

Część 2

Ochrona wierzycieli w Polsce. Koszty transakcyjne dochodzenia praw z umów

Wybrane globalne i makroekonomiczne czynniki kształtujące w Polsce dochodzenie praw z umów

Elżbieta Mączyńska*

Wstęp

Współczesną gospodarkę charakteryzują nasilające się przejawy nieładu społeczno-gospodarczego, w tym szczególnie destruktywne dla sprawności gospodarowania oraz jakości życia społecznego zjawiska łamania umów. Są to zjawiska nasilające się w wielu krajach, ale zarazem sięgające szczybli ponadnarodowych. Towarzyszą temu nieład finansowy i naruszanie równowagi finansowej, co wyraża się m.in. w występującym w wielu krajach wysokim deficycie budżetowym, przekładającym się na rosnący w wymiarach absolutnych i w relacji do PKB dług publiczny¹.

Dysfunkcje współczesnej gospodarki potwierdza wiele negatywnych zjawisk. Do najbardziej dotkliwych należą zagrożenia anomią, czyli chaosem w systemie wartości społecznych, zagrożenia wynikające z nadmiernego zadłużania się. Rosnące ryzyko niemożności spłacenia takich długów spektakularnie potwierdza m.in. przypadek niewypłacalności Grecji. Wiele kontrowersji wywołał też przypadek zablokowania kont bankowych na Cyprze, niektórzy eksperci

uznali tego typu blokowanie za łamanie umów bankowych, łamanie prawa².

Zarazem zjawiskom naruszania w różnych formach równowagi finansowej i związanego z tym naruszania porządku prawnego towarzyszą zmniejszające się w skali globalnej możliwości wzrostu gospodarczego i rosnące ryzyko sekularnej, czyli długotrwałej, wiecznej stagnacji.

Wszystkie te zjawiska nie omijają Polski, gdzie do tych zagrożeń dołączają zagrożenia związane ze słabościami w stanowieniu i egzekwowaniu prawa oraz związane z charakteryzującym Polskę antynomicznym dryfem w życiu społeczno-gospodarczym. Dryf ten prowadzi do marnotrawstwa potencjału społeczno-gospodarczego³.

Remedium mogą stanowić rozwiązania ukierunkowane na kształtowanie bardziej inkluzywnego systemu społeczno-gospodarczego, tj. takiego, który ukierunkowany jest na angażowanie wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego na rzecz optymalnego wykorzystywania potencjału rozwojowego i przeciwdziałania jego stratom.

* Prof. dr hab., kierownik Zakładu Badań nad Bankructwami Przedsiębiorstw, Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie (KNoP), Szkoła Główna Handlowa (SGH) w Warszawie.

¹ Kwestie narastania zadłużenia i dysfunkcji sektora finansowego są przedmiotem m.in. książki *Bezprawne długi. Jak banki sterują demokracją*, autorstwa F. Chesnais'ego, Książka i Prasa, Warszawa 2012.

² „Rząd w Nikozji zamroził konta we wszystkich tamtejszych bankach, w tym konto polskiej ambasady. Wszystko po to, aby je opodatkować. – Jest to niezgodne z konwencją wiedeńską, której 35 artykuł mówi, że konta dyplomatyczne powinny być wyjęte z takich działań”, vide: *Zablokowane konto polskiej ambasady na Cyprze* http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,13589343,Cypr_Zablokowane_konto_polskiej_ambasady_To_niezgodne.html, 19.03.2012.

³ Szerzej na ten temat: E. Mączyńska, *Inkluzywna gospodarka w: Reforma Kulturowa 2020-2030-2040. Sukces wymaga zmian*, KIG, Warszawa 2015.

Niedotrzymywanie umów jako czynnik destrukcji życia społeczno-gospodarczego⁴

Występujące w życiu społeczno-gospodarczym zjawisko niedotrzymywania umów stanowi czynnik destrukcji porządku gospodarczego i społecznego. Węgierski ekonomista János Kornai wykazuje, jak bardzo negatywne i szerokie mogą być tego następstwa. Wskazuje, że łamanie umów nie tylko skutkuje utratą zaufania do osób czy instytucji, które nie dotrzymują zobowiązań, ale też przekształca się w swego rodzaju spiralę czy efekt domina, prowadzący do erozji zaufania na szerszą skalę. Zagraża to fundamentom demokracji. Systemy demokratyczne opierają się bowiem na zaufaniu wyborców do wybieranych osób i instytucji. Utrata zaufania w takim przypadku negatywnie rzutuje na frekwencję wyborczą, co w sposób oczywisty osłabia demokrację. Istotne przy tym jest, że do utraty zaufania dochodzi przeważnie dość łatwo i szybko, czasami niemalże błyskawicznie, zaś jego odzyskiwanie to długi, wieloletni, niekiedy wykraczający poza jedno pokolenie, ponadgeneracyjny proces. Utratę zaufania można porównać do swego rodzaju infekcji, która – podobnie jak w medycynie – jeśli nie przeciwdziała się jej przyczynom, może dość łatwo przekształcić się nie tylko w epidemię, ale nawet w pandemię, i to z ponadpokoleniowymi, negatywnymi konsekwencjami.

Znaczenie kwestii zaufania w życiu społeczno-gospodarczym spektakularnie potwierdza chociażby fakt, że za jeden z fundamentalnych katalizatorów obecnego światowego kryzysu, zapoczątkowanego we wrześniu 2008 r. upadłością banku Lehman Brothers, uznaje się właśnie kryzys zaufania⁵. Zaufanie jest bowiem swego rodzaju smarem dla biznesu i harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego. W warunkach zaś niekruszcowego systemu pieniężnego, opartego nie na złocie, lecz na pieniądzu papierowym i w znacznym stopniu na parapieniądzu (*fiat money*), zaufanie ma znaczenie fundamentalne. Cały bowiem system pieniężny, a zatem cały krwiobieg gospodarki oparty jest właśnie na zaufaniu. Brak zaufania zakłóca, zatrzuwa ten krwiobieg, co w skrajnym przypadku (analogicznie jak w przypadkach medycznych) może generować śmiertelne zagrożenie. Takim właśnie śmiertelnym zagrożeniem może skutkować

łamanie umów i wynikających z nich zobowiązań w życiu społeczno-gospodarczym. W skrajnym przypadku może bowiem prowadzić do upadłości przedsiębiorstw czy też upadłości konsumenckiej. W dodatku ekonomiczne skutki łamania umów to tylko czubek góry lodowej. Znacznie bardziej niebezpieczne i destrukcyjne bywają następstwa społeczne.

Tym samym J. Kornai, podejmując kwestię łamania umów, przestrzega nie tylko Węgry, ale i świat przed wynikającym z tego niebezpieczeństwem. Łamanie umów nieuchronnie prowadzi bowiem do kryzysu zaufania, co niszczy podstawowe relacje w biznesie i relacje międzyludzkie, ale co najważniejsze, niszczy fundamentalne założenia systemu demokratycznego. System taki, w odróżnieniu od dyktatury czy systemów etatystycznych, opiera się na umowach społecznych. Zatem naruszanie nawet najdrobniejszego składnika tego systemu, niespełnianie warunków choćby najdrobniejszej umowy może prowadzić do erozji demokracji.

W kontekście podawanych przez J. Kornai przykładów specjalnej wymowy nabiera jedna z najbardziej chyba we współczesnym świecie lekceważonych przestróg: „*Don't let money change you!*”. Prawie wszystkie typy łamanych umów mają bowiem związek z pieniędzmi. Dotyczy to nie tylko sfery życia prywatnego, biznesu, ale także sfery publicznej, w tym finansów publicznych. Stąd też przystaje tu powiedzenie, że jeśli nie wiadomo, o co chodzi, to chodzi o pieniądze. Współczesny świat podporządkowany jest bowiem raczej zasadzie, że „*Money makes the world go around*” i tak popularnej (przynajmniej do czasu bankructwa Lehman Brothers) w świecie finansjery regule, że chciwość jest dobra. To chyba dlatego opisywana przez Kornai osobą zaciągająca kredyt unika następnie jego spłacania, nie wahając się sprzeniewierzyć zaufaniu kolegów, którzy podżyrowali ten kredyt i ponoszą dotkliwie konsekwencje tego, że kredytobiorca pożyczki nie spłaca. Taki przypadek może co prawda łatwo być zbagatelizowany jako przypadek jednostkowy, ale jest on tylko z pozoru mało znaczący. Poza następstwami ekonomicznymi nie mniej, a może znacznie bardziej ważne są bowiem destrukcyjne następstwa społeczne, w tym przede wszystkim destrukcja wię-

⁴ Szerzej na ten temat w: E. Mączyńska: *Łamane obietnice jako syndrom nieładu instytucjonalnego* *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 62/2013. s. 727–742.

⁵ Zważywszy jednak, że symptomy kryzysu były zauważalne co najmniej rok wcześniej, takie datowanie początku kryzysu jest wielce problematyczne. Już wcześniej przestrzegał przed wystąpieniem kryzysu m.in. Nouriel Roubini (*vide* N. Roubini, S. Mihm, *Crisis Economics: A Crash Course in the Future of Finance*, The Penguin Press 2010).

zi społecznych, więzi międzyludzkich. Stąd też przedstawiany przez Kornaia – z pozoru mało znaczący, jednostkowy – fakt złamania umowy może wywołać efekt kamyka, który uruchamia lawinę, w tym przypadku lawinę niewypłacalności, ale też lawinę destrukcji w relacjach międzyludzkich. Spektakularnie dowodzi tego globalny kryzys finansowo-gospodarczy, którego początek utożsamiany jest z upadłością banku Lehman Brothers we wrześniu 2008 r., zaś koniec jest trudny do przewidzenia. Potwierdzają to liczne analizy, a także World Economic Forum w Davos⁶. W wyniku analiz tego kryzysu Nouriel Roubini i Stephen Mihm dochodzą do wniosku, że „niestety, jego skutki będą odczuwane przez długie lata, może nawet przez dziesięciolecia”⁷. Trudno się z takim wnioskiem nie zgodzić, zwłaszcza uwzględniając skalę nieładu w gospodarce światowej i globalnie naruszonej równowagi.

Łamanie umów można uznać za jeden z najgroźniejszych przejawów takiego nieładu. Dlatego też trudne do przecenienia są analizy i refleksje na ten temat, w tym na temat stawianych przez J. Kornaia pytań: *What significance does keeping promises bear? Why do so many people break their promises? What consequences ensue from this flood of promise-breaking?* W pełni zasadne jest przy tym przyjęte w artykule J. Kornaia założenie, że choć podawane w nim przykłady dotyczą głównie Węgier, to omawiane zjawisko łamania obietnic ma znacznie szerszy zasięg. Z pewnością nie jest nadużyciem merytorycznym stwierdzenie, że problem łamania umów ma wymiar bardzo szeroki, ponadnarodowy, a nawet globalny.

Przedstawiona przez J. Kornaia charakterystyka istoty, przejawów i następstw łamanych obietnic przystaje też do sytuacji w Polsce. Wystarczyłoby wręcz tylko zmienić w publikacji Kornaia nazwy kraju i firm, aby niemalże każde zdanie w pełni odzwierciedlało polską rzeczywistość. W Polsce bowiem bez trudu można znaleźć dziesiątki, jeśli nie setki przykładów ilustrujących wymienione w artykule profesora Kornaia pięć typów łamanych obietnic w rela-

cjach: producenci – nabywcy; nabywcy – producenci; kredytobiorcy – kredytodawcy; rząd i samorządy – obywatele; politycy – wyborcy (*Producers' promises to users; Users' promises to producers; Debtors' promises to lenders; Government (central or local) promises to citizens; Political promises (by individual politicians, parties or movements) to electors*). W odniesieniu do Polski (ale sądzę, że nie tylko) wykaz ten można rozszerzyć o szósty typ łamania obietnic: kredytodawcy – kredytobiorcy (*lenders promises to debtors*). Odzwierciedla to sytuację, gdy banki w trybie przyspieszonym i wysoce niekonsyliacyjnym zamykają linię kredytową, przerywając kredytowanie, co niekiedy prowadzi do nieuzasadnionych ekonomicznie upadłości kredytobiorców. W Polsce wiele jest przejawów łamania umów wszystkich wymienionych typów, a zarazem przejawów łamania prawa⁸. Przy tym pomiędzy tymi typami łamania umów występują wyraźne sprzężenia zwrotne. Nie wdając się w tym miejscu w szczegółową egzemplifikację, wystarczy wskazać na jeden tylko, ale bardzo społecznie nośny, odbijający się szerokim echem przypadek afery Amber Gold. Przypadku tego wbrew niektórym opiniom nie można lekceważyć. Ilustruje on bowiem instytucjonalne podłoże łamania obietnic, ilustruje nieład instytucjonalny.

Podobnie jak na Węgrzech, także w Polsce na co dzień można spotkać przypadki dowodzące łamania obietnic. Odnosi się to do wszystkich wymienianych w artykule J. Kornaia typów łamania obietnic. W dodatku można wskazać na dodatkowe odmiany takiego zjawiska, wynikające z coraz bardziej złożonych i coraz mniej transparentnych powiązań kapitałowych (na co wskazuje m.in. S. Sołtysiński). Tworzy to sprzyjające podłoże m.in. do unikania przez niektóre firmy realizacji zobowiązań np. podatkowych i niedotrzymywania innych zobowiązań (bywa, że nawet w glorii prawa). W literaturze przedmiotu identyfikowane są symptomy łamania umów także przez białe kołnierzyki, czyli elity biznesowe, nierzadko powiązane z kręgami parlamentarno-politycznym⁹.

⁶ Vide: Global Risks 2013, Eighth Edition, An Initiative of the Risk Response Network, World Economic Forum w Davos, <http://reports.weforum.org/global-risks-2013/>; *Davos Crib Sheet: Top Global Risks of 2013 (Be Afraid, Be Very Afraid)* by Gary Belsky, „TIME Magazine”, Jan. 23, 2013, <http://business.time.com/2013/01/23/davos-crib-sheet-top-global-risks-of-2013-be-afraid-be-very-afraid/>.

⁷ Vide: N. Roubini, S. Mihm, op. cit., s. 27.

⁸ Ograniczone ramy komentarza uniemożliwiają szczegółową egzemplifikację tego. Artykuł J. Kornaia inspirowany jest jednak do szczegółowej analizy kwestii łamanych umów w poszczególnych krajach i z pewnością zaowocuje wieloma jeszcze komentarzami i opracowaniami także innych autorów, nie tylko polskich.

⁹ Vide: np. J. Bakan, *The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power*, Free Press, New York, 2004.

Potwierdza to też historia działającej w Polsce w latach 2009–2012, czyli przez niespełna trzy lata parabankowej spółki z o.o. Amber Gold i jej upadłości. To jeden z najgłośniejszych w ostatnich latach w Polsce przypadków defraudacji finansowych. Wskutek upadłości nie zostały dotrzymane zobowiązania spółki i tysiące osób poniosły z tego tytułu ogromne straty finansowe i inne. Spółka przyjmowała od klientów lokaty pieniężne, które zgodnie z umową miały być inwestowane w kruszce (złoto, platynę i srebro). Klienci otrzymywali certyfikaty, będące dowodem ich praw do gromadzonych w kruszcu zasobów i zysków na operacjach kruszczowych. Jednak w połowie 2012 r. okazało się, że w Amber Gold nie ma śladu po złocie, w które chcieli inwestować klienci.

Sprawa Amber Gold porównywana jest (co do istoty, mimo że wymiar finansowy nie jest tak duży) ze sprawą Bernarda Madoffa z USA¹⁰. Zarazem przypadek ten wskazuje nie tylko na ogrom szkód gospodarczych, ale także na wielorakość groźnych dla demokracji i poczucia sprawiedliwości szkód społecznych, w tym moralnych, jakie z tego wynikają. Zasięg tej afery jest tak duży, że konieczna była reakcja parlamentu polskiego, a polski wymiar sprawiedliwości zmuszony był do odwołania się do międzynarodowego wsparcia. Ma to związek z faktem, że afera Amber Gold łączy się z upadłością powiązanych kapitałowo z Amber Gold linii lotniczych OLT Express, przy czym powiązania te i dokonywane przepływy kapitałowe okazały się wysoce nieprzejrzyste, co zrodziło domniemanie prania przez Amber Gold brudnych pieniędzy. Przypadek tej spółki jak w soczewce skupia wszystkie wskazywane przez profesora Kornaia typy łamania obietnic. Doszło tu mianowicie do złamania umów w relacjach producent, usługodawca – klient (*Producers' promises to users*) – Amber Gold nie dopełnił obietnicy inwestowania lokat klientów w zakupy złota, a linie lotnicze nie zrealizowały przewidzianych w umowach usług. Wskutek defraudacji dotknięci nimi klienci nie dopełniali zobowiązań wobec dostawców usług (*Users' promises to producers*). Defraudacje te

naraziły na straty banki (*Debtors' promises to lenders*). Najbardziej jednak jaskrawo uwidaczniają się w przypadku Amber Gold przejawy niedopełniania zobowiązań przez państwo i inne instytucje publiczne (*Government (central or local) promises to citizens*). Organy państwa, w tym prokuratura i sądy, nie dopełniły bowiem obowiązku egzekwowania prawa. Nie doszłoby bowiem do rejestracji spółki Amber Gold, gdyby uwzględniono, że jej założyciel był wcześniej karany karą więzienia w zawieszeniu za przestępstwa finansowe, które się powtarzały. Oznacza to, że nie były egzekwowane wyroki, które mimo powtarzania się czynów przestępczych nie przekształcały się w pozbawienie oskarżonego wolności. Sąd nie dostrzegł przy tym wcześniejszej zmiany nazwiska przez właściciela Amber Gold, co ułatwiało zakładanie przez niego nowych spółek. Ponadto nie były egzekwowane przewidziane w prawie obowiązki sprawozdawcze Amber Gold¹¹. Występują tu zarazem symptomy niespełniania umów typu *political promises to electors*¹². Sprawa Amber Gold obnażyła liczne luki prawne, co ułatwiało nadużycia finansowe (zwłaszcza w sytuacji bardzo łagodnych kar za niedopełnianie obowiązków sprawozdawczych). Przy tym w odniesieniu do Amber Gold wystąpiły poszlaki powiązań biznesu i polityki oraz prania brudnych pieniędzy, co wobec luk prawnych mogło mieć miejsce w glorii prawa. Nieprzypadkowo też Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przez prawie 16 godzin zajmował się tą kwestią, przy czym jej złożoność sprawia, że wciąż nie jest zakończona¹³.

Sprawa Amber Gold ujawniła wiele istotnych słabości polskiego wymiaru sprawiedliwości, co przyznał też minister sprawiedliwości, wskazując zarazem na potrzebę reformy prawa i prokuratury¹⁴. Sprawa Amber Gold wywarła wysoce negatywny wpływ na postrzeganie przez mieszkańców Polski kwestii sprawności i roli państwa oraz sprawiedliwości i demokracji. Skalę szkód mentalnych wyrażają popularyzowane w mediach hasło „słabe państwo zagubionych obywateli”¹⁵, ale także złośliwa sentencja „wierzę w sprawiedliwość niczym w złoto Amber Gold” oraz opinia, że „w Polsce można siedzieć za 50 zł,

¹⁰ Przypadek ten jest przedmiotem książki A. LeBora *Wyznawcy. Jak Ameryka dała się naciągnąć Bernardowi Madoffowi na 65 miliardów dolarów*, Muza SA, Warszawa 2011.

¹¹ Sprzyjały temu wadliwe regulacje prawne, w praktyce bowiem kary za niedopełnienie tego obowiązku były bardzo łagodne i często nieegzekwowane.

¹² Zważywszy na zastrzeżenia Amber Gold co do decyzji banku o zaniechanie prowadzenia rachunku spółki (abstrahując od słuszności tego zarzutu), można rozszerzyć ten wykaz o szósty typ łamania obietnic: *lenders promises to debtors*.

¹³ *Relacja na żywo: czy powstanie komisja ws. Amber Gold?*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1018703,title,Relacja-na-zywo-czy-powstanie-komisja-ws-Amber-Gold,wid,14883868,wiadomosc.html?ticaid=1fffb,2012-08-30.27>.

¹⁴ Jarosław Gowin o Amber Gold: potrzebne reformy prawa i prokuratury, <http://m.onet.pl/wiadomosci,w43dp>.

¹⁵ <http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Amber-Gold-Slabe-panstwo-zagubionych-obywateli-n61064.html>.

ale za 50 mln nigdy!”¹⁶. Zarazem sprawa Amber Gold obnażyła skalę braków w edukacji ekonomicznej Polaków, co zwiększa ich nieodporność, ich ekspozycję na oszustwa finansowe. Jeszcze raz potwierdza się tu opinia, że rynek nie ma wrogów, ale ma wiele ofiar. Takimi ofiarami w pierwszym rzędzie stają się osoby niedoedukowane ekonomicznie. Wskazuje to zatem na dysfunkcje systemu edukacji, co w znacznym stopniu jest domeną państwa.

Stąd też nie jest zaskakujące, że według opinii Polaków w sprawie Amber Gold nie zadziałało państwo. Takie opinie wykazał m.in. sondaż przeprowadzony dla „Dziennika Gazety Prawnej” przez Instytut Homo Homini. Prawie 65% uczestników tego badania jest zdania, że winne afery są złe prawo (tak twierdzi 44,3% ankietowanych) lub nieskuteczne działania organów państwa (20,9%). Klientów obarcza odpowiedzialnością za zły wybór miejsca do ulokowania gotówki tylko co siódmy-ósmy ankietowany (13,1%)¹⁷. (Notabene podobne, obciążające państwo opinie formułowane są w związku z nieprawidłowościami funkcjonowania w Polsce otwartych funduszy emerytalnych).

Przypadek Amber Gold można by potraktować w kategoriach pospolitych oszustw (których, jak dowodzi historia świata, nigdy przecież nie brakowało), gdyby nie zasięg i skala tego typu zjawisk. Obecnie bowiem przypadków niewypełniania zobowiązań wynikających z rozmaitych umów jest coraz więcej. W Polsce niemalże codziennie media relacjonują tego typu przypadki. Internetowe i medialne sygnały, a także rozmaite raporty potwierdzają, że dotyczy to także innych krajów. Wielu dowodów łamania obietnic, także w skali międzynarodowej, dostarczył też kryzys finansowy. Potwierdza to obecnie przypadek Grecji, ale także innych krajów. Za przejaw niewypełniania zobowiązań można także uznać notoryczne łamanie przez niektóre kraje Unii Europejskiej reguł traktatu z Maastricht.

Wszystko to wskazuje, że łamanie umów staje się zjawiskiem pospolitym, którego zasięg jest bardzo szeroki, począwszy od najwyższych szczebli struktur państwowych, a nawet ponadnarodowych, poprzez zarządy przedsiębiorstw, a na przypadkach nadużyć przez osoby prywatne kończąc. Można zatem stwierdzić, że

„ryba psuje się od głowy”, co stanowi oczywiste zagrożenie dla systemu demokratycznego, prowadząc do jego erozji. Nieprzypadkowo też na tym tle rozwija się dyskusja o dysfunkcjach kapitalizmu i przyszłych jego przemian.

Niewypełnianie umów przeważnie łączy się z naruszaniem, łamaniem prawa, ale zarazem niemało jest przypadków łamania umów w glorii prawa. Taka sytuacja ma miejsce, gdy w regulacjach prawnych występują luki bądź niejednoznaczne zapisy, co ułatwia bezkarnie niedotrzymywanie zobowiązań przez jedną ze stron kontraktu (przeważnie stronę silniejszą). Sprzyja temu lawinowo narastająca w Polsce liczba oraz zmienność regulacji prawnych, czemu towarzyszy ich rosnąca złożoność, nietransparentność i niejednoznaczność. Prawo nietransparentne sprzyja jego omijaniu i nieegzekwowaniu.

Wciąż zatem aktualna pozostaje starożytna sentencja przypisywana Tacytowi, że „przy największym państwa nierządzie najliczniejsze były prawa”. Nietransparentne prawo wymaga złożonej, kosztownej obsługi prawnej, na co często nie stać mniej zasobnych finansowo osób. Wskutek tego, mimo że regulacje prawne w systemach demokratycznych z natury powinny bronić słabszych, stają się orężem silniejszych, nierzadko skierowanym przeciw słabszym. Sprzyja temu też asymetryczne, ukierunkowane na interesy silniejszych, funkcjonowanie lobbingu prawnego. Zwiększa to ryzyko wystąpienia sytuacji, w której „regulujący stają się więźniami regulowanych” (*regulatory capture*). Stąd też nierzadko niedotrzymywanie zobowiązań nie skutkuje sankcją prawną, uchodzi bezkarnie, ale tylko łamiącemu obietnice. Natomiast negatywnymi konsekwencjami dotknięta jest druga strona umowy. W Polsce dochodzi do tego nader często, co związane jest m.in. z wskazywanymi już dysfunkcjami sądownictwa i prokuratury. Procesy sądowe trwają w Polsce znacznie dłużej niż w innych krajach Unii Europejskiej, przeciągają się w czasie, a następnie nierzadko są umarzane. W dodatku poszkodowany musi wносить opłaty sądowe stosownie do wielkości roszczeń finansowych, co dla osób niezasobnych finansowo stanowić może istotną przeszkodę w dochodzeniu swoich praw.

Zatem konkludując, można na postawie

¹⁶ <http://wpolityce.pl/artykuly/34055-wierze-w-sprawiedliwosc-niczym-w-zloto-amber-gold-w-polsce-mozna-siedziec-za-50-zlotych-ale-za-50-milionow-nigdy>.

¹⁷ Amber Gold obracał złotem bez pozwolenia, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/amber-gold-obracal-zlotem-bez- pozwolenia,29448,1,16.08.2012>.

przedstawionych faktów stwierdzić, że łamaniu umów sprzyjają dysfunkcje prawa, w tym nieprzejrzystość, niejednoznaczność regulacji prawnych oraz występujące w nich luki. Dodatkowym negatywnym czynnikiem jest przy tym nadmierna zmienność przepisów prawnych, co generuje zamęt prawny. Wszystko to można uznać (przynajmniej w odniesieniu do Polski) za część odpowiedzi na stawiane w artykule profesora Kornaia pytanie, dlaczego tak często dochodzi do łamania obietnic.

Trzeba do tego dodać wskazywany już kryzys zaufania, który jest nieuchronnym następstwem niewypełniania obietnic i łamania prawa. Kryzys zaufania jest zarazem następstwem, ale i czynnikiem erozji etyki i moralności. W takich warunkach skłonność do niedopełniania umów rośnie, chociażby na zasadzie „skoro inni nie wypełniają obietnic, to mogę i ja”. Jeśli bowiem obietnice są łamane i nie spotyka się to z należytą, skuteczną reakcją społeczną ani urzędową, to znaczy, że jest na to przyzwolenie, choćby nieformalne. I właśnie takie przyzwolenie to kolejna część odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak często dochodzi do łamania obietnic. Pozostaje to w związku nie tylko z nieposzanowaniem prawa, ale i obyczaju, albowiem „coż warte prawo bez obyczaju” (Horacy).

Prawo i system wymiaru sprawiedliwości stanowią fundamentalny element instytucjonalnej infrastruktury każdego systemu demokratycznego. Dlatego też zjawiska nieposzanowania prawa są wysoce destrukcyjne dla demokracji.

Tymczasem w Polsce nieposzanowanie prawa dotyczy nawet aktu najwyższego, jakim jest konstytucja. Wskazuje to na swego rodzaju demoralizującą hipokryzję prawa, „demoralizującą hipokryzję konstytucji”¹⁸. Takim określeniem skwitował profesor Tadeusz Kowalik fakt, że konstytucyjne uznanie w Polsce ordoliberalnej koncepcji społecznej gospodarki rynkowej za obowiązujący model ustroju gospodarczego nie przekłada się na rzeczywistość społeczno-gospodarczą (art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483). Mimo że transformacja ustroju gospodarczego w Polsce została zapoczątkowana przed ponad 20 laty (w 1989 r.), konstytucyjne założenia ustrojowe nie zostały

dotychczas satysfakcjonująco zrealizowane/wypełnione. Nawet przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. nie zmienia tej oceny, choć w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy stwierdza się, iż podstawą trwałego rozwoju Unii Europejskiej będzie społeczna gospodarka rynkowa, co zostało podtrzymane także w traktacie lizbońskim, zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską¹⁹.

Społeczna gospodarka rynkowa to ordoliberalny ustrojowy model równowagi, ukierunkowany na godzenie interesów ekonomicznych i społecznych oraz ekologicznych. Jednym z najważniejszych priorytetów w takim modelu ustrojowym jest zmierzanie do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. W praktyce jednak priorytet dla zatrudnienia wyparty został przez priorytet dla kwestii monetarnych, w tym przeciwdziałania inflacji. Ujawniają się przy tym sprzeczności i niedostosowania między założeniami modelu społecznej gospodarki rynkowej a przyjętą w głównym nurcie ekonomii hipotezą o efektywności i samoregulacji rynków finansowych (*Efficient Market Hypothesis*).

Takie niedostosowania potwierdzają występujące w Polsce przejawy nieładu instytucjonalnego. I właśnie instytucjonalny nieład można uznać za trzecią część odpowiedzi na pytanie J. Kornaia, dlaczego tak często dochodzi do łamania obietnic. Stąd waga rozwiązań sprzyjających eliminowaniu, a przynajmniej łagodzeniu konsekwencji dysfunkcji instytucjonalnych. Potrzeba takich działań jest nie do zakwestionowania, tym bardziej że w okresach transformacji ustrojowej, ale także cywilizacyjnej, może dochodzić do anomii. Wiąże się z tym kryzys wartości, chaos normatywny, wynikający z rozbieżności między aksjologicznymi podstawami porządku politycznego i społecznego a możliwościami działania w ich ramach.

Istotne przy tym jest, że ze względu na dokonujący się w gospodarce globalnej głęboki przełom cywilizacyjny związany z rewolucją informacyjną istnieje ryzyko, że przejawy nieładu instytucjonalnego mogą być uporczywe i trudne do wyeliminowania. Na ryzyko takie wskazuje wielu autorów, m.in. Lester Thurow,

¹⁸ Szerzej na ten temat w: *Dwudziestolecie polskich przemian. Konserwatywna modernizacja*, praca zbiorowa pod red. P. Kozłowskiego, INE PAN, Warszawa 2011, s. 15.

¹⁹ Art. 3 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Dz. Urz. UE, C 310, t. 47, 16.12.2004 r.).

nawiązując do teorii ewolucji i zapożyczając z geologii pojęcia tektoniki płytowej oraz z biologii pojęcia naruszonej równowagi. Thurow przestrzega, że „pod fundamentalnymi przeobrażeniami ekonomicznej powierzchni ziemi, jakie obecnie mają miejsce, oraz bardziej spektakularnymi ekonomicznymi trzęsieniami ziemi i erupcjami wulkanów, które są tak widoczne, odbywają się ruchy pięciu płyt ekonomicznych, których siły są równie potężne jak siły geologii”²⁰. Naruszają one struktury społeczno-gospodarcze, prowadząc do instytucjonalnego nieładu. W tak złożonej sytuacji ryzyko wydłużania się trajektorii łagodzenia nieładu instytucjonalnego i dochodzenia do rozwiązań optymalnych wiąże się z szybkością generowanych przez rewolucję informacyjną przemian społeczno-gospodarczych. Nie nadążają za tym dostosowania instytucjonalne. Jak wykazują doświadczenia globalne, dotychczas najlepiej sobie z tym radzi i najpełniej wykorzystuje potencjał rewolucji informacyjnej (potencjał wikinonii i makrowikinonii) sektor finansowy²¹. M.in. dzięki temu ten właśnie sektor zyskuje przewagę konkurencyjną w stosunku do innych dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Wyjaśnia to zarazem podłoże nader dynamicznego rozwoju sektora finansowego i w konsekwencji zdominowania przez niego innych sektorów. Dzięki rewolucji informacyjnej coraz więcej decyzji w instytucjach finansowych może być podejmowanych automatycznie przez pracujące w trybie 24-godzinnym komputery. Stąd rozwój transakcji finansowej o wysokiej częstotliwości (*High Frequency Trading* – HFT). Na tym tle decyzje w innych sektorach, w tym i decyzje rządowe – zważywszy na tempo ich podejmowania – cechuje niemalże syndrom żółtwa, czemu nierzadko towarzyszy zbyt ograniczone wykorzystywanie nowoczesnych technologii informacyjnych. Sektory rządowy, centralny i regionalny pozostają tym samym wyraźnie w tyle w dostosowywaniu się do wymogów rewolucji informacyjnej. Dotyczy to nie tylko Polski, ale także struktur Unii Europejskiej, z wysoce zbiurokratyzowanymi i wydłużającymi się procedurami decyzyjnymi.

Przedstawione dysfunkcje w systemie spo-

łeczno-gospodarczym, w tym przede wszystkim zjawisko łamania umów, pozostają w związku ze zjawiskami anomii.

Anomia²²

Już czysto etymologiczna analiza pojęcia „anomia” wskazuje na destrukcyjne cechy tego zjawiska. To pochodzące z greki słowo (a = „bez”, nomos = „prawo”) oznacza bowiem w dosłownym sensie nieobecność prawa (co nie jest jednak równoznaczne z bezprawiem). W takim ujęciu pojęcie to może mieć w mniejszym lub większym stopniu odniesienie niemalże do wszystkich dziedzin życia społecznego i gospodarczego, życia prywatnego, w tym rodzinnego, małżeńskiego, jak też do funkcjonowania instytucji oraz całych systemów społeczno-gospodarczych. Stąd też badacze anomii wyodrębniają kilkanaście jej form (w tym np. anomię polityczną, ale i małżeńską). Głęboka i długo utrzymująca się anomia prowadzi nieuchronnie do erozji i destrukcji obszarów, których dotyczy. Dlatego też anomia jest przedmiotem zainteresowania wielu dziedzin nauki, w tym filozofii, socjologii, psychologii, ekonomii, prawa, historii i in. Równocześnie jednak naukowcy zajmujący się anomią zwracają uwagę na złożoność tego pojęcia i w pewnym sensie jego niedookreśloność. Choć łatwo je kreślić etymologicznie (jak wyżej), to trudniej semantycznie. Pojęcie to było używane już przez antycznych filozofów greckich i to w bardzo różnych znaczeniach. Jednak mimo nieprzerwanych badań dotyczących anomii pozostaje ona „zagadnieniem otwartym, które różni autorzy wypełniali i nadal wypełniają różną treścią” (Kosewski 2012, s. 37). Istotny postęp przyniosły podjęte przez francuskiego filozofa i socjologa Emila Durkheima (1858–1917) badania nad anomią (Durkheim 1999; Durkheim 2006). Rozszerzały się one szybko na inne dziedziny. Anomia dotyczy bowiem niemalże wszystkich form życia społecznego, także gospodarczego. Wiąże się m.in. z takimi kategoriami jak te, które znalazły się w wielce wymownym tytule książki zajmującego się anomią polskiego psychologa Marka Kosewskiego pt. *Wartości, godność i władza. Dlaczego porządnii ludzie czasem kradną, a złodzieje ujmują się honorem*²³.

²⁰ L. Thurow, wyd. cyt. s. 16.

²¹ D. Tapscott, A.D. Williams, *Makrowikinomia. Reset świata i biznesu*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2011, s. 13–16.

²² Szerzej na ten temat w: E. Mączyńska, *Anomiczne podłoże erozji ładu gospodarczego*, [w:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.) *Spontaniczne i stanowione elementy ładu gospodarczego w procesie transformacji – dryf ładu czy jego doskonalenie* PTE, Warszawa 2014, s. 31–68.

²³ M. Kosewski, *Wartości, godność i władza*, Wydawnictwo Vizja Press & IT, Warszawa 2008.

We wszystkich badaniach dotyczących anomii, począwszy od Durkheima, bez względu na profil naukowy ich autorów, nieuchronnie pojawiają się także aspekty ekonomiczne, dotyczące pieniądza oraz zawodowego i materialnego wymiaru życia. Dotyczy to m.in. anomii pracowniczej czy instytucjonalno-systemowej, związanej ze sferą funkcjonowania społeczeństwa oraz wyznaczanych przez nie celów i priorytetów. Zwracał na to uwagę inny prominentny amerykański badacz anomii Robert K. Merton (1910–2003) – notabene ojciec ekonomisty, noblisty Roberta C. Mertona. Rosnąca złożoność gospodarki i struktur społecznych oraz podziału pracy, przy postępie deregulacji i ograniczaniu tradycyjnych funkcji państwa, sprzyja niedookreśloności norm i zasad społecznych, czyli anomii. W przypadku np. anomii pracowniczej przyjmuje ona rozmaite formy, m.in. takie jak: pozorowanie pracy czy pozorowanie płacenia za nią, czyli nieekwiwalentność wynagrodzeń w stosunku do nakładów pracy, korupcja i kradzieże (np. typu: „firma w firmie”, „dwa remonty, a jeden budżet”, syndrom: „ja nic nie widzę i nie chcę widzieć” itp.) (Raport Anomia... 2012). Tego typu zjawiska anomijne są źródłem napięć społecznych, które w skrajnym przypadku mogą prowadzić do buntu, a nawet rewolty, czyli sprzeciwu wobec istniejącego systemu.

Jak wynika z cytowanych opracowań, anomia jest swego rodzaju „chorobą nieskończoności” (Durkheim 2006; Merton 2012; Kosewski 2012). Jest bowiem następstwem cechującym życie społeczno-gospodarcze, wiecznej zmiany, stąd niedostosowanie zasad i norm społecznych do celów oraz środków ich realizacji kształtowanych i wymuszanych przez zmieniającą się rzeczywistość. A takie właśnie niedostosowanie stanowi istotę anomii.

Anomia zatem (w pewnym uproszczeniu) oznacza rozregulowanie norm, chaos i sprzeczności w systemie wartości i wynikającą z tego niepewność czy trudność oceny, co w postępowaniu ludzi i funkcjonowaniu gospodarki lub systemu społeczno-gospodarczego jest dobre, a co złe, a także co do tego, jakie sposoby dochodzenia do celów są dopuszczalne, a jakie nie, co jest wartością, a co antywartością.

Zgodnie z definicją socjologa Piotra Sztompki anomia to „chaos w systemie aksjonormatywnym społeczeństwa, nieokreśloność i wzajemne sprzeczności wśród wartości i norm wskazujących godne cele działań i właściwe sposoby osiągania tych celów” (Sztompka 2007, s. 301).

Jednym z wielu negatywnych następstw anomii jest upowszechnianie się zjawiska niedotrzymywania różnego rodzaju umów i łamanie zobowiązań podejmowanych na różnych szczeblach decyzyjnych, na różnych szczeblach władzy, także na szczeblach ponadnarodowych. Wpływa to destrukcyjnie na społeczny kapitał zaufania, co tym samym zagraża fundamentom społeczeństwa, systemowi społeczno-gospodarczemu i koronnym ideom demokracji (Sztompka, *Zaufanie*, 2007).

Powstaje jednak pytanie, dlaczego anomijne zjawiska występują z różną częstotliwością w różnych systemach społeczno-gospodarczych i w różnych okresach. Problem ten podejmował już Merton, zastanawiając się m.in. nad związkami między cechami systemów społeczno-gospodarczych a „zachłannością społeczeństw” (Merton 2012). Także Durkheim wskazywał na anomijne fakty społeczne takie jak nagłe zmiany społeczno-ekonomiczne i związane z tym zmiany w statusie społecznym różnych grup społecznych (awanse lub degradacje). Zmiany takie doprowadzają do sytuacji, gdy stare normy nie przystają do nowych warunków. Choć w sytuacji ciągłej zmiany anomia jest niemożliwa do wyeliminowania, to jednak możliwe jest jej ograniczanie. Warunkiem tego jest identyfikacja głównych czynników proanomijnych.

Jak wynika ze studiów literatury przedmiotu, każdy głęboki przełom w życiu społeczno-gospodarczym tworzy korzystne podłoże dla nasilania się anomii. Wszystkie wymienione we wprowadzeniu do tego opracowania cztery główne, sprzężone ze sobą i zbiegające się w czasie czynniki proanomijne wynikają z głębokiej transformacji w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego i politycznego. Te cztery czynniki to: 1) globalnie naruszona równowaga (także w wyniku transformacji politycznej); 2) rewolucja informacyjna (transformacja technologiczna); 3) monizm teoretyczny i neoliberalizm oraz podporządkowanie tej idei przemian ustrojowych także w krajach postsocjalistycznych (transformacja w teorii ekonomii); 4) błędy pomiaru dokonań społeczno-gospodarczych, słabości miary, jaką jest PKB (transformacja pomiaru, transformacja instytucjonalna). Wymienione cztery proanomijne czynniki tworzą potencjał destrukcji, erozji ładu społeczno-gospodarczego, co zarazem (na zasadzie sprzężenia zwrotnego) zwiększa ryzyko nasilania się anomii²⁴.

²⁴ Szerzej na ten temat [w:] E. Mączyńska: *Anomijne podłoże erozji ładu społeczno-gospodarczego*, [w:] *Spontaniczne i stanowione elementy ładu gospodarczego w procesie transformacji – dryf ładu czy jego doskonalenie?* red. P. Pysz i in., Wydawnictwo PTE, Warszawa 2014, s. 31–68. Czynniki te charakteryzowałam bardziej szczegółowo i w szerszym, ale innym kontekście, w kilku publikacjach (*vide bibliografia*), dlatego też w tym miejscu poprzestanę na ich ogólnej enumeracji

W Polsce zjawiska zarówno łamanie umów, jak i anomii prowadzą do wielu negatywnych następstw w życiu społeczno-gospodarczym, przede wszystkim do marnotrawienia potencjału rozwojowego.

Polska: marnotrawny antynomiczny dryf²⁵

Polska wyróżnia się na tle Unii Europejskiej korzystnymi wynikami w gospodarce. Mimo globalnego kryzysu tempo wzrostu PKB jest relatywnie wysokie (zwłaszcza w porównaniu z krajami strefy euro). Można to uznać za przejaw silnego potencjału rozwojowego. W ocenie tego trzeba jednak uwzględnić pozytywne następstwa korzystania od kilkunastu lat z pomocowych funduszy UE, które stworzyły niepowtarzalną, transformacyjną szansę nadrobienia cywilizacyjnych opóźnień i łagodzenia barier rozwojowych. Ten czynnik ma jednak charakter przejściowy i będzie wygasł po 2020 r.

O przyszłych możliwościach trwałego społeczno-gospodarczego rozwoju Polski przesądzać będą sposoby i efektywność wykorzystywania źródeł własnego potencjału rozwojowego. Makroekonomiczną barierę optymalnego wykorzystywania tego potencjału tworzą m.in.:

- ❖ pogarszająca się sytuacja demograficzna (niski współczynnik dzietności, zmniejszająca się liczba osób w wieku produkcyjnym i rosnąca liczba osób starszych),
- ❖ zjawiska związane z syndromem przedwczesnej deindustrializacji,
- ❖ permanentnie wysokie bezrobocie,
- ❖ relatywnie niski poziom płac oraz związane z tym wykluczenie społeczne,
- ❖ silna polaryzacja dochodowa.

Zjawiska te tworzą trudne do pokonania bariery rozwojowe, w tym barierę popytu, kreującą m.in. bariery wzrostu zatrudnienia i płac. Niskie płace stanowią zaś antybodziec innowacji.

Czynniki te sprzężone ze sobą negatywną synergią tworzą antyinnovacyjną ekosferę i w znacznej mierze prowadzą do swego rodzaju błędnego koła. Jego przełamaniu nie sprzyjają przejawiające się coraz wyraźniej procesy deflacyjne, spadek stopy procentowej oraz syndrom pułapki płynności, co m.in. przejawia się w słabej skłonności przedsiębiorstw do inwestowania

mimo rosnących zasobów środków pieniężnych, i to jakimi dysponują.

Wszystko to stanowi niebezpieczne przedpole nie tylko dla pułapki średniego dochodu, ale też dla nasilającego się już w krajach bogatszych, w tym w USA, ryzyka sekularnej (trwałej, wiecznej) stagnacji²⁶. Ryzyko takie zarysowuje się w tych krajach w warunkach zerowych czy ujemnych realnych stóp procentowych i skłonności do utrzymywania płynnych zasobów pieniężnych zamiast ich inwestowania. Zmniejsza to szanse na ożywienie inwestycyjne oraz ożywczy wzrost stóp procentowych. Zwiększa się tym samym rozdziew między rzeczywistym a potencjalnym poziomem PKB. Zagrożenia te dotyczą też Polski. Między różnymi barierami występuje przy tym negatywna synergia sprzężeń zwrotnych, prowadząca do antynomicznego dryfu: „równoczesny postęp i anachroniczność, bycie z przodu i wleczenie się z tyłu”²⁷.

Choć przeważnie mniej więcej wiadomo, jakie działania mogłyby usuwać blokady, to często brakuje woli i/albo mechanizmów politycznych, aby takie działania podjąć. Antynomiczny dryf działa jak Tobinowski piasek wsypywany w koła zębate czy kij wkładany w szprychy.

Niemal każdemu czynnikowi rozwojowego potencjału Polski odpowiada czynnik blokujący rozwój (zawsze jest jakaś druga, gorsza strona). Antynomiczne dryfowanie sprawia, że istotna część potencjału jest blokowana lub marnotrawiona na walkę z problemami, które sami tworzymy. Problemy te to przede wszystkim:

1. Niewydolny system stanowienia i egzekwowania prawa, niedorozwój sądownictwa i przewlekłość postępowań sądowych, także w sprawach gospodarczych. Dysfunkcje demokracji i prawa, inflacja prawa (zmiennosc i złożoność regulacji prawnych „rozmiękcza ją”). Przepisy prawne są nierzadko nadmiernie uszczegółowiane, co sprawia, że niemalże każda zmiana w realiach gospodarczych oznacza konieczność szczegółowych dostosowań prawnych. Ma to cechy syndromu *gonienia króliczka*.
2. Nadmiernie złożony, nieprzejrzysty i nieefektywny system podatkowy. W obecnym kształcie nie pełni on należycie żadnej z jego

²⁵ Szerzej na ten temat [w:] E. Mączyńska, *Inkluzywna gospodarka*, w: *Reforma kulturowa 2020–2030–2040. Sukces wymaga zmian*, KIG, Warszawa 2015.

²⁶ Szerzej na ten temat [w:] E. Mączyńska, *Stagnacja na wieki*, w: *Reforma kulturowa 2020–2030–2040. Sukces wymaga zmian*, KIG, Warszawa 2015.

²⁷ jw. s. 20.

fundamentalnych funkcji – ani fiskalnej, ani redystrybucyjnej, ani prorozwojowej. Jest kosztowny i zachęcający do omijania przepisów, do manipulacji podatkowych, przy tym karuzeli podatkowych i VAT-owskiego zło-dziejstwa podatkowego. System ten najbardziej obciąża biedniejszych, najmniej najbogatszych.

3. Słabości prawa pracy, co skutkuje m.in. występowaniem przejawów modelu XIX-wiecznego kapitalizmu, a nawet relacji folwarcznych w relacjach pracowniczych. Tworzy to nie tylko problemy czysto ekonomiczne, ale też obniżające jakość polityki, napięcia społeczne i złe relacje w zakładach pracy.
4. Rosnące zadłużenie publiczne i brak równowagi finansów publicznych, co utrudnia przeciwdziałanie bezrobociu i pogarszaniu się sytuacji demograficznej oraz wynikającemu z tego wzrostowi wydatków na renty i emerytury, a także na opiekę zdrowotną.
5. W warunkach dysfunkcji systemu politycznego rośnie dotkliwy dla gospodarki syndrom cyklu wyborczego i związany z nim priorytet celów wyborczych przed długookresowymi, w tym zwłaszcza makroekonomiczną efektywnością społeczno-gospodarczą. Umacnia to znany w systemach demokratycznych problem, że „efektywność nie ma elektoratu”. Syndromowi krótkiego cyklu wyborczego i będącej jego następstwem dominacji krótkiej perspektywy towarzyszy marginalizowanie kultury myślenia strategicznego. Nie sprzyja to – wymagającemu dłuższego horyzontu czasowego – prorozwojowemu i proinkluzywnemu inwestowaniu w gospodarkę.
6. Nasilająca się anomia i erozja zaufania, rozregulowanie norm i chaos oraz sprzeczności w systemie wartości, co skutkuje narastaniem niepewności i trudności oceny, co w postępowaniu ludzi, decyzjach politycznych i funkcjonowaniu gospodarki jest dobre, a co złe, jakie sposoby dochodzenia do celów są dopuszczalne, a jakie nie.

Wymienione czynniki sprawiają, że mimo transformacyjnych sukcesów Polska sytuuje się w ogonie rankingu innowacyjności, będącej kluczowym warunkiem dalszego zmniejszania dystansu do krajów wysoko rozwiniętych i zmniejszania ryzyka pułapki średniego dochodu.

Ujawniające się dysfunkcje społeczno-gospodarcze w Polsce (w tym przejawy wykluczenia społecznego) oraz widoczny kierunek pokryzysowego zwrotu cywilizacyjnego wskazują, że obecnie polskim priorytetem rozwojowym powinna być szeroko rozumiana inkluzywność społeczna.

Znaczenie inkluzywności społecznej rośnie tym bardziej, że we współczesnej gospodarce podstawową barierą rozwojową jest bariera efektywnego popytu. Jego niedostatek zderza się z gwałtownie rosnącymi wskutek przemian technologicznych możliwościami wzrostu produkcji dóbr i usług, co prowadzi do nadprodukcji i związanych z nią rozległych negatywnych następstw, jak zmniejszanie zatrudnienia, inwestycji, wyniszczającej konkurencji i in., mających syndromy błędnego koła. Jego przerwanie wymaga nowej filozofii, nowego wzorca kształtowania rzeczywistości społeczno-gospodarczej, wzorca ukierunkowanego na inkluzję społeczną.

Inkluzywność społeczna jako warunek harmonijnego rozwoju

Inkluzywność społeczna to sprzyjające społecznej spójności wielowymiarowe zaangażowanie wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego na rzecz optymalnego kreowania oraz wykorzystywania potencjału rozwojowego i przeciwdziałania jego marnotrawieniu. Inkluzja jest wartością samą w sobie. W tym opracowaniu traktowana jest jednak przede wszystkim jako siła napędowa wzrostu efektywności i porządku prawnego, poszanowania prawa. System inkluzywny uwalnia i napędza kreatywność oraz przedsiębiorczość poprzez wzmacnianie pozytywnych więzi opartych na skuteczności prawa, poczuciu bezpieczeństwa, zaufania i wspólnoty interesów.

Gospodarka inkluzywna to system oparty na możliwie dużej liczbie możliwie suwerennych i równoprawnych uczestników, połączonych bardziej więziami partnerstwa i świadomej współzależności niż hierarchii i podporządkowania w relacjach państwo – obywatel – biznes – grupy społeczne.

Wykluczenie społeczne jest hamulcem rozwoju, bo zawsze ogranicza społeczną zdolność do wykorzystywania wiedzy. Wynika ze słabości inkluzywnych mechanizmów społecznych i ekonomicznych.

Fundamentalne elementy inkluzywnego systemu społeczno-gospodarczego to:

► **Institucje inkluzyjnej społeczności**, rozumiane jako zdobycze cywilizacyjne, instytucje ukierunkowane na rozwój i umacnianie tych zdobyczy. Są tu pojmowane jako regulacje dotyczące m.in. takich zdobyczy, jak: powszechne zabezpieczenie społeczne i ochrona zdrowia, powszechny dostęp do edukacji, gwarantowana minimalna płaca, prawa związkowe, równościowe, dobra wspólne i in.

► **Inkluzywne przedsiębiorstwa**, tj. ukierunkowane na optymalną absorpcję wiedzy, innowacyjność oraz efektywne godzenie interesów pracodawców z interesami pracobiorców i z interesem społecznym.

► **Inkluzywny rynek**, tj. rynek charakteryzujący się optymalnymi, społecznie akceptowanymi regułami wejścia i wyjścia, rozumiany, jako gwarant kultury kontraktu, symetrii praw kontrahentów, w tym ochrony praw konsumenckich.

► **Inkluzywne państwo i prawo oraz instytucje samorządowe** – jako gwarancja sprawiedliwości i poszanowania prawa, gwarancja wsparcia dla kreatywności, innowacyjności, rozwoju instytucji proinkluzywnych oraz jako system zapobiegający kreowaniu instytucji wyzyskujących i niedopuszczający do nierówności w dostępie do prawa.

Istnieje coraz więcej dowodów na to, że inkluzywność systemu społeczno-gospodarczego jest nieodzownym warunkiem harmonijnego rozwoju, podczas gdy wykluczenie społeczne (czyli nadmierna nierówność) i nieinkluzywność systemu hamują rozwój i są przyczyną kryzysów.

Symptomatyczne są tu m.in. wyniki prac Darona Acemoğlu i Jamesa A. Robinsona przedstawione w książce *Dlaczego narody przegrywają*, (Acemoğlu, 2014). Na podstawie wieloprzekrojowych badań autorzy ci dochodzą do wniosku, że o sukcesie kraju nie decydują klimat, położenie

geograficzne ani wiedza, jak uprawiać politykę. Odpowiedź na pytanie, co decyduje o porażkach niektórych społeczeństw, brzmi: „instytucje wyzyskujące”. Zniechęcają one ludzi do oszczędzania, inwestowania i do innowacji, marnując efekty ich pracy. Wyzyskujące instytucje polityczne wspierają wyzyskujące instytucje gospodarcze. Koncentrują one władzę w rękach ludzi, którzy wyzyskują dorobek innych. Nieefektywność instytucjonalną potwierdzają prowadzone w Polsce badania naukowe (m.in. Balcerzak, 2014). Natomiast według badań Acemoğlu i Robinsona nieefektywność taka może zwiastować porażkę, gdy przyjdzie nam rozwijać się tylko o własnych siłach.

Jednak jeśli uznać, że nie ma czegoś takiego jak przeznaczenie dziejowe, to tym samym istnieją możliwości i szanse, by „instytucje wyzyskujące” zostały zastąpione instytucjami włączającymi, proinkluzywnymi. Potrzebna jest jednak szeroka koalicja wszystkich zainteresowanych takim kierunkiem przemian, czyli przemianą państwa, przedsiębiorstw, społeczeństwa i rynku. Państwo, społeczeństwo, przedsiębiorstwa i rynek stanowią bowiem system powiązanych ze sobą i wzajemnie zależnych od siebie instytucji²⁸.

Podsumowanie

Nasilające się zjawisko łamania umów negatywnie wpływa na system społeczno-gospodarczy, prowadzi do erozji zaufania i nasilania się anomii. Prowadzi to do wzrostu kosztów transakcyjnych, co z kolei skutkuje obniżeniem efektywności i konkurencyjności gospodarki. Aby temu przeciwdziałać, niezbędne są instytucjonalne rozwiązania zorientowane na inkluzywność społeczną. Inkluzywność sprzyja bowiem odpowiedzialności i umacnianiu prawa. System inkluzywny oznacza wielowymiarowe angażowanie wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego na rzecz optymalnego kreowania oraz wykorzystywania potencjału rozwojowego i na rzecz przeciwdziałania jego marnotrawieniu²⁹.

²⁸ Propozycje wybranych kierunków proinkluzywnych reform i przemian obejmujących te cztery obszary przedstawione są w cytowanym już rozdziale raportu *Reforma kulturowa 2020–2030–2040. Sukces wymaga zmian*.

²⁹ Szczegółowe rozwiązania dotyczące systemu inkluzyjnego przedstawione zostały [w:] E. Mączyńska, *Inkluzywna gospodarka*, wyd. cyt.