



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Polityka dostosowań strukturalnych w Japonii

Uwagi wstępne

Wzrost gospodarczy, który zapewnia większy bochenek do podziału i potencjalnie większe zadowolenie obywateli, jest kwestią przetrwania dla polityków zawsze i bez względu na ich orientację polityczną. Po to, aby zrealizować ten cel, państwo potrzebuje dostępu do kapitału. Komunistyczne państwa w Europie Środkowo-Wschodniej próbowały rozwiązać problem zacofania przejmując prywatny kapitał i opierając rozwój gospodarczy na własności państwowej. Teraz, kiedy po transformacji systemu kraje naszego regionu dołączyły do gospodarek opartych na własności prywatnej, logicznym sposobem zapewnienia sobie przez rządy dostępu do kapitału wydaje się współpraca z jego właścicielami. W jakich warunkach współdziałanie między rządem i kapitalistami może pobudzić tempo wzrostu gospodarczego?

Pytanie to natychmiast budzi wątpliwości większości ekonomistów i adeptów nauk politycznych. Teoria wyboru publicznego (*public choice*) w interesującej nas sprawie mówi, że zbiorowe działania biznesu skierowane do państwa często przybierają charakter lobbyingu na rzecz interwencji, która psuje mechanizm rynku i zmniejsza efektywność alokacji zasobów (tzw. *rent seeking*)¹. Tymczasem doświadczenie z innego kręgu kulturowego stało się w ostatnich dekadach ubiegłego wieku inspiracją dla niektórych uczonych amerykańskich i europejskich do zajęcia mniej sceptycznego stanowiska wobec postawionego wyżej pytania. Mowa o rewelacyjnym powojennym wzroście nowouprzemysłowionych krajów w Azji Południowo-Wschodniej². Historia sukcesu tych krajów zdaje się świadczyć za tym, że współpraca między rządem i biznesem nie zawsze ulega degeneracji, przekształcając się w poszukiwanie dochodów rentowych.

* Autorka jest pracownikiem Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie i Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w styczniu 2005 r.

¹ Do klasyków tego nurtu zalicza się [Downs'a, 1957], [Arrowa, 1963], [Buchanana i Tullocka, 1962], [Olsona, 1965].

² Chodzi o niespełna 10 krajów, które w latach 50. i 60. ubiegłego wieku szybko zwiększyły udział przemysłu w dochodzie narodowym, zmniejszając jednocześnie lukę dochodową, jaka dzieliła je od najbardziej rozwiniętych krajów świata. Najbardziej spektakularny sukces osiągnęły w tej grupie Korea Południowa i Tajwan. Japonia jako jedyna dołączyła do krajów wiodących w gospodarce światowej.

W niniejszym artykule zostaną przedstawione wnioski ze studium przypadku Japonii [Ząbkowicz, 2004]. Przykład Japonii, największej potęgi gospodarczej Azji Południowo-Wschodniej, emanował na stosunki między rządami i biznesem w innych krajach regionu, z których większość to były kolonie Japonii lub współcześnie główni odbiorcy japońskich inwestycji [Jomo, 2001, s. 461]. Prawie wszystkie gospodarki tego regionu wyróżniały się w powojennych dekadach tempem wzrostu gospodarczego. Pionierem i przodownikiem była Japonia, której zrujnowana wojną gospodarka do połowy lat 70. powiększyła swe rozmiary (pod względem wytwarzanego produktu) 55-krotnie, rosnąc w szczytowym okresie średnio co roku o ponad 11% (tabl. 1). Prawie wszystkie gospodarki regionu podlegały zarazem polityce przemysłowej³, co sugeruje, że polityka względem właścicieli kapitału ulokowanego w przemyśle była ważnym elementem tamtejszej strategii wzrostu [Stiglitz, 2001, s. 519]. Z tych względów, przy wszystkich zastrzeżeniach, jakie może uczynić badacz specyficznych warunków tych krajów, przedstawione wnioski zdają się mieć zastosowanie nie tylko do analizowanego przypadku, ale do najszybciej po wojnie rozwijającego się regionu świata.

Tablica 1

Realne tempo wzrostu PKN w powojennej Japonii

1953-55	1955-60	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85
7,0	8,6	10,6	11,2	4,6	5,1	3,9

Źródło: Raporty Economic Planning Agency: National Income Accounts i Annual Report on National Accounts

Kierunki ingerencji rządu w stosunki przemysłowe

Japonia, uboga w bogactwa naturalne, w wyniku klęski poniesionej w drugiej wojnie światowej straciła kolonie zamorskie, a wraz z nimi kontrolę nad zasobami surowców w Mandżurii, Korei, na Tajwanie. Wobec całkowitego rozbrojenia narzuconego przez zwycięzców możliwość rozwiązywania problemu drogą podbojów została zamknięta. Odtąd Japonia musiała płacić za surowce zamiast transferować je z kolonii. Celem nadrzędnym, dla którego państwo w Japonii zapewniło sobie wpływ na gospodarkę, było przezwyciężenie wąskiego gardła wzrostu ubogiej w zasoby naturalne i zależnej od handlu zagranicznego gospodarki, jakim był niedostatek dewiz. Aby pokonać tę barierę Japonia musiała zmobilizować wewnętrzne zasoby kapitału i osiągnąć taką wartość sprzedaży eksportowej, która pokrywałaby potrzeby importowe przy wymaganej stopie wzrostu. Innymi słowy, jej gospodarka musiała być konkurencyjna.

³ Chociaż trudno stwierdzić, że w regionie realizowano jedną receptę, polityka przemysłowa typu branżowego oparta o ukierunkowany kredyt była praktykowana w największych oprócz Chin gospodarkach regionu: w Japonii, Korei Południowej, Singapurze i na Tajwanie [World Bank, 1996, s. 86].

Z historycznej perspektywy widać, że osiągnięciu pozycji konkurencyjnej służyły działania rządu skierowane *explicite* do sektora przemysłu, splecione z regulacją handlu zagranicznego i polityką bezpieczeństwa ekonomicznego. Zarobić na niezbędne surowce Japonia mogła tylko sprzedając na zagranicznych rynkach produkty przemysłu przetwórczego, gdyż rozwój gospodarki rolnej napotyka w tym kraju na wyjątkowe bariery naturalne. Wzrost produkcji i produktywności w powojennej Japonii opierał się na wielkich prywatnych firmach, gdzie miały się rozwijać nowe, bardziej wyrafinowane i bardziej konkurencyjne rodzaje działalności przemysłowej, oraz na polityce rządu, która miała dostarczać bodźców dla wybranych rodzajów i form tej działalności. Próby oddziaływania rządu na rozwój przemysłu w latach 50. i 60. szły w dwóch kierunkach [Kikkawa i Hikino, 1999, s. 35], [Kato et al., 1994, s. 65]. W celu zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności i wzrostu narodowego bogactwa rząd ingerował (i) w alokację zasobów między gałęziami przemysłu w celu unowocześnienia struktury produkcji (*industrial structure*) lub (ii) w organizację określonych gałęzi przemysłu w celu racjonalizacji funkcjonowania przedsiębiorstw (*industrial organization*). Ingerencja w organizacyjną strukturę przemysłu polegała na popieraniu formy fuzji lub kartelu (produkcyjnego lub cenowego) w celu zwiększenia rozmiarów i korzyści skali, a przez to – międzynarodowej konkurencyjności firm krajowych bądź w celu kontrolowania wyniszczającej, tzw. nadmiernej konkurencji w kraju [Alam, 1989, s. 98]. Racjonalizacja struktury gałęziowej i organizacyjnej japońskiego przemysłu w okresie ograniczeń bilansu płatniczego odbywała się w ramach swoistej strategii wymiany z zagranicą, dzięki której z jednej strony przemysł i rynek japoński do lat 70. w znacznej mierze był chroniony przed przejmowaniem rodzimych przedsiębiorstw i przed zalewem zagranicznych towarów, a z drugiej strony – „konkurencyjne kompetencje” przemysłu były wspomagane przez system zachęt do eksportu [Nester, 1991].

Cel został osiągnięty. Wąskie gardło zasobów dewizowych zostało przezwyciężone w późnych latach 60., a produkty i usługi japońskie na ogół wygrywają walkę konkurencyjną na rynkach międzynarodowych⁴. Współczesna gospodarka japońska, choć znacznie mniej chroniona przed konkurencją zagraniczną niż w przeszłości, zapewnia pracę i zatrudnienie lepiej niż większość gospodarek świata. W latach 90. jednak, kiedy gwiazda Japonii mocno przybladła, stawiano często kwestię (nie tylko w odniesieniu do sukcesu Japonii, ale także regionu Azji Południowo-Wschodniej), czy stało się tak *dzięki* interwencji rządu czy *mimo* interwencji rządu [World Bank, 1996, s. 86].

Moim zdaniem aktywność rządu w sferze stosunków przemysłowych w Japonii, oceniana pod względem konkurencyjności przemysłu, w okresie od połowy lat 50. do lat 70. *per saldo* przyniosła korzyści i była skuteczna. Obracanie się wyłącznie w kręgu procesów realnych, które miały miejsce w dziedzinie produkcji przemysłowej, nie rozstrzyga kwestii. Zwolennicy aktywnej postawy

⁴ Japonia jest głównym światowym wierzycielem zarówno w handlu (3 msce po USA i Niemczech), jak w obrotach kapitałowych (obok USA i W. Brytanii).

państwa w gospodarce kładą nacisk na te fakty z historii stosunków przemysłowych w Japonii, które można zinterpretować jako sukces planowego działania, jak na przykład rozwój przemysłu chemicznego w latach 50. i 60. oraz przejście w wytwarzaniu energii elektrycznej z ropy na gaz (naturalny i ropopochodny) i węgiel po szoku naftowym w latach 70. [Johnson, 1992]. Jako inny przykład służy przemysł petrochemiczny⁵. Przeciwnicy powołują się zaś na nieudane doświadczenia bądź fakty, które można zinterpretować jako sukces indywidualizmu i przedsiębiorczości, np. Charles Schultze i Philip Trezise wg [Kikkawa i Hikino, 1999, s. 22]. Japonia dostarcza na przykład błyskotliwego przykładu branży elektroniki użytkowej, która odniosła międzynarodowy sukces bez widocznej interwencji (a nawet zainteresowania) ze strony rządu. Ujęcie bardziej holistyczne i włączenie do studium przypadku analizy instytucji politycznych oraz systemu finansowania inwestycji w gospodarce dostarcza, jak się wydaje, przekonującego argumentu na rzecz stosunkowo dużej skuteczności oddziaływania polityki gospodarczej na sektor przemysłu, który napędzał całą gospodarkę.

Na kogo i kiedy w sektorze przemysłu oddziaływała polityka rządu

Ze spojrzenia z szerszej perspektywy wynika argumentacja, w której kluczem do rozwikłania postawionej kwestii jest postawa biznesu. Nie jest ona zatem częścią tradycyjnego sporu prowadzonego w ramach głównego nurtu współczesnej ekonomii z przeciwstawnymi pozycji państwo-rynek, lecz korzysta z dorobku ekonomii politycznej, który polega m.in. na ujawnieniu mniej zagregowanych i abstrakcyjnych, za to dysponujących realną władzą podmiotów procesu ekonomicznego. Wybitnym przykładem prowadzenia tego typu analizy w przypadku Japonii jest monografia [Johnsona, 1992], w której autor zajmuje stanowisko, że decydującym czynnikiem sukcesu gospodarczego i cywilizacyjnego była jakość ekonomicznej administracji i jej poczucie misji.

Przeprowadzona analiza skłania mnie do położenia nacisku na zachowanie wielkiego biznesu⁶.

Polityka przemysłowa miała pożądaną wpływ na gospodarkę, ponieważ sektor przemysłu i banków generalnie miał powody, by dostosowywać swe decyzje operacyjne do planów firmowanych przez rząd. Od lat 50. państwo japońskie kontrolowało zasoby finansowe, prowadząc gospodarkę dewizami i nadzorując ogromne oszczędności ludności zgromadzone w bankach pocztowych. Jak każde państwo, stosowało przymus administracyjny, pod groźbą kar wy-

⁵ Ta branża przemysłu, prowadzona w swoich krótkookresowych decyzjach inwestycyjnych konkretnymi kryteriami MITI odnośnie efektywności i konkurencyjności, rozwinęła się od podstaw w latach 50., by pod koniec lat 60. stać się drugim co do wielkości producentem w skali globalnej (Kikkawa, Hikino).

⁶ Do Japonii dobrze pasuje sentencja Petera F. Druckera: Tylko menedżerowie, a nie prawa ekonomii czy rządu, czynią zasoby produktywnymi. Przytacza ją Johnson [1992, s. 314-324] znajdując dla niej zastosowanie w swojej monografii o japońskiej ekonomicznej biurokracji. Moim zdaniem potwierdzają ją również wyniki prezentowanego studium.

dając nakazy (np. odsprzedaży dewiz zarobionych przez eksporterów) i zakazy (np. importu określonych kategorii dóbr). Siłę oddziaływania państwa w Japonii wzmacniał regulowany system finansowania inwestycji, w tym – w przemyśle i w infrastrukturę produkcyjną – i ewentualność zamknięcia firmom dostępu do taniego kredytu. Ponadto funkcjonował nadzwyczaj rozwinięty i intensywnie wykorzystywany (formalny i nieformalny) system instytucji umożliwiających komunikowanie się między rządem i biznesem, który w warunkach japońskich stwarzał ramy do partnerskich stosunków między stronami. I system finansowania, i system komunikacji preferował wielkie przedsiębiorstwa. Zasilanie z prywatnych i rządowych instytucji finansowych było zazwyczaj proporcjonalne do rozmiarów firmy. W komunikowaniu się z rządem decydujący głos należał do ponadbranżowego zrzeszenia wielkich firm, Keidanrenu⁷. Dlatego te instytucjonalne uwarunkowania stosunków rząd-biznes w Japonii okazały się wyjątkowo konstruktywne, będą starała się wyjaśnić w następnej sekcji.

Przegląd znanych przypadków sukcesów i porażek dowodzi, że oddziaływanie rządu na kierunki rozwoju przemysłu spotkało się z odzewem nie we wszystkich branżach. Zasadniczo odpowiedzialne za politykę przemysłową Ministerstwo Handlu Zagranicznego i Przemysłu (MITI) odnosiło spektakularne sukcesy tam, gdzie jego partnerem były wielkie przedsiębiorstwa, wchodzące w skład grup przemysłowych o rozmiarach znaczących w skali gospodarki, funkcjonujące w gałęziach o oligopolistycznej strukturze. Przy tym gałęzie te charakteryzowały się dużą koncentracją produkcji i wysoką kapitałochłonnością oraz materiałochłonnością. Wysiłki rządu, poparte znacznymi wydatkami, aby w określony sposób zwiększyć efektywność małych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych (podobnie jak gospodarstw rolnych) na ogół nie spotykały się z odzewem. To charakteryzujące się koncentracją produkcji materiałochłonne gałęzie przemysłu ciężkiego (hutnictwo aluminium, przemysł stalowy, przemysł stoczniowy) poddały się uwieńczonej sukcesem restrukturyzacji⁸ [Młodawska, 1999]. Wśród branż wykorzystujących zaawansowane technologie natomiast odnotowano spektakularne przypadki ignorowania MITI (produkcja samochodów) lub ignorowania przez MITI (elektronika użytkowa)⁹.

Nawet jednak w odniesieniu do tych „gwarantowanych” partnerów nie wszystkie kierunki polityki przemysłowej okazały się jednakowo skuteczne. Wrażliwość przedsiębiorstw na stymulację rządu była zdecydowanie większa wtedy, gdy sprzyjała ona *ekspansji* i zwiększaniu korzyści skali, jak na przykład w hutnictwie żelaza i stali w latach 50. Działania regulacyjne o charakterze restrykcyjnym w celu *ograniczenia* nadmiernej konkurencji były raczej omijane (jak w przypadku karteli antyrecesyjnych m.in. w hutnictwie żelaza

⁷ Porównywalną siłę miał tylko ogólnokrajowy związek farmerów Nokyo, zrzeszający ważny blok wyborców rządzącej Partii Liberalno-Demokratycznej (LDP).

⁸ Niechlubnym wyjątkiem okazał się przemysł węglowy.

⁹ Opis przypadku przemysłu samochodowego z lat 60. można znaleźć w [Kikkawa i Hikino, 1999, s. 27-29]. W dziedzinie elektroniki użytkowej przytaczany jest przykład firmy Sony, która rozwijała się i zwyciężała najpierw na rynku krajowym, potem – na rynkach zagranicznych bez jakiegokolwiek zainteresowania ze strony MITI.

i stali, przemyśle chemicznym i włókienniczym [Młodawska, 1999, s. 151 i 152]) lub spotykały się z oporem (jak w przypadku wymuszonych fuzji w przemyśle samochodowym [Kikkawa i Hikino, 1999, s. 28]). To znamienne, że w przypadkach kiedy biznes stawiał opór lub przyjmował bierną postawę, plany i przedsięwzięcia rządu często kończyły się fiaskiem. Na przykład bierna postawa przedsiębiorstw włókienniczych była jedną z istotnych przyczyn niekończącej się i nieudanej reformy tej branży [Młodawska, 1999, s. 169].

Niektóre dane empiryczne zdają się potwierdzać, że polityka przemysłowa, w praktyce podążając drogami opisanymi w poprzedniej sekcji, utorowała realne zmiany w gospodarce. Kierunki tych zmian wydają się zgodne z opisanymi zachowaniami w biznesie. W okresie od połowy lat 50. do połowy lat 70. zaszły zmiany w strukturze przemysłu przetwórczego istotne z punktu widzenia konkurencyjności. Między rokiem 1955 i 1969 skala inwestycji w przemyśлах wiodących w technologicznych innowacjach i znajdujących się na liście priorytetów MITI, takich jak hutnictwo żelaza i stali, maszyny elektryczne, wzrosła 8-10 razy, przy czym eksport z Japonii zwiększał się dwa razy szybciej niż handel światowy [Kato, 1994, s. 154 i 169]. Znaczącym zmianom uległa również struktura podmiotowa sektora. Szybko zwiększała się liczba przedsiębiorstw japońskich, które ze względu na swe rozmiary i osiąganą korzyści skali mogły stawić czoła konkurencji międzynarodowej. W końcu lat 70. do 500 największych na świecie korporacji zaliczało się już 20 firm japońskich wobec 13 na początku lat 60. [Miyajima, 1999, s. 68].

Przy tym skłonność wielkiego biznesu z określonych branż przemysłu – z reguły ciężkiego i chemicznego – do współpracy w określonym kierunku, mianowicie – na rzecz ekspansji firm, nie powinna być traktowana jako ponadczasowa właściwość japońskiego systemu gospodarczego. Była ona największa do czasu przełamania w skali gospodarki problemu niedostatku kapitału i dewiz. W tym „złotym okresie” polityki przemysłowej, tj. od połowy lat 50. do połowy lat 70., biznes, spragniony funduszy na nowe inwestycje i zagraniczne technologie, był najbardziej skłonny kooperować z zarządzającymi tymi funduszami ministerstwami. Należy się spodziewać, że wraz z otwieraniem, od lat 70. począwszy, możliwości alternatywnych do regulowanego przez rząd systemu finansowania inwestycji, jakie stwarzały rodzime i zagraniczne rynki kapitałowe, skuteczność polityki przemysłowej malała.

Badanie stosunków przemysłowych i podejście instytucjonalne, uwzględniające dynamikę zjawiska, interesy, prawa własności itp., zdaje się umożliwiać bardziej precyzyjną odpowiedź na postawione na początku tej sekcji pytanie niż tradycyjny spór prowadzony z pozycji państwo-rynek. Określenie sytuacji, w których polityka przemysłowa rządu była efektywna, a w których nie, pomaga zorientować się, że toczenie debat z góry upatrzonych, przeciwnych pozycji polega na wybiórczym przytaczaniu przypadków. Analiza instytucjonalna pokazuje, dla kogo i kiedy polityka przemysłowa w Japonii miała sens, jej wewnętrzną logikę i zarazem siłę oddziaływania. Spełnienie tych dwóch ostatnich warunków decyduje o efektywności każdej polityki gospodarczej. Reasumując, przy sformułowanych wyżej zastrzeżeniach działania urzęd-

ników z MITI przyniosły pożądane przez nich przez wzgląd na konkurencyjność zmiany w strukturze gałęziowej i organizacyjnej przemysłu. W tych określonych przypadkach, to jest gdy polityka rządu spotykała się z interesami biznesu, można mówić o wzroście konkurencyjności i gospodarki *dzięki* MITI.

Tablica 2

Dynamika dochodu narodowego i podstawowych składników łącznego popytu w Japonii w latach 1954-1971 (przeciętne, po oczyszczeniu z inflacji, w procentach)

Dochód nar. brutto	Konsumpcja	Inwestycje	Wydatki rządowe	Eksport	Import
10,1	8,5	14,5	5,0	14,7	13,8

Źródło: [Młodawska, 1999, s. 126, tab. 4.2]

Tablica 3

Dochód narodowy i podstawowe składniki łącznego popytu w Japonii w roku 1954 i 1971 (w procentach)

Rok	Dochód narodowy brutto	Konsumpcja	Inwestycje	Wydatki rządowe	Eksport	Import
1954	100	66,2	23,5	11,0	10,2	11,0
1971	100	53,5	35,8	8,0	11,7	9,0

Źródło: [Młodawska, 1999, s. 126, tab. 4.1]

Zwiększanie rozmiarów firm, podnoszenie efektywności produkcji przemysłowej i konkurencyjności międzynarodowej leżało w interesie wielkich przedsiębiorstw, prowadziło bowiem do coraz większych udziałów w rynku. Związane z realizacją tych celów parcie przedsiębiorstw japońskich do inwestycji, efektywnie podsycane w niektórych gałęziach przemysłu przez MITI (we współpracy z Ministerstwem Finansów), stało się lokomotywą wzrostu całej gospodarki. W latach 1954-1971 wydatki na inwestycje rosły równie dynamicznie co per saldo wydatki podmiotów zagranicznych na eksport (tj. nadwyżka eksportowa) i zdecydowanie szybciej niż dochód narodowy brutto (tabl. 2). Z tym, że waga inwestycji w dochodzie narodowym brutto była znacznie większa niż eksportu (tabl. 3), a zatem to przede wszystkim one ciągnęły całą gospodarkę do przodu¹⁰. Na początku lat 70. wydatki na inwestycje osiągnęły niebywałą wartość równą blisko 36% dochodu narodowego brutto. Stało się to kosztem części dochodu narodowego przeznaczonej na konsumpcję prywatną, która w okresie szybkiego wzrostu spadła z 66% w 1954 roku do 53% w 1971 roku¹¹. Wzrost

¹⁰ Wzrost był ciągnięty przede wszystkim przez popyt wewnętrzny. Eksport – z uwagi na jego stosunkowo niski udział – służył raczej do finansowania niezbędnego importu niż jako lokomotywa wzrostu gospodarczego. Dlatego przedstawianie polityki gospodarczej Japonii jako przykładu strategii zorientowanej na eksport, jest mylące [Patrick, 1994, s. 364].

¹¹ Oznacza to, że część dochodu narodowego przeznaczona na konsumpcję prywatną była znacznie niższa niż w innych rozwiniętych gospodarkach kapitalistycznych. Dla porównania udział płac w PKB w krajach Unii Europejskiej wynosił średnio w latach 90. 69,2% PKB [Wokół polityki gospodarczej..., 2004, s. 73].

popytu inwestycyjnego przełożył się na rekordową dynamikę nakładów kapitału, zatrudnienia i – w konsekwencji – gospodarki (tabl. 4).

Tablica 4

Źródła wzrostu gospodarek w Europie i Japonii w latach 1950-1973

Okres i gospodarka	Kapitał	Siła robocza	Łączna produktywność	Produkcja
Francja	1,6	0,3	3,1	5,0
W. Brytania	1,6	0,2	1,2	3,0
Niemcy (Rep. Fed.)	2,2	0,5	3,3	6,0
Japonia	3,1	2,5	3,6	9,2

Źródło: [Yusuf, 2001, s. 16, tab. 1.3]

Instytucjonalne ramy konstruktywnych stosunków rząd-biznes¹²

Analiza przypadku Japonii w okresie od późnych lat 50. do wczesnych lat 70. XX wieku pokazuje, w jakich warunkach współdziałanie między rządem i biznesem mogło pobudzić tempo wzrostu i jednocześnie zapewnić konkurencyjność produkcji w stopniu wystarczającym, aby dynamicznie rozwijająca się gospodarka w dłuższym okresie nie wpadła w chroniczny deficyt zewnętrzny i pułapkę zadłużenia.

Polityka gospodarcza w powojennej Japonii była prowadzona na zasadzie partnerstwa prywatnopublicznego, gdzie głównymi podmiotami byli urzędnicy ministerstw ekonomicznych wspierani radami cywilnych ekspertów po stronie publicznej, i menedżerowie wielkich banków i przedsiębiorstw oraz liderzy organizacji biznesu po stronie prywatnej. Warto zwrócić uwagę, że w tym przypadku stronę publiczną reprezentowali nie politycy, lecz państwowa administracja ekonomiczna. Ten sposób koordynacji decyzji działań między administracją rządową i bankami przemysłowymi czy zrzeszeniami przemysłu rozwinął się również w Niemczech i we Włoszech, a także w azjatyckich krajach nowo uprzemysłowionych. W przekonaniu znawcy stosunków japońskich, Chalmersa Johnsona „ta forma stosunków rząd-biznes nie jest unikalną właściwością Japonii; Japończycy po prostu ciężiej pracowali, aby ją udoskonalić i stosowali ją w większej liczbie sektorów niż inne kapitalistyczne nacje” [Johnson, 1992, s. 311].

Według Johnsona decydujące znaczenie dla wytworzenia się tego układu i jego sprawnego funkcjonowania miała powszechna świadomość twardych ekonomicznych realiów (*economic vulnerability*), na które składały się zniszczenia

¹² O stosunkach między rządem i innym ważnym podmiotem strony społecznej, związkami zawodowymi (w sektorze publicznym) w Japonii informuje [Koshino, 1993]. W sektorze prywatnym związkowcy uznawali względy, którymi kierował się biznes dający im zatrudnienie i stosunki biznes-związki zawodowe można uznać za jeszcze jeden przykład kooperatywnych postaw w społeczeństwie japońskim po wojnie. Jednak postawa związków zawodowych działających w sektorze publicznym generalnie miała charakter konfrontacyjny, a nawet bojówkarski.

wojenne i koszty przegranej oraz niesprzyjające warunki naturalne. W tych warunkach koordynacja działalności gospodarczej przez rząd zyskała akceptację społeczną [Johnson, 1992, s. 273-274]. Wobec wyjątkowo drastycznej bariery kapitału i bilansu płatniczego państwo zdecydowanie przejęło inicjatywę, biorąc pod zarząd fundusze gromadzone z oszczędności ludności i wpływów dewizowych¹³, a biznes się podporządkował, bo państwo miało to, czego żywotnie potrzebował.

Uważa się, że klucz do sukcesu w sterowaniu opartą na własności prywatnej gospodarką przez instytucje państwa leży w systemie regulacji. Na przykład [Wojtyła, 1990, s. 50] stwierdza: „Chociaż skuteczność oddziaływania państwa na gospodarkę wiąże się z jego zaangażowaniem w sferze realnej, to jednak kluczowe znaczenie mają rozwiązania związane z aspektem regulacyjnym” i powołuje się na przykład Japonii, która wyróżnia się wśród krajów wysoko uprzemysłowionych najniższym współczynnikiem wydatków publicznych, a zarazem skuteczną interwencją w funkcjonowanie gospodarki. Dodać można, że w Japonii również zakres własności publicznej nie był duży¹⁴. Taka konstatacja nie dość podkreśla fakt, że – chociaż zarówno udział przedsiębiorstw publicznych, jak budżetu i długu rządowego w PKB w Japonii był wyjątkowo ograniczony – państwo zapewniło sobie **prawa do dysponowania kluczowymi zasobami** – zasobami finansowymi. To tak szeroko określone prawa własności zadecydowały o skuteczności państwa w roli agenta rozwoju i związanej z tym skłonności wielkiego biznesu do współpracy¹⁵.

Źródłem wzajemnej zależności planów rządu i przedsięwzięć wielkiego biznesu w Japonii była względna równowaga sił. Okoliczność ta, prawdziwa przynajmniej w latach 60., wyróżnia Japonię na tle nieco późniejszego doświadczenia innych krajów Azji Południowo-Wschodniej (przede wszystkim Korei Południowej i Tajwanu), które określa się niekiedy mianem *governed interdependence* w celu podkreślenia przewagi strony rządowej w układzie wzajemnej zależności. W cywilizacyjnej misji w Azji Południowo-Wschodniej Japonia spełniła rolę pioniera, który porusza się w najmniej rozpoznanej sytuacji i ponosi największe ryzyko błędu. W związku z tym polityka przemysłowa w Japonii nie zawsze była stosowana konsekwentnie, a urzędnicy nie zawsze dysponowali doświadczeniem. Okoliczność ta osłabiała autonomię rządu względem biznesu.

¹³ Kontrolę nad wpływami dewizowymi z eksportu państwo zapewniło sobie dzięki ustawie o handlu zagranicznym (Foreign Trade Control Law) z 1949 roku oraz dzięki o rok późniejszej ustawie o kapitale zagranicznym (Foreign Capital Law). Natomiast ustawa o Funduszu Powierniczym (Trust Fund Law) z 1951 roku z oszczędności ludności zdeponowanych w bankach prowadzonych przez państwową pocztę czyniła centralny fundusz, z którego finansowane były programy inwestycji i pożyczek budżetowych.

¹⁴ W 1959 roku udział przedsiębiorstw publicznych w kapitale trwałym i w zatrudnieniu w Japonii (odpowiednio 11% i 6%) był niewiele większy niż w Stanach Zjednoczonych (odpowiednio 4% i 2%) [Alam, 1989, s. 103].

¹⁵ Szerzej o tym regulowanym systemie finansowania inwestycji w Japonii piszę w artykule, który ma się ukazać w jednym z nadchodzących numerów czasopisma „Bank i Kredyt”.

Po drugie, pozycję rządu osłabiała siła drugiego uczestnika gry. Biznes w Japonii dysponował znacznie większymi zdolnościami rozeznania i formułowania planów inwestycyjnych, był też prawdopodobnie lepiej zorganizowany i jego rozmiary (siła ekonomiczna) były znaczniejsze niż w krajach-naśladowcach [Kikkawa i Hikino, 1999, s. 30]. Koncentracja produkcji miała znaczenie większe niż w azjatyckich „tygrysach” ze względu na rozmiary produktu krajowego Japonii (10-15% światowego PKB). Jedna czwarta tego produktu pochodziła od zaledwie 6 grup przemysłowych, które odegrały znaczącą rolę w powojennym wzroście gospodarczym Japonii. Podsumowując, w Korei Południowej, na Tajwanie i prawdopodobnie innych nowo uprzemysłowionych krajach Azji Południowo-Wschodniej zdolność do ukierunkowanego rozwoju przemysłu należałoby przypisywać administracji państwowej w większym stopniu, podczas gdy w Japonii układ sił w tym procesie był bliższy równowagi¹⁶.

Zaryzykować można twierdzenie, że poza Japonią równowaga sił w stosunkach rząd-biznes nie ma precedensu. Rola rządu w powojennej Japonii nie przypominała ani systemu typu radzieckiego z centralnym planowaniem i zarządzaniem gospodarką, ani wzorca wykształconego w kapitalistycznych krajach anglosaskich. Polegała na nieustannym procesie konsultacji, negocjacji i porozumień z przedstawicielami biznesu. Poczuciu twardych realiów towarzyszył rachunek sił, co oznacza, że państwo spełniało swą misję rozwojową nie na zasadzie ogólnego przyzwolenia i konsensusu, lecz raczej w wyniku nieustannych negocjacji i zazębiających się decyzji stron [Johnson, 1992, s. 51]. Ten model podejmowania decyzji różnił się od sprawowania rządów w radzieckim bloku w Europie Wschodniej, gdzie biurokracja państwowa podporządkowała sobie gospodarkę, i od praktyki w krajach anglosaskich – szczególnie w USA, która wskazuje na zdominowanie rządów przez grupy interesów, głównie te wywodzące się ze świata biznesu i która zainspirowała teorię *public choice*.

Przy takim układzie sił znaczenie większe niż gdzie indziej miała sieć instytucji mediacji między rządem i biznesem. Określanie konkurencyjnych dziedzin działalności przemysłowej nie było wyłączną domeną rządowego ośrodka strategicznego, lecz wynikało ze żmudnego procesu negocjacji i wymiany informacji. MITI formułowało wizje rozwoju przemysłu we współpracy z **ciałami doradczymi** (*deliberative councils, shingikai*) i stowarzyszeniami przemysłu [Kato, 1994, s. 75-81]. Najważniejszą z ponad trzydziestu rad i komisji współpracujących z MITI była Rada Struktury Przemysłowej. Opisywana procedura, która rozwinęła się w latach 60., pozwalała poznać opinie a także reakcje zasiadających w danej radzie liderów biznesu i bankowości, konsumentów, związkowców, przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw, uczelni oraz innych reprezentantów strony społecznej, i dostosować plany do realiów danej działalności czy realiów społecznych. Była też dogodną okazją do perswazji ze strony

¹⁶ Pewien renomowany autor koreański, prezes Instytutu Rozwoju Korei stawia tę tezę mocniej. W Korei Południowej rząd, sprawując władzę za pomocą systemu bodźców, przepisów i, co najważniejsze, za pomocą kontroli kredytu bankowego, zdominował sektor przedsiębiorstw [Bon Ho Koo, 1992, s. 20].

ministerstwa. Po uwzględnieniu rezultatów owej swoistej sondy społecznej, w biurach branżowych ministerstwa pod nadzorem Biura Polityki Przemysłowej powstawały szczegółowe plany. MITI musiało się jednak liczyć z tym, że jeżeli plan rozwoju branży zbyt naruszy interesy jakiegoś przemysłu, grupy konsumenckiej czy pracowniczej, to wskutek opozycji będzie musiał ulec zmianie. Znamienne, że ustawa o tymczasowych środkach promowania szczególnych branż przemysłu (Special Measures Law), która poniosła fiasko w parlamencie, oraz plan skonsolidowania przemysłu samochodowego, który nie został w ogóle dokończony, napotkały silny opór już na szczeblu rady [Kato, 1994, s. 81]. Natomiast, jeśli plan był oparty na przyzwoleniu rady, to miał prawie stuprocentowe szanse przeprowadzenia [Kato, 1994, s. 79].

Koordinacja interesów w ramach poszczególnych gałęzi przemysłu następowała zazwyczaj w ścisłej współpracy departamentów MITI, nadzorujących i „pilotujących” daną branżę z **branżowymi zrzeszeniami przemysłowymi**. Na przestrzeni lat funkcjonowało około 40 stowarzyszeń branżowych, związanych z MITI [Kato, 1994, s. 80, tab. II-7]. Przedsiębiorstwa lub ich zorganizowane reprezentacje zgłaszały oficjalny sprzeciw wobec polityki MITI stosunkowo rzadko, głównie dlatego że większość rekomendacji przekazywanych przez ministerstwa podlegała na ogół uprzedniemu uzgodnieniu [Młodawska, 1999, s. 107-108]. Efektem współpracy grup studyjnych MITI i rad w porozumieniu z organizacjami biznesu były wizje rozwoju przemysłu, czyli wytyczenie na kilka następnych lat pożądanego kierunku zmian. Kierunki rozwoju przemysłu stanowiły rdzeń planów rozwoju całej gospodarki.

Formalne instytucje stwarzały platformę do stałych kontaktów między rządem i sektorem prywatnym, a te z kolei – wraz z wzajemnym zaufaniem, które zrodziły – ułatwiały zarządzanie gospodarką w sposób *nieoficjalny*, tj. nie odwołujący się do praw i przepisów. Jak objaśnia [Johnson, 1992], japoński system gospodarczy opiera się na prawie, lecz zwykle są to krótkie i ogólne akty, pozostawiające urzędnikom pole do interpretacji, kiedy chodzi o precyzyjne dojście do celu. Taki porządek prawny, zdaniem Johnsona, stanowi siłę japońskiego państwa rozwojowego, umożliwia bowiem radzenie sobie nawet z unikalnymi i skomplikowanymi sytuacjami bez uprzedniej potrzeby poszukiwania lub wprowadzenia stosownego aktu prawnego. Stanowi ramy, które pozwalają na kreatywność urzędników, w odróżnieniu na przykład od sytuacji administracji w Stanach Zjednoczonych, która ma obowiązek polegać mocno na przepisach i formalnych regułach. W latach 60. japońscy urzędnicy ministerialni w większym zakresie próbowali wpływać na operacyjne decyzje w prywatnych przedsiębiorstwach nie odwołując się do ustaw i przepisów i zamiast tego stosując środki nacisku, takie jak rekomendacje, prośby, ostrzeżenia, sugestie¹⁷

¹⁷ Administracja zaczęła w ten sposób uprawiać wiodącą rolę i o niej mówić w czasie, gdy MITI utraciło większość swojej autorytatywności po wspomnianej nieudanej próbie wzmocnienia swej oficjalnej władzy za pomocą Special Measures Law w 1963 roku. Jednocześnie pod wpływem nacisków zewnętrznych (m.in. w ramach OECD, do której Japonia wstąpiła w 1964 roku) zaczął się proces liberalizacji handlu i erozja ustaw, które na przełomie lat 40. i 50. dawały MITI oficjalną kontrolę nad zaopatrzeniem produkcji z importu.

[Johnson, 1992, s. 311]. Owa praktyka stosunków między rządem, biznesem i bankami, która wykształciła się z doświadczeń drugiej wojny światowej, przynosiła szczególnie dobre rezultaty jako sposób koordynacji szybkiego wzrostu. Ponieważ wiodącą rolę w tym procesie odgrywała administracja dwóch ministerstw: MITI i Ministerstwa Finansów, dość powszechnie określa się ją jako *administrative guidance*. W sposób niedoskonały w języku polskim tego typu relacje z biznesem oddają wyrażenia „pilotowanie przez administrację” lub „wezwanie do dobrowolnej współpracy z rządem” [Kasperkiewicz, 1992, s. 245].

Te „wezwania” zazwyczaj okazywały się skuteczne, gdyż w przypadku „dobrowolnego” podporządkowania się im, firmy mogły liczyć na dostęp do dewiz lub do stosunkowo nisko oprocentowanych funduszy z banku centralnego oraz prywatnych i rządowych instytucji finansowych; ich ignorowanie natomiast groziło utratą tego dostępu. MITI stosując tę metodę wywierało pośrednio wpływ na operacyjne decyzje przedsiębiorstw: na poziom cen, produkcji, wielkość inwestycji i mocy wytwórczych. Ministerstwo Finansów stosowało ją, np. chcąc wpłynąć na decyzje banków komercyjnych odnośnie zakupu nisko oprocentowanych obligacji państwa lub formułując koncepcję strategii pożyczkowej banków. Znana w Europie – Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech – z taką intensywnością wykorzystywana jest chyba tylko w Japonii – nawet w kwestiach gdy funkcjonują prawne rozporządzenia. Pilotowanie przez rząd za pomocą różnych poufnych informacji, wskazówek, nacisków itp., za pośrednictwem instytucji mediacji i dzięki instytucjom nieformalnym, powiększa znacznie zakres regulacji państwowej w Japonii w stopniu trudnym do oszacowania [Młodawska, 1999, s. 81-82 i 102].

Sprawowanie wiodącej roli przez administrację rządową ułatwiały nieformalne osobiste powiązania, które w Japonii – jak wszędzie w Azji – mają znacznie większą wagę niż w naszej kulturze śródziemnomorskiej. Grupy kolegów ze studiów (szczególnie z Uniwersytetu Tokio, z wydziału prawa) dominują w szeregach państwowej biurokracji i okupują górne szczeble świata przemysłu i finansów. Zarówno w rządzie, jak poza jego strukturami absolwenci elitarnych uniwersytetów utrzymują ze sobą kontakty i mają wspólne poglądy, tworząc nieoficjalną **sieć koleżeńskich powiązań** („old boy” networks) [Johnson, 1992]. Dzięki tym i innym nieformalnym związkom ma miejsce przepływ kadr od administracji do świata polityki, przemysłu i finansów. Biurokraci, których kariera w administracji państwowej została przerwana emeryturą, setkami przechodzą na najwyższe stanowiska w biznesie, publicznych korporacjach lub zasilają kadry rządzącej partii politycznej (LDP) i zasiadają w parlamencie w wyniku zwyczajowej procedury, znanej jako **amakudari**, czyli „zstąpienie z nieba”. Ten nieformalny kanał komunikacji w szczególności zapewnia personalne kontakty między administracją ekonomicznych ministerstw a zarządami firm z przemysłów strategicznych. Emerytowani urzędnicy zazwyczaj zajmują miejsca w tych prywatnych firmach, którymi zarządzali pracując w rządzie [Alam, 1989, s. 104]. Według przeglądu firm, nad którymi administracyjny nadzór sprawowało MITI, prezesi „zesłani z nieba” w 1973 roku stanowili około 40% stanu przewodniczących zarządów [Alam, 1989, s. 122].

Według [Johnsona, 1992, s. 71] istotne znaczenie praktykowania **amakudari** to wyrabianie wyobrażenia wspólnego kierunku u ludzi mających wpływ w rządzie, biznesie i polityce w Japonii – tak jak spełnia tę funkcję edukacja, członkostwo w klubie golfowym czy wspólne przeżycia wojenne¹⁸.

Opis kanałów komunikacji między rządową administracją i biznesem w Japonii w wielu punktach wydaje się dwuznaczny, przy czym wrażenie to rośnie przy zaznajamianiu się z nieformalnymi zasadami zarządzania gospodarką japońską. Dla czytelnika z naszego kręgu kulturowego przypisywanie pozytywnej roli tak zinstytucjonalizowanemu partnerstwu publiczno-prywatnemu wydaje się mało wiarygodne. W europejskiej mentalności pozostawienie dużych obszarów nieuregulowanych prawem i wyraźne uprzywilejowanie jednej z grup interesu w dostępie do władzy gospodarczej budzi oczekiwanie oportunistycznych zachowań i nieuczciwej konkurencji – poszukiwania korzyści rentowych, jak to ujmuje szkoła publicznego wyboru. A takie patologie według głównego nurtu ekonomii nie mogą sprzyjać awansowi gospodarczemu. Według doniesień niektórych znawców stosunków japońskich rozumowanie to nie znalazło potwierdzenia w warunkach powojennej Japonii.

Aby lepiej zrozumieć, dlaczego współpraca rządu z biznesem w Japonii służyła bardziej wzrostowi produkcji niż poszukiwaniu dochodów rentowych, szukać trzeba – nie poprzestając na formalnych instytucjach mediacji (takich jak np. *shingikai*) i nieformalnych procedurach (takich jak np. *amakudari*) – w cechach jednostek prowadzących interesy, w etyce i moralności osobistej, z których spontanicznie wynikają reguły uczciwości i zaufania w stosunkach międzyludzkich¹⁹.

Wiele rynków w Japonii to nie bezosobowe związki biznesowe, narażone na oportunistyczne zachowania partnerów, wykorzystujące niekompletność kontraktów (tak jak je opisuje np. Oliver Williamson), lecz stosunki w większym stopniu oparte na osobistych powiązaniach, na budowaniu zaufania poprzez powtarzalne transakcje i honorowe (nieoportunistyczne) wychodzenie z nieprzewidzianych sytuacji. Zgodnie z japońskim ideałem, związki w biznesie mają trwać bardzo długo, z założenia – na zawsze. Dlatego strony muszą się darzyć zaufaniem i polegać częściej na nieformalnych porozumieniach niż na formalnych kontraktach. Sieć osobistych powiązań zmniejsza niepewność i następstwa nieprzewidzianych okoliczności. Z drugiej strony takie stosunki ro-

¹⁸ Ten sam sposób adaptacji biznesu obserwuje się we Francji czy w USA, choć w Stanach Zjednoczonych korporacje preferują raczej byłych kongresmenów i choć wydaje się, że mało gdzie ta praktyka rozwinęła się na taką skalę jak w Japonii [Młodawska, 1999, s. 70], [Johnson, 1992, s. 70].

¹⁹ Jak się wyraził [Porwit, 2004, s. 123-124]: „Można więc dowodzić, że jakość funkcjonowania obydwu sfer (prywatnej i publicznej, a w innym ujęciu – rynkowej i państwowej) zależy przede wszystkim od jakości instytucji (jako reguł przestrzeganych w praktyce postępowania indywidualnych osób oraz w ich wzajemnych stosunkach) (...) Inaczej mówiąc – decyduje jakość przestrzeganego ładu instytucjonalnego, i to nie tylko prawa stanowionego, lecz przede wszystkim etyki i moralności osobistej oraz spontanicznie wynikających z tego reguł uczciwości i zaufania w stosunkach międzyludzkich”.

dzą koszty: intymne układy są zamknięte i nieprzejrzyste dla outsiderów, rośnie ryzyko nepotyzmu, klikowości i korupcji. Niemniej wydaje się, że w Japonii korzyści takiego sposobu funkcjonowania w biznesie przewyższają społeczne koszty, dlatego że społeczne kary za nadużycie zaufania są wysokie. Złe wyniki oprócz tego, że pociągają za sobą koszty w sensie ekonomicznym, wiążą się ze wstydem, z utratą reputacji i wiarygodności w roli partnera w biznesie. Utrata reputacji jest tym dotkliwsza, że łączy się z utratą społecznego statusu, do którego Japończycy przywiązują dużą wagę [Patrick, 1994, s. 366].

Z tych samych względów urzędnicy państwowi na ogół okazywali się godni zaufania, mimo że układając i wprowadzając reguły oraz wpływając na zachowania podległych podmiotów, opierali się raczej na uznaniowości związanej z *administrative guidance* niż na prawie. W rzeczywistości do korupcji wysokich urzędników w Japonii dochodziło bardzo rzadko, a japońska opinia publiczna wierzyła w uczciwość państwowych urzędników bardziej niż w uczciwość polityków czy leaderów biznesu [Johnson, 1992, s. 68]. Kadry MITI cieszyły się zaufaniem ze względu na przypisywaną im fachowość, uczciwość i identyfikowanie się z narodowym interesem. Korupcja nie stanowiła też poważnego problemu w systemie bankowym, którym zarządzało Ministerstwo Finansów. Kierowanie kredytu bankowego do konkretnych firm odbywało się na podstawie obiektywnych kryteriów, bez widocznego nadużywania administracyjnej interwencji [Patrick, 1994, s. 368]. Powodów takiego stanu rzeczy można znowu upatrywać w presji opinii środowiska. Jak pisze [Johnson, 1992, s. 314-324]: „Największe zagrożenie dla bezpieczeństwa biurokratów pochodziło nie ze świata polityki czy grup interesów w sektorze prywatnym, ale od innych biurokratów”. Ci, którzy robili karierę w ministerstwach i w związku z tym mieli więcej do stracenia, rekrutowali się z zaledwie paru elitarnych uniwersytetów i posuwali się po szczeblach wewnątrz jednej organizacji. Następstwa niewłaściwego wykonywania funkcji były dotkliwe: utrata możliwości awansu, ograniczenie dostępu do stanowisk na emeryturze i w skrajnych przypadkach – niesława, szczególnie upokarzająca w stosunkowo wąskim kręgu znających się osób [Patrick, 1994, s. 368]. W Japonii z indywidualnego punktu widzenia istotny motyw postępowania stanowi nie tyle obawa przed przekroczeniem prawa, co przed ujawnieniem i publiczną dezaprobatą zachowań, które nie licują z obowiązującym we wspólnocie **systemem norm moralnych i wartości** [Młodawska, 1999, s. 104]. W tym systemie, jak stwierdza Johnson, nadużycia popełnione przez urzędników przy ustalaniu reguł gry wymuszały znalezienie lepszych urzędników raczej niż ograniczenia zakresu ich uznaniowych działań.

Podsumowanie

Historia polityki przemysłowej w Japonii zarysowana tu została w taki sposób, aby pokazać, że jej sukces lub porażka zależy nie tylko od państwa. Duże znaczenie dla wyniku ma to, jak układają się stosunki między rządem,

a ściślej – administracją ekonomicznych ministerstw, i najsilniejszą flanką „stroiny społecznej” – biznesem. Jeśli przyjmiemy to do wiadomości, wyłoni się m.in. odpowiedź na kwestię, dlaczego rządy nowo uprzemysłowionych krajów w Azji Południowo-Wschodniej w latach 80. i 90. ubiegłego wieku okazały się mało skuteczne w pobudzaniu wzrostu gospodarczego. Kluczem, który oferuje wynik tego studium przypadku Japonii, jest skłonność biznesu do kooperacji. W Japonii siła wielkich korporacji, banków i indywidualnych biznesmenów oraz ściśle związki między nimi zamiast osłabiać wzmacniały zdolność rządu do podejmowania szybkich i zdecydowanych przedsięwzięć mających na celu restrukturyzację i zamykanie firm oraz instytucji finansowych tak długo, jak biznes był zainteresowany współpracą. Od mniej więcej połowy lat 70. istotne przyczyny tego zainteresowania zaczęły zanikać, a wraz z nimi nadwątlona została wiodąca rola i skuteczność rządu.

Od tego czasu istotnym zmianom podlega układ, którego cechą w piątej i szóstej dekadzie była dynamiczna równowaga sił między rządem i biznesem. Składała się nań misja rozwojowa rządu, przejęcie przez rząd kontroli nad środkami finansowymi niezbędnymi do rozwoju przedsięwzięć i siła największych firm przemysłowych, jaka płynęła z przypisanej im kluczowej roli w strategii rozwoju, którą wykorzystywały za pomocą rozbudowanej sieci instytucji oficjalnych i nieformalnych. Na przełomie lat 60. i 70. niedobór kapitału i dewiz, który skłaniał wielki biznes do uważnego wsłuchiwania się w plany i sugestie rządu, w skali całej gospodarki przestał być ograniczeniem. Wysoka stopa oszczędności (44% na początku lat 70.) i w zasadzie zrównoważony bilans płatniczy towarzyszyły odtąd liberalizacji systemu finansowego, której rzeczywisty postęp zaczął się od lat 70.²⁰ W rezultacie wielki biznes zyskał dostęp do źródeł finansowania innych niż sterowany przez rząd kredyt krajowy i dewizowy w państwowych i prywatnych bankach. Zarzucenie po pierwszym szoku naftowym polityki zrównoważonego budżetu w celu pobudzenia gospodarki, większa niż dotąd potrzeba finansowania deficytu rządowymi obligacjami i odpowiednie zmiany regulacji pobudziły rozwój rynku papierów wartościowych, dyskryminowanego dotąd przez prawodawcę względem rynku pieniądza kredytowego. Stopniowe wycofywanie się państwa z kontroli importu i przepływu kapitału zagranicznego, aż do całkowitego anulowania ograniczeń w roku 1980, otworzyło przed wielkimi firmami możliwości korzystania z zagranicznych źródeł finansowania. Jak widać, z jednej strony liberalizując rząd stępiał jedno z podstawowych narzędzi skutecznego jak dotąd oddziaływania na decyzje wielkiego biznesu za pomocą taniego, a zarazem selektyw-

²⁰ Od przełomu lat 50. i 60. rząd japoński znajdował się pod presją zewnętrzną. W efekcie Generalnego Posiedzenia GATT z 1959 roku, a ściślej nacisków Stanów Zjednoczonych, z którymi Japonia miała nadwyżkę w handlu, a następnie pod presją w ramach OECD, do której Japonia wstąpiła w 1964 roku, rząd podejmował zobowiązania co do liberalizacji handlu i przepływów kapitału. Dopiero jednak po przełamaniu bariery bilansu płatniczego władze stały się bardziej do tego skłonne. Wówczas również największe grupy przemysłowe i ich banki główne wzmogły naciski na rząd na rzecz deregulacji sektora finansowego. Szerzej o liberalizacji kapitałowej po japońsku – [Alam, 1989, s. 100-101].

nego kredytu. Z drugiej strony wielki biznes, który okrzepł w czasach niedoboru „pilotowany” przez rząd, stał się jeszcze większy. W latach 80. wielkie firmy stać było na pokrywanie znacznie większej niż w przeszłości części inwestycji ze środków własnych i na ograniczenie swoich zobowiązań względem banków [Lazonick, 1998, s. 24-25]. Wiele firm japońskich, które urosły dzięki polityce przemysłowej w latach 60. i miały możliwość przystosowania się do reguł międzynarodowych rynków finansowych dzięki liberalizacji sektora finansowego w latach 70., w latach 80. włączyło się do globalnej konkurencji²¹. Wielki biznes po tych przemianach ma znacznie mniej powodów, aby konstruktywnie współpracować z rządem. Dawna równowaga sił, dzięki której jak się wydaje w Japonii udało się wykorzystać niezwykle skąpe zasoby do zbudowania bezkonkurencyjnej pozycji międzynarodowej, już nie istnieje.

Niemniej historia stosunków między rządem i biznesem w Japonii w latach powojennych, mniej więcej do połowy siódmej dekady, w różnych aspektach nie potwierdza upowszechnionych sądów, związanych z dorobkiem szkoły *public choice* i z doświadczeniem amerykańskim. Stanowi jeden z przyczynków do tezy, że nie można uprawiać *ogólnej* teorii na temat stosunków między państwem i biznesem²². Pożyteczne poznawczo wydaje się studiowanie *konkretnych* warunków ekonomicznych i ram instytucjonalnych tych stosunków [Kikkawa i Hikino, 1999, s. 22-23]. Po pierwsze, zagłębienie się w japońskim przypadku prowadzi do wniosku, że taka współpraca może przynieść korzyści, które przewyższają koszty podkreślane przez szkołę publicznego wyboru. Sytuacja taka ma miejsce, ponieważ – to po drugie – państwo jest reprezentowane raczej przez ekonomicznych biurokratów niż przez polityków, o zachowaniach których traktuje teoria *public choice*. Politycy, również w Japonii, są podatni na naciski biznesmenów, którzy mogą sfinansować ich najbliższą kampanię wyborczą. Natomiast państwowa administracja ekonomiczna w ramach instytucjonalnych, o których była mowa – głównie ze względu na procedury awansowania i normy środowiskowe – okazała się zwarta wewnętrznie i przez to stosunkowo odporna na korupcję i inne sposoby poszukiwania dochodów rentowych. Po trzecie, grupa zawodowa reprezentująca państwo nie kierowała się wyłącznie własnym interesem, jak zakłada w ślad za konwencjonalną ekonomią szkoła *public choice*. Japońskich urzędników, jak się wydaje, motywowała ekonomiczna racjonalność, a także altruistyczne poczucie misji.

Analiza stosunków w Japonii w interesującym nas względzie pokazuje również, że bliskie związki z biznesem nie muszą być zagrożeniem dla autonomii państwa. Skoro nie da się zarządzać gospodarką opartą na stosunkach kapi-

²¹ Obecnie w dziesięć największych pod względem aktywów banków świata znajduje się aż 6 banków japońskich, w tym nr 1 – Tokyo Mitsubishi Bank. Udział japońskich grup przemysłowych w światowych inwestycjach zagranicznych, dzięki najwyższej w świecie dynamice wzrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wzrósł z 3% w 1980 roku do 21% w 1997.

²² Od aspiracji do uniwersalizmu nie uchroniła się także alternatywna ekonomia niedorozwoju (*development economics*), czego przykładem może być praca zbiorowa [*Business and the State...*, 1997].

talistycznych, ignorując wielki biznes²³, można zinstytucjonalizować te kontakty i wykorzystać je, jak w Japonii, gwoździ lepszego przepływu informacji i większej wiarygodności polityki gospodarczej. Konwencjonalna mądrość, dająca się streścić w sloganie „biznes psuje państwo – państwo psuje rynek”, nie powinna być przyjmowana z dobrodziejstwem inwentarza przez kraje świeżo nawrócone na rynek i demokrację²⁴. To, co w tym względzie ma do powiedzenia główny nurt ekonomii, a także – nauk politycznych i socjologii, ma charakter prohibicyjny. Ten artykuł miał zwrócić uwagę czytelnika na okoliczności, w których współpraca między administracją państwową i biznesem bardziej służy awansowi gospodarczemu społeczeństwa niż budowaniu barier i zapór między nimi.

Bibliografia

- Alam M.S., [1989], *Governments and Markets in Economic Development Strategies. Lessons from Korea, Taiwan and Japan*, Praeger Publishers, New York, Westport, Connecticut, London.
- Arrow K.J., [1963], *Social Choice and Individual Values*, MIT Press, Cambridge Mass.
- Bon Ho Koo, [1992], *Sociocultural factors in the industrialization of Korea*, International Center for Economic Growth, „Occasional Papers” no 32, San Francisco.
- Buchanan J.M., Tullock G., [1997], *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Arbor paperbacks, The University of Michigan Press (pierwsze wydanie 1965 r., prawa autorskie z 1962 r.).
- Business and the State in Developing Countries*, [1997], Maxfield S., Schneider B.R. (red.), Cornell University Press, Ithaca and London.
- Downs A., [1957], *An Economic Theory of Democracy*, Harper&Row, New York.
- Evolution of Interest Representation and Development of the Labour Market in Post-Socialist Countries*, [1995], J. Hausner, O.K. Pedersen, K. Ronit (red.), Cracow Academy of Economics, Cracow.
- Hausner J., [1994], *Strategia negocjacyjna w procesie transformacji gospodarki*, [w:] *Strategia negocjacyjna w procesie transformacji gospodarki*, Hausner J., Kuroń J. (red.), Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Hausner J., Wojtyna A., [1993], *Evolution of Interest Representation in Poland*, [w:] Sjöstrand S.E. (red.), *Institutional Change. Theory and Empirical Findings*, M.E. Sharp, Armonk, New York, London, England.
- Johnson Ch., [1992], *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, Stanford, California.

²³ Doświadczyła tego ekipa ekonomicznych technokratów w Chile, która po zamachu dokonanym przez Augusto Pinocheta w roku 1973, obdarzona „legitymacją” dyktatora, postanowiła zlikwidować wszelkie kanały dostępu biznesu do rządu, aby prowadzić politykę gospodarczą „oczyszczoną” z pozaekonomicznych względów [Ząbkowicz, 2001].

²⁴ W Polsce *spiritus movens* badań nad strategią negocjacyjną i korporacjonizmem, czyli systemem reprezentacji interesów głównych grup społecznych, jest [Hausner, 1994]. Przedmiotem tych badań były interesy, które zostały wyartykułowane w związku z rozpadem sektora przedsiębiorstw państwowych oraz związane z tym zmiany na rynku pracy (patrz [Hausner, Wojtyna, 1993], [Evolution..., 1995]). Jak dotąd badania korporacjonizmu w Polsce nie objęły, jak się wydaje, organizacji biznesu.

- Jomo K.S., [2001], *Rethinking the Role of the Government Policy in South East Asia*, [w:] *Rethinking the East Asian Miracle*, J. Stiglitz i S. Yusuf (red.), World Bank and Oxford University Press.
- Kasperkiewicz W., [1992], *Procesy restrukturyzacji gospodarki w Japonii*, [w:] *Ekonomiczne strategie krajów wysoko rozwiniętych*, M. Belka (red.), Polska Akademia Nauk – Instytut Nauk Ekonomicznych, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków.
- Kato K. et al., [1994], *Policy-based finance: the experience of postwar Japan*, „World Bank Discussion Papers” No 221, Washington D.C.
- Kikkawa T., Hikino T., [1999], *Industrial Policy in Japan. Historical Overview and Assessment*, [w:] *Policies for Competitiveness. Comparing Business-Government Relationships in the Golden Age of Capitalism*, Miyajima H., T. Kikkawa, T. Hikino (red.), Oxford University Press, Oxford.
- Koshino K., [1993], *Public Sector Industrial Relations in Japan: Historical Lessons and Incumbent Problems*, Yokohama National University, „Discussion Paper Series” 93-2, April.
- Lazonick W., [1998], *Japanese Corporate Governance and Strategy*, the Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Public Policy Brief No. 48.
- Miyajima H., [1999], *Regulatory Framework, Government Intervention and Investment in Postwar Japan*, [w:] *Policies for Competitiveness. Comparing Business-Government Relationships in the Golden Age of Capitalism*, Miyajima H., T. Kikkawa, T. Hikino (red.), Oxford University Press, Oxford.
- Młodawska J., [1999], *Japonia. Państwo a sektor prywatny*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa.
- Nester W.R., [1991], *Japanese Industrial Targeting. The Neomercantilist Path to Economic Superpower*, MacMillan Academic and Professional Ltd., Houndsmills, Basingstoke, Hampshire and London.
- Olson M., [1977], *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge Mass., London, England; (prawa autorskie z 1965 r.).
- Patrick H., [1994], *The Relevance of Japanese Finance and Its Main Bank System in: The Japanese Main Bank System: Its relevance for Developing and Transforming Economies*, Aoki M., Patrick H. (red.), Oxford University Press, New York.
- Porwit K., [2004], *Acocella N, Zasady polityki ekonomicznej. Wartości i metody analizy*, (recenzja książki), „Ekonomista” nr 1.
- Stiglitz J.E., [2001], *From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asian Experience*, [w:] *Rethinking the East Asian Miracle*, J. Stiglitz i S. Yusuf (red.), World Bank and Oxford University Press.
- Wokół polityki gospodarczej Unii Europejskiej, [2004], T. Kowalik, K. Łaski, R. Roemisch, J. Mencinger, Grupa Euromemorandum: M. Etxezarreta, J. Grahl, J. Huffschnid, J. Mazier, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa.
- World Bank, [1996], *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, New York.
- Wojtyna A., [1990], *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka*, Warszawa.
- Yusuf S., [2001], *The East-Asian Miracle at the Millenium*, [w:] *Rethinking the East-Asia Miracle*, Stiglitz J. i S. Yusuf (red.), World Bank and Oxford University Press.
- Ząbkowicz A., [2001], *Instytucje i wzrost gospodarki w Chile*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ząbkowicz A., [2004], *Polityka przemysłowa w Japonii – przypadek interwencyjnej polityki podażowej*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, maszynopis.

STRUCTURAL ADJUSTMENT POLICY IN JAPAN

Summary

The article, inspired by the ideas of the “public choice” movement, refers to the experiences of Japan from the late 1950s until the early ‘70s. The author describes a network of natural and institutional limitations that contributed to the unprecedented socioeconomic advancement of this country in the first decades after World War II. The article stresses the importance of institutions regulating the relationship between the economic administration and large businesses. In Japan, these contacts contributed to an impressive increase in production, making the country a standout example of constructive cooperation between the government and business. Cooperation between the business community and the government administration was promoted by the state’s control of foreign currency and savings deposits after the war. Communication between key economic ministries and business executives took place through a well-developed system of official institutions including mediation and various informal procedures, with a limited use of legal instruments. This helped prevent widespread corruption and state intervention, which usually spoil the market mechanism and negatively affect the allocation of resources. Limitations imposed on the behavior of Japanese businesspeople and officials by personal ties, shared values and responsibility also played an important role.