

Bogusława Drelich-Skulska
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Rola państwa w kształtowaniu zagranicznej polityki ekonomicznej Japonii na przełomie XX i XXI wieku

Rola państwa w systemach gospodarki rynkowej jest zagadnieniem analizowanym zarówno przez ekonomistów, jak i polityków. Zainteresowanie tym tematem wzrasta zazwyczaj w okresie kryzysu gospodarczego oraz związanego z tym protekcjonizmu. Systemy gospodarcze, analizowane w długim okresie, mają charakter dynamiczny z cechami swoistymi dla danego kraju. Każdy z nich kształtuje się pod wpływem uwarunkowań historycznych, kulturowych oraz mentalności różnych społeczeństw. Przedmiotem zainteresowania jest system gospodarczy Japonii, a szczególnie rola państwa w kształtowaniu zagranicznej polityki ekonomicznej. Autorka, ukazując dominujące przesłanki historyczne i kulturowe, które wpłynęły na znaczenie państwa w japońskim systemie gospodarczym koncentruje swoją uwagę na roli Ministerstwa Gospodarki, Handlu i Przemysłu (METI). Wskazuje na pozycje METI w kształtowaniu polityki gospodarczej Japonii poprzez badanie jego relacji z innymi agendami rządowymi oraz sektorem prywatnym.

The role of the state in shaping Japanese foreign economic policy at the turn of the 20th and 21st century

The role of state in the market economy system is an issue considered by both economists and politicians. An interest in this subject usually increases during the economic crisis and the related protectionism. Economic systems, analyzed in the long run, are dynamic with features specific for each country. Each of them is shaped by the historical and cultural conditions as well as mentality of different societies. The subject of interest of this paper is the economic system of Japan, and especially the state's role in shaping foreign economic policy. The author, while presenting the dominant historical and cultural conditions that influenced the importance of the state in the Japanese economic system, focuses on the role of the Ministry of Economy, Trade and Industry (METI). Furthermore, the author indicates the position of METI in shaping the economic policy of Japan by examining its relationship with other government agencies and the private sector.

Keywords: market economy system, role of government, foreign trade policy, Japan

Wprowadzenie

Rola państwa w gospodarce jest jednym z podstawowych zagadnień teorii ekonomii oraz polityki gospodarczej, a ekonomiczna efektywność państwa i jej zakres oddziaływania na proces gospodarczy jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych problemów ekonomicznych.

Aktywna rola państwa w systemie gospodarczym Japonii jest zjawiskiem, które występowało na wszystkich etapach rozwoju tego kraju i jest warunkowane czynnikami historycznymi i kulturowymi. Współcześnie można stwierdzić, że japoński model gospodarczy charakteryzują: wysoka stopa wzrostu gospodarki i duża konkurencyjność, bardzo niska stopa bezrobocia i minimalna inflacja, wysoka stopa inwestycji, a także egalitarny podział dochodów. Jednocześnie jednak należy podkreślić autokratyzm państwa, w tym w sferze polityki gospodarczej, ingerencje w zarządzanie gospodarką w sferze eksportu i inwestycji rozwojowych oraz ekspansję eksportową w powiązaniu z agresywną strategią opanowywania rynków zagranicznych.

Autorka niniejszego artykułu postanowiła zastanowić się nad rolą państwa oraz poziomem jego ingerencji w kształtowanie zagranicznej polityki ekonomicznej w Japonii.

1. Państwo w gospodarce rynkowej – uwagi teoretyczne

Państwo jest złożonym systemem ekonomicznym instytucji i organizacji, które powstają na drodze ewolucji instytucji społecznych i ekonomicznych. Zapewniają jednostkom ochronę ich praw oraz porządku społecznego i gospodarczego, który jest funkcją norm prawnych i zwyczajów. Neoklasyczna teoria państwa Northa wskazuje trzy podstawowe elementy, a mianowicie [North, 1990, s. 27]:

- państwo chroni obywateli i zapewnia sprawiedliwość,
- państwo stara się maksymalizować swoje potrzeby,
- państwowi decydenci konkurują na zewnątrz i wewnątrz państwa.

W każdej gospodarce występuje określony system ekonomiczny, który tworzą zespoły instytucji i mechanizmów koordynujących i kontrolujących podejmowanie oraz realizację decyzji ekonomicznych. Występujące współcześnie systemy gospodarcze różnią się pomiędzy sobą [Grzywacz, Józwiński, 2007, s. 9–10]: formą własności środków produkcji, zestawem celów społecznych i gospodarczych, metodami oddziaływania na rozwój i funkcjonowanie gospodarki, mechanizmami alokacji zasobów oraz zasadami podziału dochodu narodowego.

Badanie historii rozwoju gospodarczego poszczególnych państw dowodzi, że nie było ani nie ma doskonałego systemu ekonomicznego. Dlatego obserwuje się permanentne dążenie do doskonalenia oraz zwiększania jego efektywności.

W teorii możemy wyróżnić dwa podstawowe typy gospodarki rynkowej. Pierwszy to model z interwencjonizmem państwowym, zwany także „regulowaną gospodarką rynkową”, w którym zarządzanie gospodarką realizowane jest głównie poprzez wykorzystanie środków pośredniego sterowania. Drugi to model gospodarki rynkowej eliminujący w teorii interwencjonizm państwa o samoregulującym się charakterze gospodarki rynkowej. Jego zwolennicy stoją na stanowisku, że wszelkie włączanie państwa w procesy gospodarcze zakłóca warunki konkurencji i raczej szkodzi, utrudniając żywiołowe działanie mechanizmów rynkowych. Model ten nazywa się „samoregulującą gospodarką rynkową” [Karpiński, 1992, s. 14].

W praktyce gospodarczej dominuje współcześnie model mieszany, który łączy system gospodarki rynkowej z interwencjonizmem państwowym. Można wskazać cztery modele: anglosaski, skandynawski, nadreński oraz japoński. Warto zauważyć, iż nawet w krajach o doktrynie najbardziej liberalnej, jak USA czy Wielka Brytania, obserwuje się ingerencję państwa w politykę gospodarczą. Dzieje się tak, ponieważ mechanizm rynkowy, mimo że pozwala ustalić cenę równowagi, a tym samym ilość produkowanych w gospodarce dóbr, nie rozwiązuje wszystkich problemów gospodarczych. Dlatego też państwo powinno pełnić następujące funkcje [North, 2007, s. 1–13]:

- tworzyć i dbać o właściwe funkcjonowanie systemu prawnego, który pozwoli chronić własność prywatną oraz regulować dostęp firm do kapitału i funkcjonowanie giełd papierów wartościowych;
- chronić gospodarkę przed powstaniem monopolu i przeciwdziałać nieprawidłowej alokacji zasobów oraz obniżaniu poziomu dobrobytu społeczeństwa;
- dostarczać dobra publiczne, czyli dobra, których produkcją sektor prywatny nie jest zainteresowany lub nie powinien mieć wpływu na ich funkcjonowanie ze względu na niezawisłość i obiektywizm państwa;
- przeciwdziałać negatywnym efektom zewnętrznym w zakresie produkcji i konsumpcji, co jest możliwe poprzez nakłonienie podmiotów gospodarczych do pokrywania całości lub części kosztów związanych z ograniczeniem negatywnych skutków ubocznych ich działalności w sferze produkcji lub konsumpcji;
- ograniczyć dostęp dóbr społecznie szkodliwych do rynku (np. narkotyki, alkohol, tytoń);
- prowadzić redystrybucję dochodu, czyli działać na rzecz niwelowania zbyt dużych, nieakceptowanych społecznie różnic dochodowych i majątkowych oraz pomocy ludziom, którzy nie są w stanie radzić sobie samodzielnie;
- stabilizować gospodarkę, czyli podejmować działania, których celem jest osiągnięcie i utrzymanie w dłuższym okresie wysokiego tempa wzrostu gospo-

- darczego, ograniczanie inflacji, bezrobocia i wahań koniunkturalnych oraz możliwie najlepsze wykorzystanie rzeczowych czynników produkcji;
- chronić środowisko naturalne.

Spyry o rolę państwa w gospodarce rynkowej z pewnością będą zawsze przedmiotem debat politycznych i ekonomicznych, chociaż współcześnie wszystkie państwa, nawet te najbardziej liberalne, w coraz większym stopniu zbliżają się do modelu regulowanej gospodarki rynkowej. Cykliczne nawroty ideologii wolnorynkowej tylko częściowo osłabiają ogólną tendencję do wzrostu aktywności państwa w gospodarce, zwłaszcza w okresach kryzysowych. Co więcej, prawidłowością jest, że zakres błędów w polityce gospodarczej państwa tolerowanych przez wyborców jest coraz mniejszy. Bez sprawnej regulacji procesów społeczno-gospodarczych i bez polityków zdolnych do wykonania tego zadania żadna partia polityczna nie uzyska pozwolenia wyborców na rządzenie państwem [Kaczmarek, 2004, s. 96].

2. Historyczno-kulturowe uwarunkowania roli państwa w Japonii

Peryferyjne położenie Japonii „na granicy dwóch wielkich, przeciwstawnych tradycji”, czyli chińskiej i zachodniej, z dala od rywalizujących cywilizacji i zniszczeń wojennych spowodowało, iż kultura w tym państwie podlegała stopniowym przemianom [Hall, 1979, s. 11]. Dzięki nim Japonia przekształciła się z prymitywnej społeczności plemiennej, jaką była przed VI wiekiem, w kraj biurokracji arystokratycznej w VII–XII w., później w kraj walczących potęg feudalnych, wreszcie w państwo narodowe dnia dzisiejszego. Przemiany kulturowe – jak pisze Hall – po pierwsze, następowały na przestrzeni dziejów w toku ciągłego rozwoju i kumulacyjnego wzrostu. Po drugie, położenie na skraju cywilizacji chińskiej umożliwiło Japończykom zachowanie własnych instytucji i wartości, pomimo że obficie czerpali z jej dorobku. Po trzecie, ewolucję w sferze społecznej i politycznej cechowała powolność i ograniczony charakter przemian, w związku z powyższym elementy ciągłości nieustannie występowały w historii Japonii.

W społeczeństwie japońskim istotne znaczenie odgrywa tradycja, która zapewnia stałą dynamikę nie tylko w sferze społecznej, ale i ekonomicznej. Nowe elementy włączane są do tradycyjnych instytucji, które stopniowo ulegają przemianom i w miarę dostosowywania się do nich, powodują przekształcenia całego systemu społeczno-ekonomicznego. Głównymi filarami japońskiej kultury, które wywierają wpływ na dominującą rolę państwa w tym systemie, są:

- wartości konfucjańskie, które nakazują podporządkowanie się autorytetom, pielęgnowanie więzi grupowych i społecznych oraz lojalność wobec nich, permanentne zdobywanie wiedzy i doskonalenie, a także powściągliwość emocjonalną;

- pierwotna religia *shinto*, w której ukształtowały się dwa wyraźnie różniące się wątki – wierzenia ludowe oraz kult narodowych boskich przodków i cesarza; w 1868 r. *shinto* otrzymało miano religii państwowej, co miało przyczynić się do zbudowania silnej i zjednoczonej Japonii z kultem cesarza [Religie..., 2006, s. 733–734];
- buddyzm, który wniósł nowy system wierzeń i postaw religijnych oraz był czynnikiem sprzyjającym jednocieniu kraju, a także promował aktywność gospodarczą we wczesnym okresie Tokugawa.

Reformy okresu Meiji (1868–1912), które umożliwiły likwidację feudalnej gospodarki w Japonii, a także następne przeprowadzane po II wojnie światowej pod auspicjami amerykańskiej administracji, nie zachwiały tradycyjnych struktur społecznych, idei powinności, lojalności, dyscypliny i pracowitości. Jak zauważył Grabowiecki, reformy te, nie dezintegrując wspólnot, pozwoliły pełniej wykorzystać zalety tradycyjnych stosunków społecznych do harmonijnego dostosowania się społeczeństwa japońskiego do nowych uwarunkowań ekonomiczno-politycznych [Grabowiecki, 2000, s. 160–161]. I właśnie ta umiejętność twórczego dostosowywania się do zmiennych warunków globalnej gospodarki oraz zakorzenione postawy społeczne powodują, że w Japonii państwo ma dużą swobodę działania i stosowania mechanizmów regulacyjnych.

3. Wpływ rządu Japonii na zagraniczną politykę ekonomiczną

Znaczenie państwa w gospodarce jest bardzo dobrze widoczne w sferze zagranicznej polityki ekonomicznej, którą prowadzi Japonia. Analiza tej polityki, począwszy od zakończenia okupacji amerykańskiej w 1952 r., pozwala stwierdzić, iż jest ona nieustannie połączeniem roli państwa oraz uwarunkowań międzynarodowych, przede wszystkim nacisków wynikających z polityki prowadzonej przez Stany Zjednoczone oraz organizacje międzynarodowe, takie jak WTO i OECD.

Pomimo powszechnego w międzynarodowej opinii poglądu, że Japonia utrzymuje wewnętrzny rynek zbytu zamknięty dla obcych podmiotów, w rzeczywistości w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku zlikwidowano większość barier handlowych, takich jak taryfy celne, restrykcje ilościowe, ograniczenia w inwestycjach zagranicznych oraz kontrola międzynarodowych transakcji kapitałowych. Posunięcia te były wynikiem zmiany założeń i celów zagranicznej polityki ekonomicznej Kraju Kwitnącej Wiśni oraz zostały dokonane pod wpływem *gaiatsu*, czyli nacisków i żądań zagranicznych partnerów handlowych.

Japońscy analitycy i ekonomiści wyróżniają kilka zjawisk na arenie międzynarodowej, które według nich mają wpływ na *gaiatsu*, a zatem i na zagraniczną politykę ekonomiczną Japonii [Drelich-Skulska, 2002, s. 109 i n.]. Twierdzą, iż naj-

ważniejszą przyczyną jest dominacja polityczna i pozycja gospodarcza – pomimo kryzysu gospodarczego – Stanów Zjednoczonych, które obok Chin są głównym partnerem handlowym Japonii. Nadwyżka handlowa utrzymująca się w obrotach z USA nieprzerwanie od początku lat siedemdziesiątych oraz amerykańskie żądania liberalizacji dostępu do rynków japońskich ponawiane sukcesywnie przez różne gremia gospodarcze i polityczne powodują, że Japonia stopniowo zmienia swoją zagraniczną politykę ekonomiczną. Dodatkową przyczyną, dla której Japonia reaguje na *gaiatsu*, jest istnienie międzynarodowych norm i uzgodnień. Zwolennicy teorii międzynarodowych norm i uzgodnień sugerują, że to one, definiowane jako zestawy ukrytych i jawnych zasad, norm, praw i procedur decyzyjnych, na których opierają się działania uczestników na określonym obszarze relacji międzynarodowych, mają stały wpływ na decyzje krajów uczestniczących nawet wtedy, gdy międzynarodowy stosunek sił uległ zmianom. Nie ulega wątpliwości, iż przystąpienie Japonii do OECD w 1967 r., a przede wszystkim jej uczestnictwo w pracach na forum GATT/WTO wywarły wpływ na japońską politykę handlową. Na przykład podczas Rundy Urugwajskiej rząd Japonii starał się wesprzeć władze GATT w rozwiązywaniu konfliktu, który powstał wokół stosowania metod antydumpingowych przez członków tej organizacji. Celem rządu Japonii było uniknięcie wielostronnego użycia metod antydumpingowych przez członków GATT. Ostateczny tekst uzgodnienia Rundy Urugwajskiej nie zawierał jednak takiej możliwości, ponieważ jej głównym przeciwnikiem był rząd Stanów Zjednoczonych. O ile rząd USA nie chciał poddać swej władzy jednostronnym zasadom antydumpingowym, to japońska propozycja wskazywała, że rząd japoński wspiera multilateralizm, który jest fundamentem norm GATT [Mikanagi, 1997, s. 19–21].

Ostateczny powód, dlaczego Japonia reaguje na *gaiatsu*, jest wyjaśniony przez teorie związków transnarodowych. Sugerują one, że rosnąca współzależność ekonomiczna, definiowana jako sytuacje charakteryzujące się odwzajemniającymi się efektami między krajami lub uczestnikami w różnych krajach ma bardzo istotny wpływ na kreowanie polityki ekonomicznej. Japonia reaguje na amerykańską presję, aby otworzyła swe rynki nie tylko dlatego, że USA są potęgą gospodarczą i hegemonem, ale także dlatego, że japońscy decydenci i biznesmeni obawiają się, że Stany Zjednoczone mogłyby zamknąć swe rynki dla japońskiego eksportu. Można nadmienić, że rocznie około 30% japońskiego eksportu trafia na rynek USA. Dodatkowym czynnikiem zewnętrznym w XXI w., który wpływa na decyzje rządu japońskiego, jest rosnąca siła ekonomiczna Chin i znaczenie prowadzonej przez ten kraj polityki handlowej w Azji Wschodniej.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż kształtowanie zasad i funkcjonowanie zagranicznej polityki ekonomicznej Japonii w coraz większym stopniu musi uwzględniać presję zagraniczną na tę politykę. Teoretycy japońskiej polityki handlowej tradycyjnie postrzegają *gaiatsu* jako główne źródło jej zmian [Pyle, 1992,

s. 111-113]. Zgodnie z tym punktem widzenia rząd japoński często używał *gaiatsu* do uzasadnienia niepopularnych zmian politycznych i gospodarczych.

3.1. Wpływ wybranych organów rządowych na kształtowanie japońskiej polityki handlowej

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że strategiczne decyzje określające kierunki polityki ekonomicznej państwa podejmowane są w Japonii wspólnie przez „rządzącą triadę”, tzn. przedstawicieli wielkiego biznesu, rządzących partii politycznych i administracji rządowej, w której główną pozycję zajmuje ta ostatnia.

Od zakończenia II wojny światowej do początku lat 80. XX w. dominującą rolę w kreowaniu i realizacji japońskiej polityki gospodarczej odgrywało Ministerstwo Handlu Zagranicznego i Przemysłu (Ministry of International Trade and Industry, MITI), i w znacznie mniejszym stopniu na Ministerstwo Finansów. Warto nadmienić, że podstawowe zasady polityki oraz funkcjonowanie administracji rządowej były kontynuowane w okresie przed i bezpośrednio po wojnie. Rola MITI w gospodarce uległa zmianom wraz z upływem czasu i była szczególnie istotna w latach „cudu gospodarczego” (1954–1971).

W latach 1945–1954, a więc po powołaniu MITI, Japończycy tworzyli podstawy prawno-administracyjne systemu szybkiego rozwoju gospodarczego, który nastąpił w następnych dwóch dekadach. Poszczególne elementy systemu szybkiego rozwoju powstawały niezależnie od siebie. Zasługą MITI było ich zintegrowanie. Według Johnsona były to następujące działania [Johnson, 1982, s. 192]:

- selekcja branż przez rząd w celu zasilenia najbardziej zasługujących na to;
- doskonalenie metod sprzedaży wybranych branż;
- rozwój metod regulowania zbyt ostrej konkurencji;
- kontrola wymiany międzynarodowej i importu technologii – umożliwiła ona wybór branż rozwojowych;
- dysponowanie preferencyjnymi zasobami finansowymi, możliwością stosowania ulg podatkowych i ochrony przed zagraniczną konkurencją, umożliwiło to sterowanie obniżką kosztów wybranych branż;
- uprawnienia do tworzenia karteli konglomeratów (*keiretsu*) opartych na bankach, wyraźnie zależnych od rządu, co pozwalało kontrolować MITI konkurencję.

W latach „cudu gospodarczego” (1954–1971) Japonię postrzegano na świecie jako swoisty przypadek „Japan Incorporated”, czyli monolit, który był nastawiony na maksymalizację zysku pod wodzą MITI. W kolejnych dekadach MITI napotykało coraz więcej ograniczeń w zakresie swobodnej działalności. Stopniowo malała rola prestiżowych ministerstw – głównie MITI i MF, a rosło znaczenie japońskiego parlamentu (Diet) oraz rządzących partii politycznych. Do 1993 r. Partii Liberalno-Demokratycznej, a później również innych partii.

Jak zauważa J. Młodawska w tym samym okresie umocniła się rola innych zdecentralizowanych ośrodków władzy, które konkurowały o wpływy polityczne np.: Ministerstwa Poczty i Telekomunikacji. Ta sama autorka stwierdza, że „punkt ciężkości w podejmowaniu decyzji przesunął się z kadry wybranych ministerstw na zoku, rekrutujące się przede wszystkim z członków parlamentu, ale i biurokratów z odpowiednich ministerstw” [Młodawska, 1999, s. 120]. Według koncepcji Okimoto, współczesna Japonia to tzw. państwo sieci (*network state*), gdzie władza jest sprawowana przez przedstawicieli sektora prywatnego, ministerstwa, koalicje wokół LDP oraz wielkie banki [Okimoto, 1989]. Ponieważ jednak model elitarny przyjmuje MITI jako czynnik wiodący, tylko niewiele studiów zajmowało się ministerstwami innymi niż MITI i MF jako głównymi podmiotami kształtującymi zagraniczną politykę ekonomiczną Japonii.

Procesy internacjonalizacji i globalizacji przebiegające w gospodarce japońskiej oraz wprowadzane pakiety reform strukturalnych spowodowały, iż wyrażonemu przewartościowaniu ulegała rola MITI w kształtowaniu zagranicznej polityki ekonomicznej. Rząd japoński dał temu wyraz w podjęciu decyzji o zmianie nazwy, określeniu nowej misji i celów działania tego ministerstwa. Z dniem 7 stycznia 2001 r. MITI przyjęło nazwę Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Przemysłu (Ministry of Economy, Trade and Industry – METI). METI stało się „nawigatorem” gospodarki japońskiej, które realizuje następujące cele:

- promuje innowacyjne zmiany, które otworzą drogę do zrównoważonego wzrostu społecznego i gospodarczego Japonii;
- poszukuje rozwiązań problemów globalnego środowiska oraz całej społeczności;
- inicjuje politykę odpowiednią dla Japonii i międzynarodowej społeczności w świetle rosnącej globalizacji gospodarki światowej;
- koncentruje się nie tylko na problemach rozwoju przemysłu, lecz szerzej, na całym systemie społecznym i gospodarczym Japonii;
- respektuje system wartości promowanych przez autorytety społeczne, organizacje pozarządowe, regionalne społeczności i innych członków społeczeństwa [New Mission...].

Globalizacja gospodarki światowej powoduje, że przepływy informacji, kapitału, technologii, ludzi i towarów stają się zjawiskiem powszechnym i ogólnosiwiatowym. W rezultacie rosnących przepływów wskazanych elementów wzrasta konkurencja na rynkach międzynarodowych. Japonia zatem powinna sobie odpowiedzieć na dwa pytania: jak kreować atrakcyjne środowisko i sprzyjający klimat gospodarczy oraz jak pogodzić własny rozwój ekonomiczny z kształtującymi się międzynarodowymi strukturami i powiązaniem w globalnej gospodarce. Wobec wskazanych zmian, zdaniem METI, podstawą rozwoju zagranicznej polityki ekonomicznej w przyszłości powinno być założenie, że nie występują różnice między podejściem narodowym i międzynarodowym.

3.2. Czynniki kształtujące podejmowanie decyzji w zakresie polityki ekonomicznej w Japonii

Mikanagi twierdzi, że aby zrozumieć zmieniający się sposób i zakres podejmowania decyzji odnośnie do polityki ekonomicznej należy skoncentrować się na uprawnieniach każdego ministerstwa i typach relacji, utrzymywanych przez ministerstwa z sektorem prywatnym. Główną tezą, jaką stawia autor, jest stwierdzenie, że im większe uprawnienia ministerstwa, tym większa jest gotowość do pozytywnego reagowania wobec żądań liberalizacji rynku [Mikanagi, 1997, s. 27]. Możliwości ministerstwa są ograniczone przez strukturę biurokracji państwowej, która składa się z różnych ministerstw i agencji, konkurujących ze sobą o status i wpływy. Dodatkowo, stopień, w jakim cel liberalizacji rynku pozostaje w sprzeczności z instytucjonalnymi celami lub jego interesami jest determinowany przez stosunki ministerstwa z sektorem prywatnym.

Zdolności ministerstwa w zakresie podejmowania decyzji dotyczących polityki ekonomicznej składają się z trzech elementów. Wśród nich należy wymienić: autonomię ministerstwa, instrumenty polityczne, które ono posiada oraz cele instytucjonalne danego ministerstwa.

Autonomia jest najważniejszym czynnikiem, który warunkuje efektywną działalność ministerstwa, lecz w praktyce bywa ograniczona przez interwencje innych ministerstw. Przedmiotem konfliktów międzyministerialnych mogą być nowo pojawiające się problemy, o których rozstrzygnięciu decyduje więcej niż jedno ministerstwo. Typowym przykładem jest sytuacja, gdy jedno ministerstwo kontroluje szczegóły zagadnienia, podczas gdy Ministerstwo Finansów odpowiada za jego aspekty budżetowe. Ministerstwo Finansów może wywierać decydujący wpływ na proces decyzyjny, jeśli nie wyraża zgody na zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów, dzięki swym szerokim uprawnieniom i możliwościom w porównaniu z innymi ministerstwami.

Wskazane konflikty często odwołują zakończenie lub powodują impas w negocjacjach międzynarodowych, ponieważ ministerstwa tracą czas i energię swoich urzędników na łagodzenie konfliktów międzyministerialnych, a nie na działania zmierzające do liberalizacji rynku.

Cele instytucjonalne albo funkcje przypisane ministerstwu są z reguły wyznaczone w momencie ich tworzenia. Mogą się one zmieniać w czasie w zależności od zasobów, pozostających w gestii ministerstwa i wzrostu gałęzi przemysłu będących pod jego jurysdykcją. Sposób, w jakim cele instytucjonalne wchodzą w interakcję z zagadnieniami liberalizacji rynku nie jest jednak zdeterminowany *a priori*. Problemy w zakresie liberalizacji dostępu do rynku pojawiają się, gdy cele instytucjonalne generują ochronę rynku wewnętrznego w miarę wzrostu lub utrzymania zatrudnienia, co jest sprzeczne z liberalizacją rynku.

Stopień, do jakiego ministerstwo może popierać liberalizację, jest także ograniczony przez zakres, w jakim korzystny efekt liberalizacji rynku jest sprzeczny z instytucjonalnymi celami lub interesami ministerstwa. Chociaż ministerstwo nie może odwrócić ani całkowicie zignorować decyzji Rady Ministrów dotyczących liberalizacji rynków, instytucjonalne cele każdego ministerstwa lub inne niż liberalizacja rynku mogą powstrzymać ministerstwo przed zdecydowanymi działaniami mającymi na celu wdrożenie odgórnych decyzji. Rząd Japonii uznaje podstawowe zasady wolnego rynku tak jak inne kraje uprzemysłowione, czyli także zasadę otwierania swoich rynków. U progu lat 90. XX w. wraz z internacjonalizacją gospodarki i udziałem w międzynarodowych rozmowach handlowych prowadzonych pod auspicjami GATT/WTO protekcjonizm stracił swą legitymację w rządzie Japonii. Jednak ogólna aprobata zasad wolnego handlu nie jest synonimem zgody nań w praktyce, o czym świadczą instrumenty polityczne wykorzystywane przez METI oraz inne ministerstwa, zwłaszcza w okresach kryzysów gospodarczych.

Instrumenty polityczne są zwykle rozumiane jako narzędzia, stosowane przez państwo do osiągnięcia celów politycznych. A więc tradycyjne instrumenty obejmowały „licencje, taryfy, środki kontroli wymiany, ubezpieczenia eksportu”, jak również „całą gamę działań monetarnych i fiskalnych” [Katzenstein, 1977, s. 301]. Należy jednak pamiętać, iż w przypadku liberalizacji rynku instrumenty polityczne nie oznaczają ilości opcji, jakie ma ministerstwo dla kontroli rynku, lecz oznaczają typ istniejących wcześniej barier handlowych, które mają być cofnięte. Wynika z tego, że bez takich barier handlowych ministerstwo może być pozbawione instrumentów.

Istnieją dwa szeroko pojęte typy barier handlowych, tworzonych przez rząd, które utrudniają obcym firmom dostęp do rynku japońskiego. Pierwszy, to wąsko pojęte bariery handlowe, takie jak taryfy i kwoty importowe, które dyskryminują wejście obcych produktów lub usług na rynek. Drugim typem są przepisy rynkowe. Zwykle nie są traktowane jako bariery, ponieważ w jednakowym stopniu odnoszą się do krajowych i zagranicznych produktów oraz firm, np.: standardy dotyczące jakości produktu, jego bezpieczeństwa dla konsumentów muszą być osiągnięte przez wszystkich wytwórców.

Przepisy rynkowe mogą wszakże stać się barierą handlową z kilku powodów. Po pierwsze, jeśli przepisy wymagają od produktów importowych osiągnięcia poziomu jakości łatwo osiąganego przez producentów lokalnych, to mogą działać jak bariera handlowa. Interesującym przykładem z rozmów MOSS (Market-Oriented Sector-Selective)¹ są wymagania wobec wytrzymałości pionowej kontenerów. Japońscy producenci wytwarzają kontenery tylko dla japońskich użytkowników

¹ MOSS – rozmowy handlowe prowadzone między rządami Japonii i Stanów Zjednoczonych, zainicjowane przez USA w 1982 r., których celem była redukcja barier handlowych wobec towarów amerykańskich na rynku japońskim.

ników, którzy muszą składować je pionowo w związku z brakiem przestrzeni i nie muszą dokonywać kosztownych poprawek swych wyrobów, które są wymagane od producentów zagranicznych, chcących eksportować do Japonii. Dodatkowo przepis może stać się barierą, kiedy jego sformułowanie jest tak skomplikowane, że lokalni producenci mają przewagę w postaci lepszej orientacji. Taka sytuacja występuje w Japonii dość często, ponieważ wszelkie przepisy rynkowe są tworzone i rozpowszechniane przez shingikai – gremia, z którymi odpowiednie ministerstwa konsultują treść swoich rozporządzeń w procesie legislacyjnym, a ich członkami są przedstawiciele różnych firm i izb branżowych z Japonii. Jeśli dodatkowo każdy importowany produkt musi być testowany i aprobowany przez takie organizacje, daje to swobodę niejawnego podejmowania decyzji i może ułatwić dyskryminację produktów zagranicznych [Mikanagi, 1997, s. 30–31].

Są też inne typy barier. Bariery pozarządowe, to bariery ograniczające dostęp do rynku, tworzone nie przez państwo, lecz powodowane przez zachowanie sektora prywatnego. Ponieważ w likwidację barier tego typu angażuje się głównie sektor prywatny, rząd ma bardzo nieliczne instrumenty polityczne do prowadzenia tak pojętej liberalizacji rynku. Dostęp zagranicznych producentów do takich rynków może pozostać niski nawet po redukcji barier rządowych. Bazowym przykładem takiego rodzaju bariery rynkowej jest pionowe keiretsu, które ściśle wiąże producentów, hurtowników i dystrybutorów. Ponieważ ten typ barier w dostępie do rynków wywodzi się głównie z historycznej ewolucji sektora prywatnego, a nie z inicjatywy rządu, to działania rządu japońskiego w latach 90. w celu ich usunięcia miały bardzo ograniczoną skuteczność.

Uzupełnieniem omówionych czynników określających podejmowanie decyzji w zakresie polityki ekonomicznej, są relacje ministerstw z sektorem prywatnym, które wpływają na ich możliwości dotyczące liberalizacji wybranych rynków branżowych w Japonii.

3.3. Relacje ministerstw z sektorem prywatnym

Istnieją co najmniej cztery możliwe typy interakcji pomiędzy ministerstwem a sektorem prywatnym: promocyjna, postpromocyjna, restrukturyzacyjna i regulacyjna [Okimoto, 1988, s. 305–314]. Rodzaj relacji między ministerstwem a przemysłem jest determinowany przez charakter technologii w danym przemyśle, jego stopę wzrostu oraz rodzaj dóbr, jakie on dostarcza. Relacja promocyjna występuje, gdy przemysł wykorzystuje lub kreuje dynamiczną technologię i jest postrzegany jako potencjalne źródło intensywnego wzrostu. Jeśli innowacyjność technologiczna jest dynamiczna, to konieczne jest ciągle inwestowanie w badania podstawowe i rozwój (B+R). Wysoki poziom ryzyka, jaki towarzyszy wysokonakładowemu B+R dla celów innowacji technologicznej oraz założenie, że innowacje technologiczne zawierają element dobra publicznego, dają minister-

stwom, takim jak METI silne przesłanki do interweniowania w sektorze prywatnym i promowania postępu technologicznego [Okimoto, 1989]. Ministerstwo traktuje wówczas dany sektor w sposób preferencyjny poprzez stosowanie takich środków polityki handlowej jak subsydia eksportowe, alokacje kapitałów, taryfy importowe itp. Najlepszym przykładem takich zależności były relacje między MITI i strategicznymi branżami przemysłowymi, jak stalowa w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, samochodowa w siedemdziesiątych i elektroniczna w latach późniejszych.

Relacja postpromocyjna ma tendencję do pojawiania się, gdy przemysł, który wcześniej miał relację promocyjną, osiąga stan stabilnego wzrostu oraz równowagi technologicznej, jak obserwowano w latach 90. w japońskim przemyśle samochodowym oraz w elektronice gospodarstwa domowego. Relacja promocyjna przekształciła się w postpromocyjną głównie wskutek rosnącego nacisku ze strony sektora prywatnego. Przedsiębiorstwa działające w gałęzi przemysłu, która stała się konkurencyjna, będą w mniejszym stopniu zależne od decyzji rządu w kwestii swego wzrostu i będą miały mniej powodów, by tolerować biurokratyczne interwencje, które mogą być sprzeczne z indywidualnymi strategiami rozwoju tych podmiotów.

Gdy przemysł słabnie może wejść w relacje restrukturyzacyjne z państwem. Po stwierdzeniu zmniejszenia się stopy zysku, przemysł osiąga punkt, w którym wzrost wielkości produkcji nie zwiększa produktywności. Ponieważ taki sektor przemysłu zacznie napotykać wiele barier, będzie potrzebował środków finansowych na redukcję nadmiernych możliwości produkcyjnych, przemieszczenie pracowników lub dywersyfikację działalności. Interwencja ministerstwa poprzez udzielanie kredytów i pomocy technicznej jest często przeznaczona dla takiego sektora w celu jego „miękkiego lądowania”.

Relacja regulacyjna jest to relacja między ministerstwem a przemysłem dostarczającym dobra publiczne. W Japonii regulacja oznacza najczęściej interwencję państwa na rynku dla zagwarantowania realizacji celów, które nie mogą być osiągnięte w rezultacie działania mechanizmów konkurencji. Często taka „niezdolność” jest nazywana „defektem rynku”.

Natura produkcji danego sektora może nie być wszakże jedyną determinantą przynależności do sektora dóbr publicznych. W kontekście japońskiej gospodarki tendencja do „upubliczniania” jest często powiązana z konkurencyjnością sektora prywatnego. Doskonałym przykładem jest japońska telekomunikacja. W latach 70. japońskie służby telekomunikacyjne oraz produkcja wyposażenia były względnie niekonkurencyjne wobec swych zagranicznych konkurentów, sektor był postrzegany jako dostarczający dobra publiczne, jakim było stworzenie niezawodnej sieci telefonicznej w Japonii. Nippon Trade and Telephon Co., czyli NTT był narodowym monopolistą telefonicznym. Gdy jednak telekomunikacja stała się zaawansowana technologicznie, tak że nawet nowe firmy mogły łatwo zapew-

nić wiarygodne usługi w ramach konkurencji rynkowej, a w całym przemyśle zaczęły powstawać lukratywne firmy, jak Value Added Networks (VAN), wówczas MITI zaczęło postrzegać telekomunikację w mniejszym stopniu jako dobro publiczne, a bardziej jak zwykłą, konkurencyjną gałąź. Ta zmiana w percepcji doprowadziła do prywatyzacji NTT w 1985 r.

Ministerstwa mogą być podzielone na dwie kategorie na podstawie dominującego typu ich relacji z sektorem prywatnym, czyli regulujące oraz zorientowane na politykę. W tym kontekście z jednej strony takie ministerstwa jak Ministerstwo Zdrowia i Opieki, Ministerstwo Budownictwa i Ministerstwo Transportu zachowują głównie relacje regulacyjne z sektorem prywatnym, a z drugiej strony METI i Ministerstwo Finansów mają historycznie ugruntowane relacje promocyjne z tym sektorem. Relacje między ministerstwami a sektorem prywatnym są jednak płynne i wynikają ze wspomnianych wcześniej czynników. Ponieważ jednak METI, na przestrzeni kilkudziesięciu lat, stało się bardzo prestiżowym ministerstwem, to dla wielu innych bycie takim ministerstwem stało się celem samym w sobie. Dlatego wielu ministrów usiłuje przejść do relacji promocyjnych z sektorem prywatnym.

Tabela 1 wskazuje zależności pomiędzy typem relacji danego ministerstwa z sektorem prywatnym a przeszkodami, jakie one tworzą dla liberalizacji rynku.

Tabela 1. Zależności między typem relacji ministerstwo – sektor prywatny a przeszkodami liberalizacji rynku

Typ relacji	Przeszkoda pierwotna	Przeszkody wtórne	
	poziom autonomii	interesy inne niż liberalizacja rynku	instrumenty polityczne
Postpromocyjna	Niski ↑	Nieliczne	Żadne, poza pozostającymi formalnymi barierami handlowymi
Promocyjna		Wzrost sektora	Faworyzowanie sektora, np. alokacja kapitału, zwolnienia podatkowe
Restrukturyzacja dostosowania		Dostosowanie przemysłu	Wycofanie środków dla udogodnienia
Regulacja	Wysoki ↓	Dobra publiczne	Deregulacja

Źródło: [Mikanagi, 1997, s. 35].

Należy zauważyć, iż ministerstwo o postpromocyjnych relacjach z sektorem prywatnym ma mniejszy zakres autonomii decyzyjnej. Jest to spowodowane faktem, że w relacjach postpromocyjnych sektor prywatny stał się już konkuren-

cyjny i nie potrzebuje pomocy ze strony rządu. Przedsiębiorstwa prywatne w ramach tego typu relacji mają często znaczący głos w tworzeniu polityki ekonomicznej lub przynajmniej zdolność do opierania się przyjęciu lub wprowadzeniu zasad polityki rządu. Przykładem ilustrującym takie zachowania może być sytuacja, w jakiej znalazło się MITI w roku 1980. Mianowicie, niezależnie od żądań USA MITI nie było w stanie skutecznie przekonać japońskich producentów samochodów do podjęcia produkcji w Stanach Zjednoczonych jako sposobu zmniejszenia japońskiego eksportu do USA [Destler, Sato, 1982, s. 85]. Niepowodzenie MITI w przekonywaniu sektora prywatnego było częściowo spowodowane faktem, iż w relacjach postpromocyjnych ministerstwo nie mogło osiągnąć swego celu bez aktywnej kooperacji tego sektora.

Silny wpływ sektora prywatnego na podejmowanie decyzji jest również zauważalny w relacjach promocyjnych, ale w mniejszym stopniu. W tym typie relacji ministerstwo próbuje kształtować wzrost w przemyśle przez użycie różnych instrumentów polityki handlowej, takich jak taryfy, subsydia, kwoty itp. W tym samym czasie wzrost gałęzi przemysłu najbardziej zależy od inicjatyw sektora prywatnego i dlatego ministerstwo potrzebuje kooperacji z tym sektorem i nie może rozwiązywać zagadnień samodzielnie.

Z drugiej strony relacje regulacyjne często dają ministerstwu szeroką autonomię. Ponieważ ministerstwo może posługiwać się argumentem regulowania sektora dóbr publicznych dla rozszerzenia zakresu swej władzy, może ono ignorować większość skarg i wniosków sektora prywatnego. Typowym przykładem jest relacja między producentami leków a Ministerstwem Zdrowia. W związku z tym, że ministerstwo ma szeroką swobodę, wynikającą ze swego mandatu strażnika życia i dobrobytu społeczeństwa, przedsiębiorstwa bardzo rzadko wnoszą skargi lub odwołania od decyzji tego ministerstwa.

Relacje restrukturyzacyjne zwykle dają większą autonomię w porównaniu z relacjami postpromocyjnymi i promocyjnymi, ale mniejszą niż relacje regulacyjne. Restrukturyzowany sektor ma przeważnie kłopoty finansowe, jest więc bardziej zależny od pomocy rządowej w alokowaniu kredytów lub nawet koordynacji produkcji indywidualnych przedsiębiorstw. Liberalizacja w tym sektorze może jeszcze bardziej zaszkodzić przemysłowi, który i tak ma już problemy z powodu niewykorzystanych mocy produkcyjnych i dużego zadłużenia. Jeżeli jednak ministerstwo podejmie decyzję o stopniowej liberalizacji danego rynku, to dany sektor i tak nie ma wyboru, jak tylko ją zaakceptować z obawy przed całkowitym wstrzymaniem pomocy rządowej. Odmienne od relacji regulacyjnych, autonomia ministerstwa jest jednak ograniczona, ponieważ powodzenie działań restrukturyzacyjnych zależy także od wysiłków podejmowanych przez sektor prywatny.

Podsumowanie

Realnie istniejące systemy gospodarcze w różnych krajach, analizowane w długim okresie, mają charakter dynamiczny, swoisty dla danego kraju. Systemy gospodarcze różnych państw nie są identyczne. Nawet państwa mające podobne warunki ustrojowe z gospodarkami uznanymi za rynkowe znacznie się różnią. Można oczywiście znaleźć pewne zbieżne cechy różnych systemów, ale faktycznie każdy z nich ma swoją własną, niepowtarzalną specyfikę, która kształtuje się pod wpływem historii, tradycji, kultury i mentalności różnych społeczeństw.

Mimo rynkowego charakteru gospodarka japońska różni się znacznie od innych zachodnich, szczególnie zaś od modelu amerykańskiego. Do wyróżniających cech zaliczyć można znacznie silniejszy związek kierownictwa przedsiębiorstwa z pracownikami niż z akcjonariuszami oraz długoterminowe powiązania wewnątrz przedsiębiorstwa. Gospodarka japońska po II wojnie światowej stanowiła typowy przykład kierowanej gospodarki rynkowej typu keynesowskiego. Inicjatywy sektora prywatnego uzupełniane były intensywną działalnością rządu.

Obecnie japoński system ekonomiczny jest połączeniem niezależnych prywatnych przedsiębiorstw ze znacznym stopniem państwowej kontroli sprawowanej przez kilka wiodących agend rządowych. Jak zauważono w artykule, najważniejsze jest METI, którego głównym zadaniem jest wskazywanie kierunków rozwoju przemysłowi japońskiemu. Ponadto jest ono konsultantem dla innych agend rządowych oraz odpowiada za dostarczanie środków finansowych dla preferowanych gałęzi przemysłu oraz jest uprawnione do zapewniania licencji i patentów. Taka pozycja METI sprawia, że odgrywa ono również istotną rolę w zagranicznej polityce ekonomicznej Japonii poprzez kształtowanie różnych typów relacji z sektorem prywatnym.

Bibliografia

- Destler J.M., Sato H. (eds.), 2002, *Coping with US-Japanese Economic Conflicts*, Lexington, Lexington Books.
- Drelich-Skulska B., 2002, *Ewolucja zagranicznej polityki ekonomicznej Japonii u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Grabowiecki J., 2000, *Japonia. Powojenna dynamika i równowaga gospodarcza*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Grzywacz W., Joźwiński L., 2007, *Współczesne uwarunkowania i tendencje polityki ekonomicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Hall J.W., 1979, *Japonia*, PIW, Warszawa.
- Johnson Ch., 1982, *MITI and the Japanese Miracle*, California, Stanford University Press, Stanford.
- Kaczmarek T.T., 2004, *Zasady porządku w gospodarce rynkowej. Rola państwa*, Difin, Warszawa.

- Karpiński A., 1992, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Katzenstein P.J. (ed.), 1977, *Between Power and Plenty Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, The University of Wisconsin.
- Mikanagi Y., 1997, *Japan's Trade Policy. Action or reaction?*, Routledge, London–New York.
- Młodawska J., 1999, *Japonia. Państwo a sektor prywatny*, PWN, Warszawa.
- New Mission of the Ministry of Economy, Trade and Industry (METI)*, 2012, http://www.meti.go.jp/english/other/METI_introduction/c10130bj.html [dostęp: 14.03.2012].
- North D.C., 2007, *Government and the American Economy. A New History*, The University of Chicago Press, Chicago.
- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Okimoto D.I., 1989, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford University Press.
- Okimoto D.I., 1988, *Political inclusivity: the domestic structure of trade*, [w:] T. Inoguchi, D.I. Okimoto (eds.), *The Political Economy of Japan*, vol. 2: *The Changing International Context*, Stanford University Press, Stanford.
- Pyle K.B., 1992, *The Japanese Question, Power and Purpose in a New Era*, American Enterprise Institute, Washington DC.
- Religie świata. Encyklopedia PWN*, 2006, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.