

Dominika Bochańczyk-Kupka

ROLA PAŃSTWA W GOSPODARCE WSPÓŁCZESNEJ JAPONII

Wprowadzenie

Populacja Japonii liczy obecnie ponad 127 mln osób, PKB per capita w 2010 roku wynosiło 41 820 USD i stanowiło 5,82% światowego PKB (PPP)¹. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacuje, że w 2012 roku udział ten wzrósł o 2%, a w 2013 o 1,7%².

Rola Japonii w gospodarce światowej jest nadal duża, choć kraj ten znacznie zmienił się w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Proces zmian został zapoczątkowany już pod koniec lat osiemdziesiątych gdy dynamiczny rozwój gospodarki japońskiej oparty na ekspansji inwestycyjnej, rozwoju wysoko zaawansowanych technologicznie wyrobów przemysłowych oraz rosnącej nadwyżce finansowej zakończył się i Japonia stopniowo przekształcała się w wielkiego eksportera kapitału i technologii. Sprzyjały temu procesowi zmiany w strukturze gospodarczej oraz reformy instytucjonalne. Na konieczność tych zmian w znacznym stopniu wpłynęły trzy wydarzenia: pęknięcie bańki spekulacyjnej w 1993 roku, azjatycki kryzys finansowy z lat 1997-1998, a także trzęsienie ziemi z 11 marca 2011 roku oraz następująca po nim fala tsunami³.

¹ Global Competitiveness Report 2012. World Economic Forum, Lozanna 2011-2012, s. 218.

² World Economic Outlook: Growth Resuming, Danger Remain. IMF 2012, s. 2.

³ Uważa się, że kryzys finansowy z 2008 roku nie wywarł na gospodarce japońskiej silnego negatywnego wpływu z uwagi na stosunkowo niewielką ilość „złych kredytów”. Wręcz przeciwnie, stał się sygnałem do ekspansji zagranicznej banków japońskich polegającej na ekspansji na rynki azjatyckie (m.in. największy bank inwestycyjny Nomura wykupił azjatyckie i bliskowschodnie oddziały Lehman Brothers, Mitsubishi UFJ Financial Group zakupiło w 2009 roku 20% pakiet akcji Morgan Stanley oraz pakiet kontrolny Union Bank of Kalifornia). Dodatkowo stopień umiędzynarodowienia japońskich korporacji był znacznie mniejszy niż amerykańskich czy europejskich co sprawiło, iż w Japonii polityka gospodarcza państwa i korporacji w relatywnie większym stopniu była kształtowana pod wpływem czynników wewnętrznych niż w innych wysoko uprzemysłowionych krajach. J. Bossak: Japonia a globalny kryzys gospodarczy. W: Państwa narodowe wobec kryzysu ekonomicznego. SGH, Warszawa 2010, s. 22.

Długotrwały kryzys wymusił procesy liberalizacji gospodarki i odejście od planowania długookresowego⁴. Jednocześnie jednak gwałtownie rósł deficyt budżetowy i dług publiczny. Dlatego też interesująca wydaje się próba omówienia niektórych aspektów roli państwa w gospodarce współczesnej Japonii.

Celem artykułu jest pokazanie wybranych obszarów w gospodarce japońskiej, w których to rola państwa uległa w ostatnich latach modyfikacji⁵. Dotyczą one: prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, zmiany znaczenia agencji rządowych w rozwoju przemysłu oraz roli banku centralnego w gospodarce. Pokazany zostanie również udział państwa we wspomaganiu rozwoju regionalnego i rozwoju innowacji na przykładzie klastrów.

1. Zmiany w gospodarce

Jeszcze w latach osiemdziesiątych XX wieku gospodarka Japonii była przez ekonomistów z całego świata traktowana jako wzór do naśladowania. Trwający od lat sześćdziesiątych „cud gospodarczy” był napędzany głównie poprzez produkcję i eksport. Szczególnie koniec lat osiemdziesiątych był dla tej gospodarki bardzo korzystny. Gospodarkę japońską w okresie od II wojny światowej do lat osiemdziesiątych traktowano jako „[...] kierowaną gospodarką rynkową typu keynesowskiego”⁶, której priorytetem była ekspansja eksportowa. System ten często był określany jako Japan Inc., czyli państwo korporatystyczne oparte na współpracy rządu z biznesem, w którym rząd odgrywał istotną rolę we wspieraniu wzrostu gospodarczego⁷. Układ sił w gospodarce nazywano „żelaznym trójkątem władzy”, w którym funkcjonowały jednocześnie biurokracja rządowa, partia rządząca (LDP) oraz wielkie grupy przedsiębiorstw – keiretsu. Związki tych podmiotów były szczególne z uwagi na wzajemne zaufanie i szacunek oraz bardzo bliską współpracę⁸.

⁴ W okresie od 1956 do 1980 roku zrealizowanych zostało siedem planów: plan ekonomicznej samowystarczalności (1956-1960), nowy plan długookresowy (1958-1962), podwojenie PKB (1961-1970), średniookresowy plan (1964-1968), ekonomiczny i socjalny plan rozwoju (1970-1975), podstawowy plan ekonomiczny i socjalny (1973-1977) oraz ekonomiczny plan (1976-1980). W ciągu tych okresów stopa wzrostu PKB wynosiła odpowiednio: 8,8%, 9,7%, 11,6%, 10,1%, 5,1%, 3,5% oraz 4,5%. Natomiast stopa inflacji w kolejnych okresach wynosiła: 1,8%, 3,4%, 5,7%, 5,0%, 11,1%, 12,9% oraz 6,4%. T. Kowalik: Systemy gospodarcze. Efekty i defekty reform i zmian ustrojowych. Fundacja Innowacja, Warszawa 2005, s. 182, tabela 5.

⁵ Zagadnienie to jest bardzo obszerne i dlatego do niniejszego artykułu zostało wybranych zaledwie kilka aspektów ukazujących zmiany w roli państwa w gospodarce. Wybrane przykłady wydają się istotne, gdyż pokazują ogólny kierunek zmian w sposobie rozumienia roli państwa w Japonii.

⁶ H. Samaryna: Deflacja w Japonii. PWE, Warszawa 2010, s. 48.

⁷ Ibid.

⁸ J. Bossak: Strategia rozwoju w punkcie zwrotnym. PWN, Warszawa 1990, s. 66.

Załamanie się gospodarki w wyniku pęknięcia „bańki mydlanej” spowodowało utratę zaufania do gospodarki i do rządu⁹. Sytuacja była tak poważna, iż rządząca od 1955 roku partia LDP po raz pierwszy straciła władzę¹⁰. Kolejne lata były bardzo trudne: gwałtowny wzrost kursu jena, deflacja oraz rosnące wydatki publiczne zwiększające dług publiczny to tylko niektóre z problemów. Kryzys oraz przedłużająca się stagnacja gospodarcza doprowadziły do konieczności zmian w tradycyjnie pojmowanej roli państwa. Za motto tamtych czasów można uznać często powtarzane słowa byłego premiera Japonii Junichiro Koizumi: „[...] wszystko co sektor prywatny może zrobić lepiej niż państwo powinno być robione przez sektor prywatny”¹¹.

Początkowo rząd japoński próbował walczyć z problemami gospodarczymi za pomocą tradycyjnego narzędzia, czyli zwiększania wydatków publicznych. Od 1992 roku wdrażano różnego typu programy stymulujące jednocześnie obniżając podatki. Równocześnie przyznano bardzo dużą pomoc finansową dla banków i mniejszych przedsiębiorstw¹². Mimo że podjęte działania przyczyniały się do wzmacniania wzrostu gospodarczego, to nie udało się odbudować zaufania społecznego do instytucji rządowych. Konieczne stało się więc ponowne zdefiniowanie roli państwa w gospodarce. W tym celu podjęto wiele działań, m.in. dokonano prywatyzacji części przedsiębiorstw, zmianie uległa rola agencji rządowych oraz banku centralnego w planowaniu i sterowaniu gospodarką. Ogromne środki przeznaczono także na wspieranie rozwoju regionów (głównie klastrów) poprzez inwestycje w innowacje.

2. Reforma FILP i polityka fiskalna

Zmianom w polityce gospodarczej państwa towarzyszyła reforma instytucjonalna. Związana była ona z reformą Zaito (Fiscal Investment and Loan Program – FILP) oraz prywatyzacją poczty. Zaito był programem wspierania kapitałowego krajowych przedsiębiorstw i przemysłów finansowanym za po-

⁹ W wyniku pęknięcia banki spekulacyjnej ceny akcji i nieruchomości spadły prawie o 60%. Wartość indeksu giełdowego NIKKEI225 spadła o ponad 60% z 38 900 punktów pod koniec 1989 roku do prawie 15 000 punktów w 1992. M. Zaleska: Kryzys w japońskim systemie bankowym. „Bank i Kredyt” 2001, nr 9, s. 53.

¹⁰ C. Andressen: Krótka historia Japonii. Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2009, s. 152.

¹¹ I. Tselichtchev, P. Debroux: Asia’s Turning Point. John Wiley and Sons, Singapore 2009, s. 49.

¹² W 1992 roku rząd w przeznaczył 84 mld USD na programy stymulujące gospodarkę, w 1993 119 mld USD, w 1994 150 mld USD, w 1995 75 mld USD, w 1998 123 mld USD, a w 1999 137 mld USD. Dofinansowanie banków było bardzo istotnym celem, a rozmiar długów i zamiatwane procedury doprowadziły do powołania nowej jednostki nadzorującej pracę banków – powstał „bank pomostowy”, który miał przejąć 540 mld USD długów bankowych. C. Andressen: Op. cit., s. 156.

mocą Japan Post Network (określano go często mianem drugiego budżetu). Poczta w Japonii oprócz tradycyjnej roli działała jako instytucja finansowa gromadząca oszczędności ludności na rachunkach depozytowych. Fundusze w ten sposób uzyskiwane były wykorzystywane przez Ministerstwo Finansów do wspierania inwestycji i udzielania niskoprocentowanych pożyczek przedsiębiorstwom państwowym i państwowym instytucjom finansowym, takim jak Japan Development Bank, Small Business Finance Corporation, Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation, Japan Bank for International Cooperation. Zaito był więc potężnym i bardzo skutecznym narzędziem polityki przemysłowej i praktycznie każda gałąź przemysłu została przez niego doinwestowana. Od lat siedemdziesiątych FILP skupił się na finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw oraz rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa, projektów infrastrukturalnych, przedsięwzięć komunalnych oraz skierował swoją pomoc do słabiej gospodarczo rozwiniętych regionów kraju. W latach dziewięćdziesiątych pomoc instytucji wspomaganych przez ten program stanowiła około jednej trzeciej całkowitej sumy wszystkich pożyczek udzielanych przez japońskie instytucje finansowe przedsiębiorstwom¹³. W 2001 roku program został zlikwidowany, a przedsiębiorstwa państwowe i inne firmy wspomagane przez FILP zostały zobligowane do szukania wsparcia finansowego bezpośrednio na rynku finansowym poprzez emisję akcji i obligacji.

W 2005 roku rząd Japonii rozpoczął proces prywatyzacji systemu pocztowego. W 2008 roku Japan Development Bank stał się korporacją, której proces urynkwienia ma trwać do 7 lat. Natomiast pozostałe instytucje finansowe wchodzące w skład FILP zostały przekształcone w Japan Finance Corporation, która docelowo ma pozostać jedyną państwową instytucją finansową w Japonii.

Oprócz programu FILP państwo wykorzystywała w polityce fiskalnej tradycyjne instrumenty takie jak stawki podatkowe i wydatki budżetowe. Do końca lat osiemdziesiątych Japonia prowadziła restrykcyjną politykę fiskalną, wydatki budżetowe były niskie (około 32% PKB), gdyż utrzymanie nadwyżki budżetowej było jednym z priorytetów polityki gospodarczej (wysokie stawki podatkowe gwarantowały duże wpływy budżetowe). Dług publiczny do 1989 roku utrzymywał się na stabilnym poziomie około 55% PKB¹⁴. Restrykcyjna polityka fiskalna doprowadziła jednakże do spadku popytu konsumpcyjnego i zwiększenia skłonności do oszczędzania co negatywnie wpłynęło na sytuację gospodarki japońskiej w latach dziewięćdziesiątych oraz na początku XXI wieku.

¹³ J. Młodawska: Kryzys systemu bankowego i finansowego w Japonii – drogi wyjścia. „Bank i Kredyt” 2003, s. 49. W 1989 roku wielkość funduszy FILP stanowiła 8% PKB i 53% budżetu Japonii. J. Grabowicki: Japonia. Powojenna dynamika i równowaga gospodarcza. SGH, Warszawa 2000 s.148.

¹⁴ H. Samaryna: Op. cit., s. 68-69.

W tym okresie niski poziom konsumpcji tłumaczono stratami gospodarstw domowych po pęknięciu bańki spekulacyjnej, wzrostem realnego zadłużenia na skutek deflacji, zwolnieniami oraz pesymizmem społeczeństwa. Prowadzona w latach dziewięćdziesiątych polityka monetarna okazała się nieskuteczna i ekonomiści zalecali Japonii skoncentrowanie się na ekspansywnej polityce fiskalnej w celu pokonania inflacji i recesji w gospodarce. Aby wywołać wzrost cen, zgodnie z teorią ekonomii, należało obniżyć stawki podatkowe i zwiększyć wydatki publiczne. W celu uniknięcia narastania deficytu budżetowego wydatki mające stymulować gospodarkę ujęto w tzw. pakietach fiskalnych, które nie były wliczane do budżetu centralnego. Niestety w latach 1990-1996 wydatki budżetowe zwiększyły się o 14%, co spowodowało wzrost deficytu budżetowego z 1,5% PKB w 1990 roku do 4,6% PKB w 1996. Rok później rząd znacznie zredukował wydatki konsumpcyjne, zwiększył stawkę podatku konsumpcyjnego z 3% do 5% oraz stawkę na ubezpieczenia społeczne oraz zniósł część ulg podatkowych. Działania te przyniosły negatywny efekt. Dlatego też w 1998 roku rząd zredukował stawki podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, uruchomił kolejne pakiety stymulacyjne oraz przerwał realizację reformy systemu fiskalnego. W kolejnych latach celami ekspansywnej polityki fiskalnej było zwiększanie popytu konsumpcyjnego przez wprowadzanie ulg i zwolnień podatkowych, tworzenie zachęt do powstawania nowych miejsc pracy, zachęcanie do inwestycji, wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. W latach 1992-2005 udało się zahamować spadek dochodów podmiotów gospodarczych oraz ożywić popyt inwestycyjny przedsiębiorstw ale kosztem wysokiego deficytu budżetowego oraz najwyższego na świecie długu publicznego¹⁵.

Obecnie deficyt budżetowy w Japonii jest ogromny, a dług publiczny jest największy wśród krajów wysoko rozwiniętych¹⁶.

3. Rola agencji rządowych

Charakterystyczną cechą państwa prorozwojowego (developmental state) jest koncentracja kompetencji i państwowej biurokracji w wyspecjalizowanych agencjach rządowych odpowiedzialnych za wzrost gospodarki¹⁷. Podział kompetencji w Japonii do końca lat osiemdziesiątych wyglądał następująco: Minis-

¹⁵ Ibid., s. 133.

¹⁶ W 2011 roku relacja całkowitego długu publicznego do PKB w Japonii wynosiła 211,7% i szacuje się, że w 2012 roku wyniesie 219,1%. Natomiast relacja deficytu finansów publicznych do PKB w 2011 roku wynosiła -8,9% i szacuje się, że w 2012 również wyniesie -8,9%. OECD Economic Outlook 90, listopad 2011. www.oecd.org

¹⁷ A. Ząbkowicz: Instytucje i wzrost gospodarki Japonii. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 54.

terstwo Finansów prowadziło politykę makroekonomiczną (polityka fiskalna i monetarna), Ministerstwo Handlu Zagranicznego i Przemysłu (MITI) było odpowiedzialne za politykę przemysłową oraz budowało długookresowe ogólne plany rozwoju przemysłu i handlu. Analogiczne plany dla rolnictwa wyznaczała Narodowa Agencja Rolna (NLA). Ważna była również Agencja Planowania Gospodarczego (EPA) odpowiedzialna za sporządzanie średniookresowych prognoz i planów dla całej gospodarki¹⁸. Japoński system gospodarczy stanowił specyficzne połączenie niezależnych przedsiębiorstw ze znacznym stopniem kontroli ze strony państwa (podkreślić należy, że w gospodarce dominowały w tym okresie prywatne przedsiębiorstwa). Proces formułowania i realizowania polityki przemysłowej zachodził w ramach polityczno-instytucjonalnej struktury, w której organizacją wiodącą było MITI. Ministerstwo to stosując różnego rodzaju narzędzia, w tym zachęty podatkowe, niskooprocentowane kredyty i inne bodźce finansowe, było również odpowiedzialne za dostarczanie środków finansowych dla wybranych, preferowanych gałęzi przemysłu. Zostało ono także uprawnione do zapewniania licencji oraz patentów, mogło zawieszać ustawy antymonopolowe i tworzyć kartele¹⁹. Usytuowanie w układzie administracyjnym pozwalało MITI na monitorowanie realizacji planów poprzez sieć instytucji mediacji między rządem a przemysłem, a także dzięki pośredniej kontroli nad alokacją kapitału finansowego. Jednak rola MITI w gospodarce zmieniała się wraz z upływem czasu. W okresie cudu gospodarczego Japonię postrzegano jako „[...] monolit, niepodlegający żadnym wewnętrznym sprzecznościom, nastawiony na maksymalne osiągnięcie celu pod wodzą MITI”²⁰. Pod koniec lat sześćdziesiątych koordynacja między MITI a Ministerstwem Finansów stała się problematyczna (obydwa Ministerstwa chciały dominować), a od końca lat siedemdziesiątych pozycja MITI w rządzie uległa znacznemu osłabieniu. W 2001 roku w Japonii dokonano zasadniczej reformy systemu administracji publicznej. Jednym z najistotniejszych posunięć było przekształcenie Ministerstwa Handlu Zagranicznego i Przemysłu w Ministerstwo Gospodarki i Przemysłu (METI). Obecnie rola METI w gospodarce japońskiej jest również istotna i jednym z aspektów działania tego ministerstwa jest wspieranie rozwoju klastrów.

¹⁸ J. Młodawska: Japonia. Państwo a sektor prywatny. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 112.

¹⁹ S.G. Kozowski: Systemy ekonomiczne. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 175.

²⁰ J. Młodawska: Japonia. ..., op. cit., s. 120.

4. Wspieranie rozwoju klastrów

Jednym ze współczesnych aspektów aktywnej (ale selektywnej) roli państwa w gospodarce jest finansowanie przez nie wybranych regionów poprzez wspieranie rozwoju innowacji. W 2001 roku METI (Ministry of Economy, Trade and Industry – Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Przemysłu) rozpoczęło realizację programu Projekt Klaster Przemysłowy (industrial cluster plan) mającego na celu ożywienie wybranych regionów przez wspieranie innowacji²¹. Projekt zapewniał kompleksową obsługę i promocję powstających nowych firm, a tym samym rozwój nowych sieci współpracy pomiędzy uczelniami, przedsiębiorstwami i sektorem publicznym. Okres finansowania tego projektu wynosił 5 lat, a budżet programu 5 mln euro rocznie oraz zapewniał preferencyjny dostęp do funduszy rządu 350 mln euro²². Realizacja polityki klastrowej miała głównie wzmocnić konkurencyjność Japonii na arenie międzynarodowej.

Program został podzielony na trzy fazy²³. W fazie pierwszej powstało 19 projektów klastrowych, a w samym 2004 roku przeznaczono 680 mln jenów na promocję tworzenia klastrów²⁴. Dzięki Projektowi Klaster Przemysłowy do końca do 2005 roku utworzono 40 000 nowych firm. Opracowano także „Nowy System Wspierania Współpracy” zainicjowany przez Japońską Agencję Małych i Średnich Przedsiębiorstw (SMEA) w 2005 roku. Stanowił on wsparcie dla nowych projektów partnerskich.

W okresie od 1 kwietnia 2006 roku do 31 marca 2011 zaplanowano utworzenie kolejnych 40 000 nowych przedsiębiorstw. Podjęto także wysiłki na rzecz budowy projektu „Clearly Visible Networks”. Równocześnie trwały zaawansowane prace nad koordynacją pracy ministerstw i agencji odpowiedzialnych za pomoc w promowaniu działalności zagranicznej, jak i samowystarczalności i niezależności klastrów.

²¹ Misją klastra przemysłowego jest promowanie innowacji, tworzenie nowych przedsiębiorstw, zgodnie z krajowymi strategiami oraz osiągnięcie efektów synergicznych w lokalnej promocji przemysłu. Podstawową zasadą funkcjonowania japońskich klastrów przemysłowych jest szacunek dla realizacji priorytetowych działań oraz strategiczne wykorzystanie możliwości i środków, w tym środków generowanych przez sektor małych i średnich przedsiębiorstw.

²² Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009, s. 18.

²³ W fazie I, obejmującej lata 2001-2005, METI promowało wraz z samorządami w sumie 20 projektów. W fazie II (obejmującej lata 2006-2010) następował rozwój klastrów przemysłowych promujący wybrane przemysły. Szczególny nacisk kładziono na promocję innowacji w dziedzinie zarządzania oraz tworzenie nowych przedsięwzięć. Następnie dokonano przeglądu projektów i poprawiono istniejące. Natomiast w fazie III (lata 2011-2020) powinien nastąpić dalszy autonomiczny rozwój klastrów przemysłowych, które powinny się finansowo usamodzielnic i stać się samowystarczalne. Report on Industrial Cluster Programme. METI 2005 oraz Reviews of Regional Innovation: Competitive Regional Clusters. OECD, Paris 2007, s. 232.

²⁴ Ibid.

Równoległe od 2002 roku w Japonii realizowany jest stworzony i koordynowany przez MEXT (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology – Ministerstwo Edukacji, Kultury, Sportu, Nauki i Techniki) program mający na celu wsparcie transferu technologii w regionach. Nacisk kładziony był przede wszystkim na powstawanie nowych klastrów, zwanych klastrami wiedzy (knowledge clusters) w przemysłach przyszłości²⁵. Programem tym zostało objętych 18 małych miejskich regionów (głównie miast)²⁶. Powstające grona skupiały się wokół ośrodków uniwersyteckich i instytutów badawczych, tworząc wirtualne centra doskonałości. Rozwijana technologia ściśle była związana ze specjalizacją naukową danego uniwersytetu. Zakres pomocy obejmował wsparcie zaawansowanych badań naukowych, dostęp do specjalistycznych usług i infrastruktury badawczej. Okres finansowania projektu również trwał 5 lat, średnio na inicjatywę przeznaczono 3,8 mln euro, natomiast budżet programu wynosił 70 mln euro rocznie²⁷.

5. Bank centralny i rynek finansowy

Nieodłącznym elementem każdego systemu bankowego jest bank centralny. Jest to instytucja nadzorująca i koordynująca cały system. Bank centralny jest organem państwowym, pełniącym wiele istotnych funkcji w gospodarce. W Japonii centralnym bankiem państwa jest Bank Japonii (Bank of Japan), powstały jako prywatna spółka z 55% udziałem Skarbu Państwa w 1882 roku. Działalność Banku Japonii była w okresie powojennym podporządkowana polityce gospodarczej i realizacji jej celów²⁸. Bezpośrednio po II wojnie światowej rząd wprowadził ostre ograniczenia w systemie finansowym. Z powodu słabości instytucji bankowych zdecydowano się na ich ochronę, jednocześnie kontrolując przepływ funduszy w kierunku ważnych i wybranych dziedzin gospodarki²⁹. Ogromne zasoby materialne oraz silna pozycja gospodarcza wymusiły w kolejnych dekadach stopniową liberalizację rynku finansowego. Wszelkie ograniczenia zmian stóp

²⁵ B. Ganne, Y. Lecer: *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*. World Scientific Publishing 2009, s. 16.

²⁶ *Reviews of Regional...*, op. cit., s. 232.

²⁷ B. Mikołajczyk, A. Kurczewska, J. Fila: *Op. cit.*, s. 116-117.

²⁸ J. Młodawska: *Japonia...*, op. cit., s. 94-101.

²⁹ Na podstawie Ustawy o Banku Japonii bank centralny musiał wspierać politykę wysokiego wzrostu PKB i wykorzystania pełnego potencjału gospodarczego kraju kosztem stabilności cenowej. Nowa ustawa przywróciła główny cel polityki pieniężnej, choć w przypadku długotrwałej inflacji trudnym okazało się określenie pojęcia i zakresu stabilności cenowej. Więcej w: T. Ito, F.S. Mishkin: *Two Decades of Japanese Monetary Policy and The Deflation Problem*. NBER, Working Papers nr 10878.

procentowych zostały zniesione już w 1994 roku, a w 1996 rząd ogłosił plan drastycznej deregulacji systemu finansowego do 2001 roku (tzw. japoński Big Bang)³⁰.

Wprowadzona w kwietniu 1998 roku nowa Ustawa o Banku Japonii zapewniła bankowi centralnemu większą niezależność³¹. Ustawa nr 89, która weszła w życie 1 kwietnia 1998 roku określiła zarówno nowe zadania Banku Japonii, jak i cele kształtowanej przez niego polityki pieniężnej³². W ustawie mówi się o autonomii banku centralnego w prowadzeniu polityki pieniężnej, lecz jednocześnie stanowi ona, że Bank powinien utrzymywać ścisły kontakt z rządem i wymieniać z nim poglądy dotyczące sytuacji gospodarczej. Oznacza to, że w praktyce autonomia Banku jest mniejsza od tej, jaką cieszy się np. System Rezerwy Federalnej w Stanach Zjednoczonych czy Europejski Bank Centralny w strefie euro³³. Podstawowym celem polityki pieniężnej Banku Japonii jest stabilność cen, dlatego też zarówno deflacja, jak i inflacja są postrzegane jako zjawiska niekorzystne dla gospodarki. W 2006 roku Bank Japonii doprecyzował pojęcie stabilności cen rozumiejąc je jako sytuację, w której gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorstwa mogą podejmować decyzję o konsumpcji i inwestycjach bez konieczności brania pod uwagę inflacji.

Na rynku finansowym oprócz Big Bangu istotne było powołanie w 1996 roku Agencji Nadzoru Finansowego oraz likwidacja w 2001 roku Komisji Odbudowy Finansowej, co znacznie zmniejszyło kompetencje Ministerstwa Finansów w zakresie oddziaływania na rynek finansowy. Do najistotniejszych reform należy zaliczyć także: reorganizację Korporacji Ubezpieczenia Depozytów z 1996 roku, wprowadzenie przepisów ostrożnościowych dotyczących poziomu wypłacalności banków z 1998 roku, dokapitalizowanie banków w latach 1998-1999, pakiet reform z 2001 roku, w tym pozbycie się złych kredytów, restrukturyzacja aktywów bankowych, wzmocnieniu kontroli zdolności kredytowej podmiotów gospodarczych. Do końca 2003 roku zniesiono wszystkie bariery i ograniczenia systemu finansowego i uwolniło go od administracyjnych metod kontroli.

³⁰ J. Młodawska: Kryzys systemu bankowego..., op. cit. oraz H. Samaryna: Op. cit., s. 140.

³¹ Ograniczoną niezależność banku centralnego w Japonii potwierdza również fakt, iż niemal całość wydatków w budżecie Banku Japonii podlega akceptacji Ministerstwa Finansów.

³² Artykuł 1 ustawy stanowi, że zadaniem Banku jest emisja banknotów oraz regulacja obiegu pieniężnego, a także zapewnienie sprawnego funkcjonowania rozliczeń między bankami oraz innymi instytucjami finansowymi, niezbędnymi do utrzymania dobrze funkcjonującego systemu finansowego kraju. Natomiast w art. 2 głosi, że regulowanie obiegu pieniężnego, poprzez zapewnienie stabilności cen, powinno przyczyniać się do zdrowego rozwoju gospodarki narodowej.

³³ L. Oręziak: Bank centralny Japonii. www.bankikredyt.nbp.pl/content/2006/2006_10/BIKW_10_2006.pdf

Podsumowanie

Współczesny system gospodarczy Japonii postrzegany jest jako system liberalny, choć rola państwa jest w nim ciągle istotna. Model ten jest specyficzną mieszanką wolnego rynku i rządowego interwencjonizmu.

W rankingu Heritage Foundation w 2011 roku Japonia została sklasyfikowana na 20 pozycji³⁴. Również biorąc pod uwagę ranking Doing Business, Indeks wolności gospodarczej Fraser Institute oraz Corruption Perceptions Index można zauważyć stabilność systemu gospodarczego Japonii³⁵. Według Indeksu Wolności Gospodarczej Japonia została w 2012 roku sklasyfikowana na 22 pozycji i znalazła się w grupie krajów prawie wolnych (mostly free) bezpośrednio za Szwecją, ale przed m.in. Niemcami i Francją³⁶.

Podsumowując trzeba zaznaczyć, że kryzys azjatycki lat dziewięćdziesiątych przyspieszył procesy transformacji roli państwa w gospodarce japońskiej. Zmianie uległy stosunki pomiędzy rządem a sektorem biznesu. W czasach cudu gospodarczego państwo wspierało, wyznaczało cele oraz chroniło przedsiębiorstwa krajowe ustanawiając bardzo ściśle więzy współpracy z wybranymi przemysłami, przedsiębiorstwami, konglomeratami i bankami. Duże przedsiębiorstwa i grupy przedsiębiorstw posiadały praktycznie bezpośrednie gwarancje pomocy finansowej. Obecnie te praktyki zostały znacznie zmniejszone lub całkowicie zaniechane. Zmniejszeniu uległa również rola rządu jako kreatora, promotora i protektora wybranych przemysłów. Alokacja zasobów powoli zaczyna dokonywać się za pomocą rynku, a nie na skutek zaleceń rządów.

Obecnie istotnym zadaniem rządów jest promocja innowacji oraz rozwój regionów. Nie tylko poprzez wsparcie finansowe, ale również działalność informacyjną i konsultingową, tworzenie właściwej infrastruktury, koordynację działalności różnych przedsiębiorstw, tworzenie centrów badań, promocję rozwoju klastrów oraz inwestycje w rozwój zasobów ludzkich.

³⁴ W latach 1995-2010 wartość współczynnika wolności gospodarczej tego państwa wahała się w granicach 64,3 (2004) a 75,0 (1995). W 2011 roku wartość ta wyniosła 72,8. Dane dotyczące miejsca w rankingu. <http://www.heritage.org/>

³⁵ W rankingu Doing Business w 2010 roku Japonia zajęła 19 pozycję, a rok później 18. Wartość indeksu wolności gospodarczej według Fraser Institute wahała się w latach 1990-2008 pomiędzy 7,08 (2001) a 7,49 (2007). Według Transparency International w latach 1996-2009 Japonia zajmowała miejsca pomiędzy pozycją 17 a 25. Informacje dostępne na stronach internetowych Doing Business dostępnych pod adresem: www.doingbusiness.org, Instytutu Frasera pod adresem: www.fraserinstitute.org oraz Transparency International pod adresem: www.transparency.org

³⁶ Index of Economic Freedom 2012. Heritage Foundation 2012. Dostępne na stronie internetowej Heritage Foundation pod adresem: <http://www.heritage.org>

W niniejszym artykule starano się zasygnalizować niektóre zmiany, które miały miejsce w systemie gospodarczym Japonii w ostatnich latach. Część z nich była głęboka i zmieniła układ sił na rynku (reforma FILP, liberalizacja rynku finansowego), inne zmiany były de facto niewielkie (przekształcenie MITI w METI), a ich celem była odbudowa zaufania społecznego do instytucji. Jeszcze inne były istotne z punktu widzenia liberalizacji gospodarki, ale nie wpłynęły znacząco na realne aspekty gospodarowania (reforma banku centralnego).

Zmiany, które zaszły w systemie instytucjonalnym zostały zaakceptowane przez społeczeństwo. Równowaga gospodarcza została przywrócona, choć wiele problemów nie zostało rozwiązanych. Wydaje się bowiem, że najistotniejszy wpływ na rolę państwa w Japonii ma tradycja i kultura, a nie perturbacje na rynkach. System w pełni liberalny nie mógłby zostać zaakceptowany w tym społeczeństwie choćby z uwagi na całkowicie odmienne pojmowanie roli jednostki w społeczeństwie i drugorzędne znaczenie motywu zysku.

Podsumowując, trudno odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie, czy faktycznie w ciągu ostatnich dwudziestu lat zmniejszyła się znacznie rola państwa w gospodarce Japonii. Na pewno uległa ona zmianie. Wydaje się jednak, że stosowane obecnie narzędzia są po prostu bardziej nowoczesne i nie mają tak bezpośredniego charakteru jak w przeszłości. Państwo jest ciągle jednak bardzo istotnym podmiotem w gospodarce japońskiej.

Literatura

- Ganne B., Lector Y.: *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*. World Scientific Publishing 2009.
<http://www.heritage.org/>
- Index of Economic Freedom 2012. Heritage Foundation 2012. Dostępne na stronie internetowej Heritage Foundation pod adresem: <http://www.heritage.org>
- Ito T., Mishkin F.S.: *Two Decades of Japanese Monetary Policy and The Deflation Problem*. NBER, Working Papers nr 10878.
- Młodawska J.: *Japonia. Państwo a sektor prywatny*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Młodawska J.: *Kryzys systemu bankowego i finansowego w Japonii – drogi wyjścia*. „Bank i Kredyt” 2003.
- Oręziak L.: *Bank centralny Japonii*. www.bankikredyt.nbp.pl/content/2006/2006_10/BIKW_10_2006.pdf
www.transparency.org

THE ROLE OF STATE IN MODERN JAPAN

Summary

While the role of modern Japan in world's economy is still very important, it has been changed a lot during last two decades. The process started during late 80's when rapid development of Japanese finished. The golden years based on investment expansion, development of high tech products and growing financial surplus. Then Japan evolved into capital and technology exporter. Changes in economic structure and institutional reforms accelerated this process.

The main aim of the article is to described some areas in Japanese economy where the role of state has been changed in last two decades. It focuses on: privatization of state enterprises, changes in importance of some Ministries, role of central bank and financial market. The state support in the development of regions is show in case of clusters.