliwość w stosunku do osób i instytucji, która nakazuje, by być stale czujnym, monitorować działania innych, aby nie zostać oszukanym. Obawy dotyczą szerokiego pola działań niezgodnych z oczekiwaniami: oszustw, nadużyć, kłamstwa, nierzetelności, spisków i konspiracji [Sztompka 2012, s. 353-354]. Niskie zaufanie do władzy zmniejsza skuteczność przepisów prawa oraz ogranicza efekty regulacji państwowych (niska elastyczność społeczeństwa na zmiany).

Poziom zaufania Polaków do innych jest dwukrotnie niższy niż w Niemczech i trzykrotnie niższy niż w Szwecji. Blisko dwie trzecie Polaków (63%) charakteryzuje nieufne podejście do ludzi, deklarują oni niskie zaufanie do nieznanymi oraz do partnerów w interesach (22% wykazuje nieufność we wszystkich kwestiach). W relacjach biznesowych większość wykazuje postawę konieczności zachowania ostrożności oraz stosowania zasady ograniczonego zaufania do innych osób. Otwartość w relacjach społecznych wykazuje 28% respondentów. Nie jest to zjawisko przejściowe, utrzymuje się ono już ponad 10 lat [CBOS, 2016].

Ponad 73% polskich przedsiębiorców uważa, że należy wykazywać stałą czujność, aby nie paść ofiarą oszustwa. 84% ufa podmiotom z tzw. polecenia [Fazlagić 2016]. Ujawnia to skalę tego, jak ważne w działalności gospodarczej są wciąż kontakty osobiste i nieformalne więzi.

Niskie zaufanie jest wynikiem doświadczania negatywnych sytuacji, które ograniczają spodziewane korzyści z działań lub w inny sposób zmniejszają ich sprawność. Połowa Polaków (51%) negatywnie ocenia funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce, w tym co ósmy (12%) twierdzi, że działa on zdecydowanie źle. Pozytywne opinie wyraża nieco ponad 1/3 respondentów (36%) [CBOS, 2017]. 66% Polaków uznaje, że problemem są zmieniające się prawodawstwo i polityka władz oraz złożoność procedur administracyjnych (63%) [European Commission, 2015].

Tabela 1. Postawy nieformalne / skala akceptowania zachowań niezgodnych z prawem (Polska)

Korupcja	Bardzo rozpowszechniona 64%
Przekupstwo/nadużywanie władzy	Bardzo rozpowszechnione 81%
Zmowy przy zamówieniach publicznych	Bardzo rozpowszechnione 55%
Przekupstwo, znajomości to często najlepszy sposób korzystania z usług publicznych	77%
Prywatnym sektorem kieruje uprzywilejowany dostęp	39%

Źródło: [European Commission, 2015; CBOS, 2014].

Polski system prawny co roku powiększa się o tysiące stron nowych przepisów. Ogranicza to możliwość poznania tych regulacji oraz stosowania ich w praktyce. Jeśli tylko w samym 2016 roku weszło w życie ponad 31 tysięcy stron przepisów prawa najwyższej rangi dotyczących działalności gospodarczej, to samo zapoznanie się z tak ogromną liczbą dokumentów przekracza możliwości pojedynczego przedsiębiorcy. Przy założeniu średniego tempa musiałyby poświęcać na czytanie tych re-

gulacji ponad 4 godziny dziennie. Jest to z pewnością bariera funkcjonowania firm, szczególnie o mniejszych rozmiarach. Niepokojący jest też krótki okres prac nad aktami prawnymi. Coraz więcej aktów prawnych wprowadzanych jest bez konsultacji społecznych, a połowa ustaw – bez prac w komisjach [Grant Thornton, 2017]. Fakty te rodzą pytania o jakość prawa.

Kolejną równie ważną kwestią jest skuteczność egzekwowania prawa. W 2017 roku raport Doing Business umieścił Polskę na 55 miejscu pod względem egzekwowania umów przed sądami. Procesy te trwały średnio 685 dni oraz wymagały poniesienia kosztów w wysokości 19,4% roszczeń. Oznacza to, że zajmują więcej czasu niż w większości krajów Unii Europejskiej [Doing Business 2017]. „Znamienny jest jednak brak konsekwencji państwa jako instytucji: z jednej strony, ustawodawca wpisuje w kodeksy najsurowsze kary za przestępstwa gospodarcze zamiast kar grzywny, z drugiej strony, sądy i tak masowo orzekają kary w zawieszeniu, wskutek czego czynią je mniej dokuczliwymi niż kara grzywny” [Raport. Biała Księga... 2016, s. 11].

Przytoczone fakty świadczą o niskiej jakości prawa w Polsce oraz trudnościach z jego egzekwowaniem. Trudno zatem nie dostrzegać dysonansu między regulami stanowionymi a normami nieformalnymi. Wyrazem tych antynomii jest zmniejszająca się skala akceptacji instytucji formalnych wyrażająca się w niskim i malejącym zaufaniu uogólnionym oraz do instytucji państwowych. Postulowanych jest wiele zmian w przepisach, które by uprościły ich stosowanie. Dopóki takie zmiany nie zajdą, dopóty ludzie będą szukali sposobu na zastosowanie łatwiejszych dróg dojścia do celu. W działalności gospodarczej niezbędne jest ograniczanie kosztów transakcyjnych. Nieformalne porozumienia, znajomości, sieci rodzinne mogą być ważniejsze od otwartego dostępu, konkurencji, wolnego rynku. Zmniejszanie skali działalności gospodarczej do krótkiego promienia zaufania wpływa na ograniczanie możliwości ekspansji na większe obszary i długookresowego rozwoju firm.

Trudno nie dostrzegać zmian również w obrębie instytucji nieformalnych. Następuje ewolucja podzielanych w społeczeństwie wartości, a wraz z nią zachowań ludzi. Paweł Sztompka pisał o rozszerzającej się w społeczeństwie polskim kulturze nieufności, czyli coraz bardziej rozpowszechnionej podejrzliwości w stosunku do otoczenia, osób czy instytucji. Sprawia ona, że ludzie nieustannie monitorują aktywność innych osób w obawie przed oszustwami, nadużyciami, kłamstwami, nierzetelnością, spiskami i konspiracją [Sztompka 2012, s. 353-354]. Rozpowszechnione są też reguły, które akceptują wykorzystywanie i oszukiwanie innych i zalecają nieufność, podejrzliwość, ostrożność. Panuje przekonanie, że nikt nie jest godny zaufania [Sztompka 2007, s. 300]. Świadczy to o erozji instytucji nieformalnych, co osłabia spójne działanie systemu instytucjonalnego.

6. Zakończenie

Ład instytucjonalny, a w tym wzajemne dopasowanie instytucji, jest warunkiem sprawnego funkcjonowania gospodarki. Instytucje działają efektywnie tylko wtedy, gdy większość ludzi przestrzega obowiązujących praw, respektuje normy społeczne oraz reprezentuje zbliżone wartości [Staniek 2012, s. 213]. Mimo trudności z pomiarem instytucji (ich jakości, siły, przejawów) wyraźnie widoczna jest w Polsce sprzeczność na linii: instytucje formalne a nieformalne. Dzięki poszukiwaniu źródeł tej antynomii łatwiejsze jest objaśnianie barier działalności firm i rozwoju całej gospodarki.

Wydaje się, że główną przyczyną tego dysonansu w ramach systemu instytucjonalnego jest charakter zmiany poszczególnych podsystemów instytucji. W przypadku polskiej gospodarki przeszczepione w trakcie transformacji instytucje formalne nie „wtopiły się” w ugruntowane nieformalne, ale też te drugie nie dopasowały się wystarczająco do nowych stanowionych. Jednak ważną przyczyną nieładu instytucjonalnego leży po stronie niesprawnego prawa. Ogromna i rosnąca liczba przepisów prawnych, sprzeczności, niedopasowania, luki w prawie utrudniają ich stosowanie. Egzekwowanie prawa jest również problematyczne. Wskazać można powolną pracę sądów, nieadekwatne kary, omyłki. W świetle takiego stanu prawa nie dziwi społeczna akceptacja naginania prawa czy obchodzenia przepisów, zwłaszcza w świetle ujawniających się systematycznie afer w sferach rządzących. W konsekwencji antynomia między instytucjami zmniejsza zaufanie do państwa i jego agend oraz do członków społeczeństwa. Powodem braku spójności w obrębie systemu instytucjonalnego Polski jest również rozpad nieformalnych reguł działania, norm społecznych.

Sprzeczność instytucji formalnych i nieformalnych to oczywista przesłanka zmian w sferze instytucji, ale też w sferze realnej. Niezbędne jest znalezienie najlepszego sposobu na takie dostosowania grup instytucji, aby proces ten zachodził przy najmniejszym koszcie, w tym społecznym. Ważne jest też, by powstające instytucje stanowione były akceptowane społecznie, by trafiały na odpowiedni grunt instytucji nieformalnych.

Literatura

- CBOS, 2014, *Polacy o gospodarce wolnorynkowej*, Komunikat z badań CBOS, 31, Warszawa, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_031_14.PDF (10.04.2017).
- CBOS, 2016, *Zaufanie społeczne*, Komunikat z badań CBOS, 18, Warszawa, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_018_16.PDF (20.05.2017).
- CBOS, 2017, *Wymiar sprawiedliwości w odbiorze społecznym*, CBOSNews, Newsletter, nr 10.
- Chmielnicki P., 2016, *Instytucje jako zbiór rozwiązań, których treść wymaga badania*, „Nowa ekonomia instytucjonalna a nauki o zarządzaniu”, Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, nr 48.

- Doing Business 2017, Database; <http://www.doingbusiness.org>.
- European Commission, 2015, *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, Eurobarometr Flash428, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/69434> (20.05.2017).
- Fazlagić J., 2016, *Przez brak zaufania przedsiębiorców polska gospodarka traci 280 mld zł rocznie*, Forbes; <http://www.forbes.pl/przez-brak-zaufania-przedsiębiorcow-polska-gospodarka-traci-280-mld-zl-rocznie,artykuly,204577,1,1.html> (20.05.2017).
- Fiedor B., 2015, *Instytucje formalne i nieformalne w kształtowaniu trwałego rozwoju*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 40, t. 2, Szczecin.
- Fiori S., 2002, *Alternative Vision of Change in North's New Institutionalism*, Journal of Economic Issues, vol. XXXVI, no. 4.
- Grant Thornton, 2017, *Produkcja prawa w Polsce największa w historii. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi2mL-U6tLUAhVJcAKHU_6AlcQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fgrantthornton.pl%2Fwpcontent%2Fuploads%2F2017%2F02%2FBarometrPrawa_GT2017.pdf&usq=AFQjCNEt1qMKuqylNOcBCmahF-Ds4msOzg (25.05.2017).
- Gruszevska E., 2006, *Instytucje nieformalne a tworzenie kapitału w Polsce*, [w:] Kopycińska D. (red.), *Problemy wzrostu gospodarczego we współczesnych gospodarkach*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Helmke G., Levitsky S., 2004, *Informal institutions and comparative politics: A research agenda*, Perspectives on Politics, vol. 2, no. 4.
- Hodgson G.M., 2006, *What are institutions*, Journal of Economic Issues, no. 1 (XL).
- Kostro K., 2004, *Nieformalne instytucje w życiu gospodarczym*, Studia Ekonomiczne, nr 1-2 (XL-XLI).
- Kunčič A., 2013, *Institutional quality dataset*, Journal of Institutional Economics, vol. 10, no. 1, s. 135-161.
- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North D.C., 1994, *Economic performance through time*, The American Economic Review, vol. 84, no. 3, s. 359-368.
- North D.C., 2002, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Raport. Biała Księga. Relacje przedsiębiorców z organami państwa*, 2016, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa.
- Ratajczak M., 2009, *Czy wszyscy jesteśmy lub będziemy instytucjonalistami?*, Ekonomia, nr 3 (74), s. 13-27.
- Ratajczak M., 2015, *Ekonomia instytucjonalna a kierunki zmian w ekonomii jako nauce*, [w:] Hardt Ł., Mielczarek-Andrzejewska D. (red.), *Ekonomia jest piękna? Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Wilkinowi*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Rodrik D., 2011, *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Staniek Z., 2012, *Równowaga instytucjonalna i jej wymiary*, [w:] Rudolf S. (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, WSEiP, Kielce.
- Staniek Z., 2017, *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*, Difin, Warszawa.
- Stępień B., 2005, *Struktury przedsiębiorstw międzynarodowych w świetle nowego instytucjonalizmu w teorii organizacji*, [w:] Najlepszy E. (red.), *Biznes międzynarodowy a internacjonalizacja gospodarki narodowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Szarecki A., 2008, *Przedsiębiorczość jako forma kultury*, Problemy Zarządzania, nr 2.
- Sztompka P., 2007, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków.
- Sztompka P., 2012, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków.

- Tabellini G., 2007, *Culture and institutions: economic development in the regions of Europe*, Mimeo.
- Wilkin J., 2016, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Williamson C.R., 2009, *Informal institutions rule: Institutional arrangements and economic performances*, *Public Choice*, vol. 139, iss. 3-4.
- Williamson O.E., 2000, *The New Institutional Economics: Taking stock, looking ahead*, *Journal of Economic Literature*, vol. 38, no. 3, s. 595-613.
- Wirth S., Markard J., Truffer B., Rohracher H., 2013, *Informal institutions matter: Professional culture and the development of biogas technology*, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 8.
- WVS, 2017, *World Values Survey*, <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp> (15.05.2017).