

# ROLA PAŃSTWA I SEKTORA PUBLICZNEGO W JAPONII

*Jerzy Grabowiecki\**

## 1. Wstęp

W Japonii wykształcił się model państwa rozwojowego (*developmental state*), charakteryzujący się aktywnym zaangażowaniem państwa w kształtowanie mechanizmów i warunków funkcjonowania rynku czynników wytwórczych, zwłaszcza przepływów kapitału oraz wytyczaniem strategicznych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego. W ograniczonym zakresie japoński interwencjonizm dotyczy sfery redystrybucji dochodu narodowego na cele społeczne i niegospodarcze, nie wpływa on także w istotny sposób na mechanizmy krajowego rynku produktów i rynku pracy. Ponadto, państwo nie ingeruje na większą skalą w sferę własności prywatnej, a sektor korporacji publicznych nie odgrywa znaczącej roli w gospodarce, w tym w sferze produkcji, handlu i usług, z wyjątkiem sektora finansowego. Rola państwa w kształtowaniu procesów rozwojowych Japonii związana jest głównie z pełnieniem funkcji regulacyjnej, w małym zakresie alokacyjnej.

Wiele czynników wywiera obecnie presję na japoński model społeczno-gospodarczy, w tym przede wszystkim, towarzyszące procesowi globalizacji, zmiany w charakterze konkurencji międzynarodowej, związane z rewolucją *ICT* oraz rozwojem opartym na wiedzy i innowacjach, a nie mobilizacji zasobów produkcyjnych. Ponadto, rośnie znaczenie wewnątrzgałęziowego modelu współpracy, maleją natomiast możliwości ekspansji w oparciu o dostarczanie wyrobów gotowych. Pojawiła się również w Japonii konieczność dostosowania struktury gospodarki i zwiększenia znaczenia usług w związku z zachodzącymi zmianami społecznymi i demograficznymi. Zmiany uwarunkowań rozwojowych Japonii sprawiły, że model społeczno-gospodarczy w dotychczasowym kształcie wyczerpał możliwości zapewnienia dalszego, dynamicznego, długookresowego i konkurencyjnego rozwoju.

---

\* Dr Jerzy Grabowiecki, Uniwersytet w Białymstoku.

## 2. Teoria państwa rozwojowego

Podstawowym założeniem teorii państwa rozwojowego (*developmental state theory*) jest stwierdzenie, że państwo powinno odgrywać kluczową rolę w stymulowaniu rozwoju gospodarczego poprzez takie sterowanie mechanizmem rynkowym, które umożliwi wykształcenie się efektywnych i konkurencyjnych struktur gospodarczych. Państwo rozwojowe stanowi autonomiczną siłę decydującą o celach i środkach własnej polityki, niezależną od nacisków różnych grup społecznych. Skuteczna i spójna polityka, realizowana w ramach państwa rozwojowego, wymaga sprawnej i zdyscyplinowanej elity biurokratycznej. Rola odgrywana przez państwo rozwojowe wyraża się w podejmowaniu szeregu działań protekcyjnych i promocyjnych w ramach tzw. polityki przemysłowej, ukierunkowanych na wsparcie przemysłów priorytetowych, ochronę wielu branż przed konkurencją zagraniczną, a także aktywną politykę proeksportową i oddziaływanie na sektor finansowy. Pomimo autonomicznego charakteru państwa rozwojowego, jest ono silnie osadzone w społeczeństwie, czego wyrazem jest harmonijna współpraca między partiami politycznymi, biurokracją i rodzimym wielkim kapitałem [Yoshimatsu 2003, s. 103-104].

Początki teorii państwa rozwojowego sięgają analiz dotyczących japońskiego systemu społeczno-ekonomicznego, w tym aktywnej roli odgrywanej przez władze gospodarcze w kształtowaniu warunków gospodarowania, a także bezpośredniego wpływu na procesy ekonomiczne i zachowanie podmiotów gospodarczych. Za twórcę teorii państwa rozwojowego uważa się Ch. Johnsona, który sformułował cztery podstawowe jego cechy:

1. Stosunkowa mała liczebnie, kompetentna i ciesząca się wysokim prestiżem społecznym biurokracja<sup>1</sup>, której głównymi zadaniami było: typowanie dziedzin przemysłu, priorytetowych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego (strukturalna polityka przemysłowa), dobór środków w celu wsparcia wytypowanych dziedzin (racjonalizacyjna polityka przemysłowa) oraz ograniczanie konkurencji w desygnowanych dziedzinach strategicznych.
2. System polityczny gwarantujący elitom biurokratycznym efektywne działanie w ramach istniejącego porządku prawnego.
3. Perfekcja w dostosowywaniu metod interwencji państwa do wymogów rynku.
4. Instytucja przewodząca - Ministerstwo Handlu Międzynarodowego i Przemysłu (*Ministry of International Trade and Industry, MITI*), [Johnson 1982].

---

<sup>1</sup> Biurokracja obok pejoratywnego znaczenia, kojarzonego z niską efektywnością organizacyjną i przewlekłymi procedurami podejmowania decyzji, w Japonii i innych krajach Azji Wschodniej określana jest jako złożony system administracyjny, składający się z ministerstw i wyspecjalizowanych agencji o określonym miejscu w systemie kompetencyjnym władzy państwowej. W tym pozytywnym znaczeniu, biurokracja charakteryzuje się hierarchicznością, ustalonymi procedurami podejmowania decyzji oraz określonymi stosunkami podległości służbowej: [Kensy 2001].

Począwszy od końca lat 80. teoria państwa rozwojowego stała się powszechnie wykorzystywana do wyjaśnienia źródeł wysokiej dynamiki rozwojowej krajów Azji Wschodniej [White 1988; Amsden 1989; Wade 1990]. Przykładowo, G. White, A. Amsden i R. Wade wskazywali na wyjątkową rolę państwa w stymulowaniu wzrostu i nadrobieniu dystansu rozwojowego przez Koreę Południową, Tajwan oraz transformacji ekonomicznej Chin kontynentalnych. W szerszym ujęciu, państwo rozwojowe prezentowali Ch. Moon i R. Prasad oraz Chan *et al.*, gdzie rola państwa została ukazana w kontekście zmian instytucjonalnych, społecznych, a także zmieniających się uwarunkowań historycznych [Moon, Prasad 1994, s. 360-380; Chang 1999].

W latach 50. i 60. w większości krajów Azji Wschodniej wykształcił się model autorytarnego państwa rozwojowego (*authoritarian developmentalism*)<sup>2</sup>. Autorytarne państwo rozwojowe to system ekonomiczny oparty na własności prywatnej i gospodarce wolnorynkowej, którego celem jest uprzemysłowienie (trwały wzrost produkcji *per capita*), gdzie rząd realizuje aktywną politykę rozwojową [Murakami 1998, s. 183-184]. System ten ogranicza demokrację parlamentarną, a w jej miejsce ustanawia rządy jednopartyjne lub dyktaturę wojskową. Polityka ekonomiczna ukierunkowana jest na wzrost oszczędności i akumulacji oraz inwestycji w rozwój gałęzi przemysłu zorientowanych na rynek międzynarodowy.

Autorytarne państwo rozwojowe to także system, w którym rządzące elity wojskowe lub polityczne stawiają na rozwój gospodarczy, jako cel główny, przenosząc odpowiedzialność za prowadzoną politykę na biurokratyczno-technokratyczne instytucje, czerpiąc przy tym legitymizację swoich działań z sukcesów w uprzemysłowieniu. Rządy autorytarne wykorzystują system gospodarki wolnorynkowej jako swoiste narzędzie rozwoju gospodarczego, poddając ją silnej ingerencji państwa. Na ten system składają się główne priorytety rozwoju oraz struktura organizacyjna, instytucje i polityki wspierające przyspieszone uprzemysłowienie. System ten nie dopuszcza ideologicznej „otoczki” (*binding*), ponieważ hamuje ona rozwój, i w tym sensie pragmatyzm i „deideologizacja” są jego głównymi charakterystykami. *Jeśli poszukiwać ideologii, na której opiera się autorytarne państwo rozwojowe, to tą ideologią jest rozwój gospodarczy* [Watanabe 1998, s. 202].

Autorytarne systemy polityczne, jakie funkcjonowały na początkowym etapie ekspansji gospodarczej i eksportowej w większości krajów Azji Wschodniej (zwłaszcza nowych krajów przemysłowych<sup>3</sup>), wraz z osiągnięciem przez nie poziomu rozwoju krajów OECD i znacznych nadwyżek eksportowych oraz rezerw

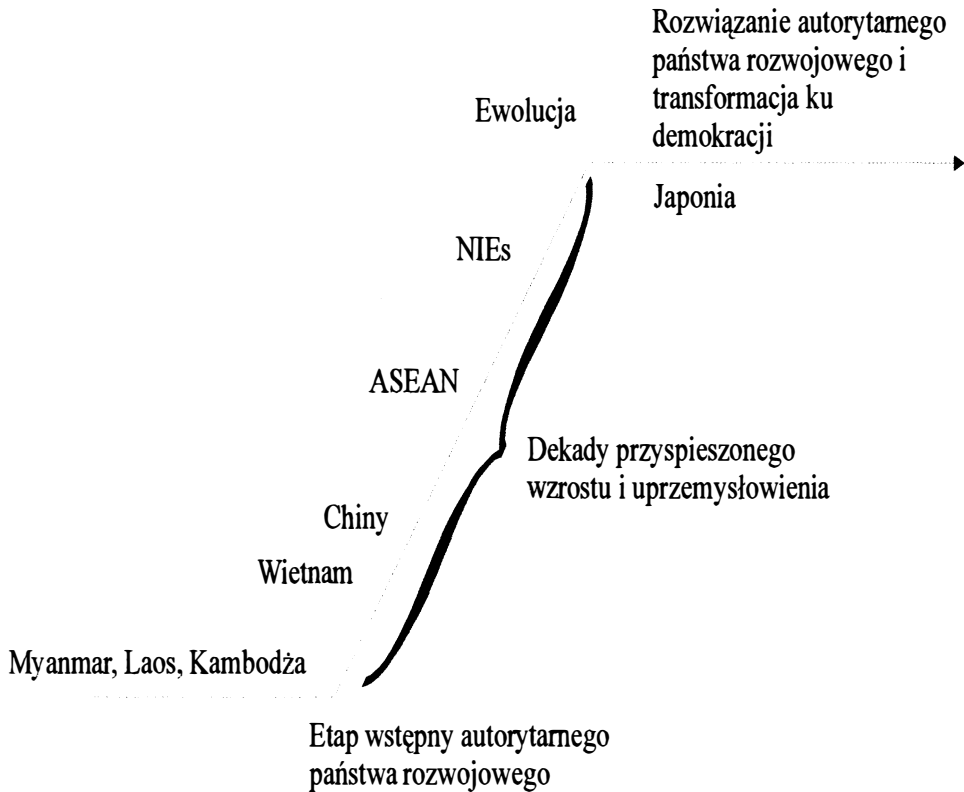
<sup>2</sup> Przykładem są kraje Azji Wschodniej, rządzone do połowy lat 80. przez dyktatorów wojskowych, tj.: Korea Południowa pod rządami Park Chung Hee i Chun Doo Hwana, Tajwan w okresie rządów Chiang Kai Sheka i Chiang Ching Kuo, a także autorytarny rząd Lee Kuan Yewa w Singapurze.

<sup>3</sup> Gospodarki nowych krajów przemysłowych (*NIEs*), inaczej określane mianem tygrysów pierwszej generacji, to: Korea Płd., Hongkong, Tajwan i Singapur, tzw. tygrysy drugiej generacji: to Malesja, Tajlandia, Indonezja, Filipiny (ASEAN-4).

walutowych, stopniowo ustąpiły miejsca bardziej liberalnym sposobom rządzenia (rysunek 1.).

Rysunek 1

## Ewolucja państwa rozwojowego w Azji



Źródło: K. Ohno, Overview: Creating the Market Economy, w: Japanese View on Economic Development, *op cit*, s. 33

Współcześnie, większość krajów Azji Wschodniej nawiązuje do tradycji harmonijnego państwa z hierarchicznym układem społecznym, opartego na etyce i wiedzy, co prowadzi do: wzrostu szacunku dla władzy, silnych obowiązków wobec rodziny, grup społecznych i kraju jako istotnych elementów harmonii i bezpieczeństwa społecznego, postrzegania procesu politycznego jako harmonizacji, a nie walki, przypisywania większej wagi harmonii niż efektywności i wolności indywidualnej oraz gotowości przestrzegania reguł gry i podporządkowania się władzy. Zestaw tych wartości tworzy naturalną społeczną kontrolę i

gotowość postępowania według wskazań władzy. Wysokie standardy etyczne i silna pozycja administracji ograniczają patologie życia społecznego. Dlatego też w krajach Azji Wschodniej obserwowana jest tendencja do akceptacji regulacyjnej i rozwojowych funkcji państwa. Tradycja efektywnego państwa, wysokich standardów etycznych administracji i ograniczony zakres jego działania prowadzą do stosunkowo niskiego, w porównaniu z Europą, fiskalizmu [Bossak 2004].

Rola odgrywana przez państwo rozwojowe wyraża się nie tylko w określaniu zasad i harmonizacji, ale także w zaangażowaniu w rozwój ekonomiczny i „typowanie zwycięzców” (*pick winners*), w ograniczonym zakresie w ochronę podmiotów i sektorów niekonkurencyjnych. Zastępowanie mechanizmu rynkowego przez podejmowanie działalności gospodarczej przez państwo jest ograniczone. Zadaniem państwa rozwojowego nie jest podejmowanie aktywności w obszarach, w których ma ono z natury rzeczy ograniczoną kontrolę, jak np. w sferze społecznej. Pozostawia się ją tradycyjnym instytucjom i grupom społecznym. W konsekwencji, administracja państwowa jest efektywna w realizowaniu swej funkcji zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz rządów prawa [Bossak 2004].

Wsparcie państwa ma na celu rozwój postępu technologicznego, a nie przedsiębiorstw niekonkurencyjnych, gdyż takie postępowanie opóźniałoby niezbędne dostosowanie. Kraje Azji Wschodniej w porównaniu z demokracjami Europy i Ameryki Północnej są znacznie mniej zaangażowane w transfery społeczne, ubezpieczenia i politykę socjalną. Wynika to nie tylko z tradycji, ale też efektu „opóźnienia” oraz azjatyckiej polityki „harmonii”. Tak więc, azjatyckie państwo rozwojowe dąży do pobudzenia rozwoju gospodarczego poprzez harmonizację wspólnych działań i wspieranie podmiotów, które mają wiedzę, kompetencje i w większym stopniu mogą przyczynić się do poprawy dobra wspólnego.

### 3. Udział i rola państwa w gospodarce

Udział i rola państwa w gospodarce zależy od przyjętego modelu społeczno-gospodarczego i poziomu rozwoju oraz struktury gospodarczej i społecznej. W Japonii model społeczno-gospodarczy zorientowany na mobilizację kapitału i pracy stopniowo przekształca się w model zliberalizowanej gospodarki rynkowej [Bossak 2008, s. 217]. Rola państwa w Japonii była związana głównie z pełnieniem funkcji regulacyjnej. Funkcja alokacyjna wykorzystywana była rzadziej, szczególnie w okresie bezpośrednio przed, jak i tuż po II wojnie światowej.

Przeprowadzone w Japonii po II wojnie światowej, pod auspicjami amerykańskich władz okupacyjnych, reformy społeczne, ekonomiczne i polityczne przekształciły system autorytarnego państwa i gospodarki planowej z rozwiniętym interwencjonizmem państwowym i etatyzmem w system demokratycznego państwa i gospodarki wolnorynkowej. Pokojowa konstytucja i demilitaryzacja uwolniły zasoby dla cywilnego rozwoju. Odrzucenie ustawodawstwa wojennego

o totalnej mobilizacji radykalnie obniżyło wydatki wojskowe i zredukowało kontrolę państwa nad gospodarką. Wzrosło znaczenie sił rynkowych i mechanizmu konkurencji. Reforma rolna i rozbitcie rodzinnych konglomeratów *zaibatsu*<sup>4</sup> zmieniły zasadniczo strukturę własności, przez eliminację wielkiego kapitału prywatnego.

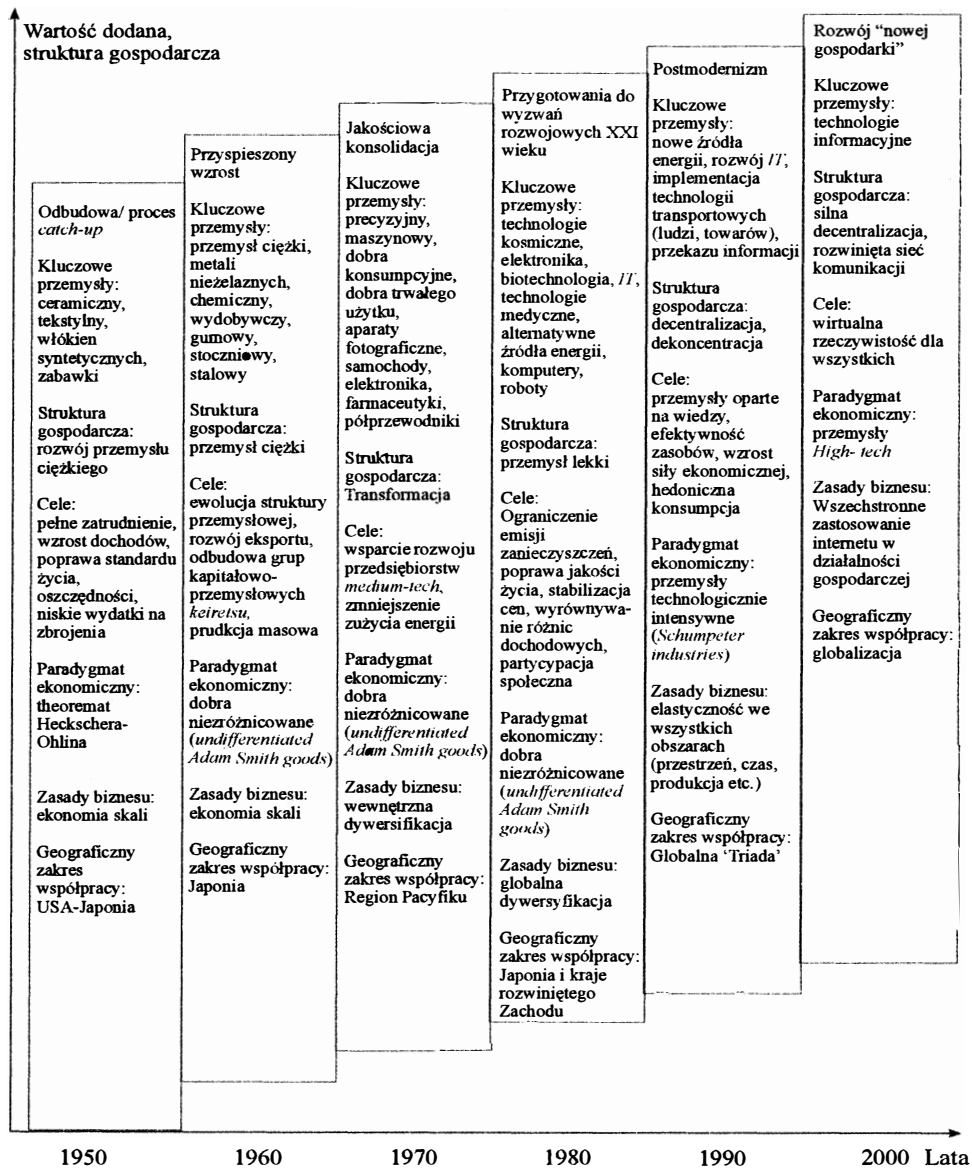
Reformy systemowe drugiej połowy lat 40. pozwoliły stworzyć rozwiązania zapewniające mobilizację zasobów produkcyjnych i sił społecznych oraz efektywne ich wykorzystanie. Mobilizacja gospodarki japońskiej możliwa była dzięki przyspieszonej akumulacji kapitału i wydłużaniu czasu pracy, którym sprzyjał system podziału dochodu narodowego oraz warunki funkcjonowania przedsiębiorstw. Struktura gospodarki japońskiej z dominującymi w niej grupami *keiretsu*<sup>5</sup>, ograniczenie funkcji socjalnych państwa, a także wydatków na cele wojskowe, stworzyły układ sprzyjający przyspieszonej akumulacji kapitału. Wysoka stopa oszczędności i inwestycji, aktywna polityka gospodarcza sprzyjały osiągnięciu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, poprawie efektywności gospodarowania, dyfuzji postępu technicznego, zmianom strukturalnym, uwzględniającym tendencje w międzynarodowym otoczeniu ekonomicznym (rysunek 2.) [Grabowiecki 2000].

---

<sup>4</sup> *Zai* oznacza „fortunę” lub „pieniądze”, *batsu* to „klika”.

<sup>5</sup> Termin *keiretsu* oznacza łączenie wielu podmiotów w jedną całość.

## Etapy rozwoju gospodarczego Japonii



Źródło: Opracowanie własne na podstawie R. Kensy, *Keiretsu Economy, op cit.*, s. 154

W latach 1945-1949 udział państwa we własności i podziale dochodu narodowego uległ radykalnemu zmniejszeniu. Powojenne reformy systemowe, w tym demilitaryzacja Japonii i konstytucyjny zapis o ograniczeniu wydatków na cele obrony do 1% PKB, przy braku tradycji wydatków budżetowych na cele

społeczne, spowodowały radykalny spadek udziału budżetu państwa w PKB<sup>6</sup>. Udział wydatków państwa w PKB ograniczono z ponad 60% w 1944 r. do poniżej 20% w 1949 r. Dzięki niskim wydatkom na cele militarne i społeczne, udział wydatków w PKB Japonii utrzymywał się do połowy lat 70. na najniższym poziomie spośród krajów OECD. Niski poziom fiskalizmu nie oznaczał jednak braku aktywnej polityki przemysłowej państwa.

Główne formy regulacyjnych działań państwa, w ramach polityki przemysłowej, w Japonii obejmowały:

- restrykcyjne zarządzenia administracyjne dotyczące np. wymogów w zakresie: obronności kraju, ochrony środowiska, antydumpingowej, przepisów antymonopolowych, kontroli wymiany handlowej i inwestycji zagranicznych;
- oddziaływanie w sposób pośredni, np. dostarczanie przedsiębiorstwom informacji o przyszłych trendach rozwoju przemysłu zawartych w opracowywanych przez *MITI* projektach długofalowych wizji rozwoju i przekształceń strukturalnych w przemyśle oraz sugestiiach co do niezbędnych kroków ich realizacji (*information-driven industry*);
- fakultatywny system doradztwa i wymiany informacji, tj. *gyoseishido*;
- instrumenty bezpośredniego wsparcia, w tym przede wszystkim: wydatków na *R&D* przedsiębiorstw, transferu technologii oraz różnych form współpracy naukowo-badawczej (np. tworzenie konsorcjów badawczo-rozwojowych);
- instrumenty promocji eksportu, w tym: system ulg podatkowych dla produkcji eksportowej, system ulg amortyzacyjnych dla tej produkcji, ulgi podatkowe dla promocji transferu technologii, preferencje kredytowe, system ubezpieczeń dla produkcji eksportowej, niestosowanie dumpingu, wprowadzenie cenzusu tzw. firm eksporterów i firm importerów, powołanie najwyższej i branżowej komisji ds. eksportu, rozwinięcie marketingu przez rządową agencję *JETRO* (*Japan External Trade Organization*), prowadzącą badania rynków na całym świecie [Morikawa 1997].

Polityka przemysłowa w Japonii w powojennych dekadach realizowana była również poprzez oddziaływanie na sektor finansowy. W systemie finansowym Japonii centralną rolę odgrywał Bank Japonii (*Nihon Ginko*) i inne państwowe instytucje finansowe, w tym: *Japan Development Bank*, *Export-Import Bank of Japan*, *Peoples Financial Corporation*. Banki te spełniały rolę długoterminowych banków kredytowych, na wzór funkcjonujących w czasie wojny, które finansowały główne priorytety produkcyjne. Zależność banków prywatnych od

<sup>6</sup> Pomimo braku tradycji wydatków budżetowych na cele społeczne, w Japonii występują specyficzne regulacje (np. ochrona małych rodzinnych firm handlowych), i instytucje mikroekonomiczne (np. system zatrudnienia na całe życie, system senioratu płacowego i awansu zawodowego oraz kształcenia wewnątrzcorporacyjnego), które tworzą alternatywne rozwiązania zapewniające zabezpieczenie społeczne.



Banku Japonii zapewniała mu, a także *MITI*, możliwość oddziaływania na wykorzystanie pożyczek w ramach systemu selektywnego przydziału pożyczek i kredytów na realizację projektów inwestycyjnych, popieranym przez rząd, tzw. system *modoguchi kisei*. Jednym z głównych instrumentów kontroli operacji finansowych były regulowane stopy procentowe. Podstawowym źródłem finansowania programów inwestycyjnych stał się, utworzony w 1953 r., Program inwestycyjnych pożyczek budżetowych (*Fiscal Investment and Loan Program - FILP*), traktowany jako „drugi” budżet państwa.

W drugiej połowie lat 70. rozpoczął się proces dostosowań gospodarki japońskiej do nowej sytuacji na światowym rynku surowców energetycznych oraz zmian warunków i źródeł przewagi konkurencyjnej. Towarzyszyły temu stopniowa liberalizacja systemu społeczno-ekonomicznego oraz ostateczne wycofanie się państwa z polityki przemysłowej. Japonia silnie uzależniła się od zmian zachodzących na rynku światowym, sama stała się jednym z czynników globalnej równowagi ekonomicznej [Dobraczyński 2004, s. 41].

W połowie lat 80. oraz w latach 90., gdy w wyniku ekspansji eksportowej i kapitałowej Japonia stała się głównym podmiotem gospodarki światowej, jej system społeczno-ekonomiczny wolno dostosowywał się do nowych realiów i etapów rozwoju tak wewnętrznego, jak i międzynarodowego. Radykalna aprecjacja jena (efekt *Endaka*), gwałtowny wzrost cen akcji i nieruchomości (*Bubble Economy*) oraz przenoszenie produkcji za granicę (*hollowing out*), a także liberalizacja systemu finansowego i globalizacja pokazały, że powojenne instytucje i struktury, które odegrały pozytywną rolę w podtrzymywaniu ekspansji mającej na celu likwidację luki rozwojowej, stały się obciążeniem, a nawet hamulcem rozwoju. System społeczno-ekonomiczny Japonii w dotychczasowym kształcie wyczerpał możliwości zapewnienia dalszego, efektywnego, długookresowego i dynamicznego rozwoju.

W 2001 r. rząd japoński zatwierdził projekt reform strukturalnych. Przeprowadzenie reform we wszystkich sektorach gospodarki uznano za główny warunek podźwignięcia ze stagnacji gospodarczej i odbudowy zdolności konkurencyjnej gospodarki. W programie reform określono siedem strategicznych obszarów działań rządu, tj.:

**1. Prywatyzacja i deregulacja:**

- ograniczenie barier wejścia podmiotom prywatnym do sektora usług społecznych, w tym: ochrony zdrowia i usług socjalnych,
- zmiana dotychczasowego ustawodawstwa regulacyjnego;
- przegląd roli, jaką odgrywają w gospodarce korporacje publiczne oraz podjęcie stosownych decyzji w sprawie ich dalszego funkcjonowania.

**2. Przedsiębiorczość oraz rozwiązanie problemu złych długów:**

- wsparcie finansowe i doradcze małych i średnich przedsiębiorstw poprzez *Technology Licensing Office*;

- pomoc w rozwiązaniu problemu złych długów banków, podważających zaufanie do japońskiego systemu finansowego na arenie międzynarodowej;
- rozwój rynku kapitałowego, poprzez wspieranie środkami, m.in. fiskalnymi, inwestycji w papiery wartościowe oraz ograniczenie bankowych form oszczędzania.

### **3. Opieka społeczna i ubezpieczenia:**

- opracowania studium wykonalności indywidualnych rachunków ubezpieczeniowych;
- rozwój programów poprawy efektywności systemu ochrony zdrowia;
- przegląd systemu wynagrodzeń i ulg podatkowych w zakresie zmian stylu pracy;
- rozwój systemu opieki medycznej poprzez umożliwienie podjęcia działalności podmiotom prywatnym.

### **4. Aktywa intelektualne:**

- rozwój kapitału ludzkiego poprzez poprawę jakości kształcenia na wszystkich poziomach edukacji;
- koncentracja nakładów na badania naukowe w zakresie nauk przyrodniczych oraz technologii informatycznych, środowiskowych i nanotechnologii;
- rozwój łączności internetowych w szkołach i bibliotekach;
- pobudzenie konkurencji pomiędzy najbardziej prestiżowymi uniwersytetami i przeznaczanie najlepszym jednostkom największej środków finansowych.

### **5. Jakość życia:**

- wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego poprzez programy doskonalenia kwalifikacji i zatrudnienia finansowane ze środków publicznych;
- eliminacja oczekiwania na przyjęcie dzieci do żłobków;
- promocja rozwoju wtórnego rynku mieszkaniowego.

### **6. Autonomia władz lokalnych:**

- promocja działań ukierunkowanych na łączenie władz regionalnych;
- przegląd dotychczasowego systemu subsydiów, lokalnych transferów podatkowych i dochodów podatkowych pomiędzy władzami centralnymi i regionalnymi;
- przegląd kierunków alokacji transferów podatkowych do władz regionalnych;
- aktywizacja gospodarcza regionów poprzez rozwój przedsiębiorstw branży *high-tech*.

### **7. Reformy fiskalne:**

- przegląd długookresowych projektów robót publicznych;
- przegląd zasadności stosowania podatków na budowę dróg;
- przyjęcie średniokresowego planu ekonomicznego i fiskalnego [OECD 2003, s. 48; OECD 2004, s. 33].

Program reform strukturalnych uzupełniony został doraźnymi rozwiązaniami, w tym, przyjętym na początku 2002 r., planem walki z deflacją, przewidującym m.in. zasilenie środkami publicznymi banków borykających się ze złymi długami. Ustalono w nim cztery cele:

- przyśpieszenie likwidacji złych długów,
- stabilizację systemu finansowego,
- wzmocnienie rynków finansowych,
- wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Na początku 2003 r. premier J. Koizumi ogłosił plan podwojenia napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w ciągu pięciu lat. W planie tym znalazło się pięć priorytetów, w tym:

- zwiększenie dostępności informacji o możliwościach inwestycyjnych w Japonii i za granicą,
- poprawa klimatu inwestycyjnego,
- uproszczenie procedur administracyjnych,
- wprowadzenie zachęt i udogodnień dla korporacji transnarodowych,
- rozwój regionalnych i krajowych struktur i systemów informacji o zagranicznych inwestycjach bezpośrednich.

Drugi etap reform strukturalnych rozpoczął się w 2005 r., wraz ze zwycięstwem Partii Liberalno-Demokratycznej (*LDP*) w wyborach do Izby Niższej Parlamentu. Po zwycięstwie wyborczym, premier J. Koizumi podtrzymał zamiar dokończenia programu reform strukturalnych. Głównymi zadaniami, stojącymi przed rządem, była dalsza deregulacja i prywatyzacja gospodarki, a także rozwój partnerskich i dobrosąsiedzkich stosunków z krajami Azji Wschodniej.

Reformy strukturalne premiera J. Koizumiego i jego następców S. Abe i Y. Fukudy wskazują, że powojenny japoński model społeczno-gospodarczy, zorientowany na mobilizację kapitału i pracy, stopniowo przekształca się w model zliberalizowanej gospodarki rynkowej, wspierający poprawę poziomu świadczeń społecznych. Podjęte w pierwszej połowie lat 90. i kontynuowane w bieżącej dekadzie reformy zwiększają zakres wolności gospodarczej i jakość instytucji oraz stopień ich otwartości. Ponadto, sprzyjają deregulacji i demonopolizacji gospodarki. Zmniejszeniu aktywności państwa w oddziaływaniu na akumulację kapitału, inwestycje i równowagę ekonomiczną towarzyszy wzrost regulacji i zaangażowania państwa w budowę instytucji oraz rozwój kapitału ludzkiego [Bossak 2008, s. 217]. Reformy te polegają raczej na stopniowej kumulacji wielu „odcinkowych” zmian niż na liberalnym przełomie.

#### 4. Sektor publiczny

Charakterystyczną cechą sektora publicznego w Japonii jest dualizm. W strukturze wewnętrznej wyraża się on z jednej strony w istnieniu podmiotów świadczących dobra i usługi publiczne, tj. rządu centralnego i zarządów prefekaturalnych, z drugiej – funkcjonowaniem rozległego sektora korporacji publicznych (*Public corporatins*), [Shibata 1978].

Udział wydatków budżetowych w PKB, w porównaniu z innymi krajami OECD, tradycyjnie kształtuje się w Japonii na bardzo niskim poziomie i wynosi ok. 17% PKB (tabela 1.).

**Tabela 1.**  
**Wydatki budżetowe jako proc. PKB Japonii w latach 1995-2005**

Lata	Wydatki budżetowe (bln jenów)	PKB (bln jenów)	Wydatki budżetowe jako proc. PKB
1995	75 939	493 588	15,4
2000	89 321	502 990	17,7
2002	83 674	491 312	17,0
2003	82 416	490 294	16,8
2004	84 897	498 328	17,0
2005	86 705	501 403	17,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: [Statistical Handbook of Japan 2007].

W strukturze wydatków budżetowych głównymi pozycjami są stale rosnące wydatki na ubezpieczenia społeczne i obsługę długu publicznego. Udział transferów związanych z ubezpieczeniami społecznymi wzrósł z 28,6% budżetu generalnego w 1995 r. do 45% w 2007 r. (tabela 2.). Japonia stoi w obliczu konieczności dalszego wzrostu wydatków na utrzymanie i ochronę zdrowia populacji w związku z jej starzeniem się.

Proces starzenia się społeczeństwa japońskiego przybrał ekstremalny wymiar zarówno w ujęciu strukturalnym, ludności w wieku 65 lat i więcej wzrósł z 5% w 1950 r. do 19% w 2003 r., a w 2050 r. osiągnie 35,7%. Przeciętny wiek ludności Japonii wzrósł z 31 lat w 1970 r. do ponad 40 lat w dekadzie lat 90. Spośród krajów OECD jedynie Włochy charakteryzują się wyższym poziomem tego wskaźnika. Prognoza demograficzna zakłada, że do roku 2025 przeciętny wiek populacji wzrośnie do 45 lat, a w 2050 r. osiągnie 48 lat [MacKeller i in. 2004].

**Tabela 2.**

**Struktura wydatków budżetowych w Japonii w latach 1995-2005**

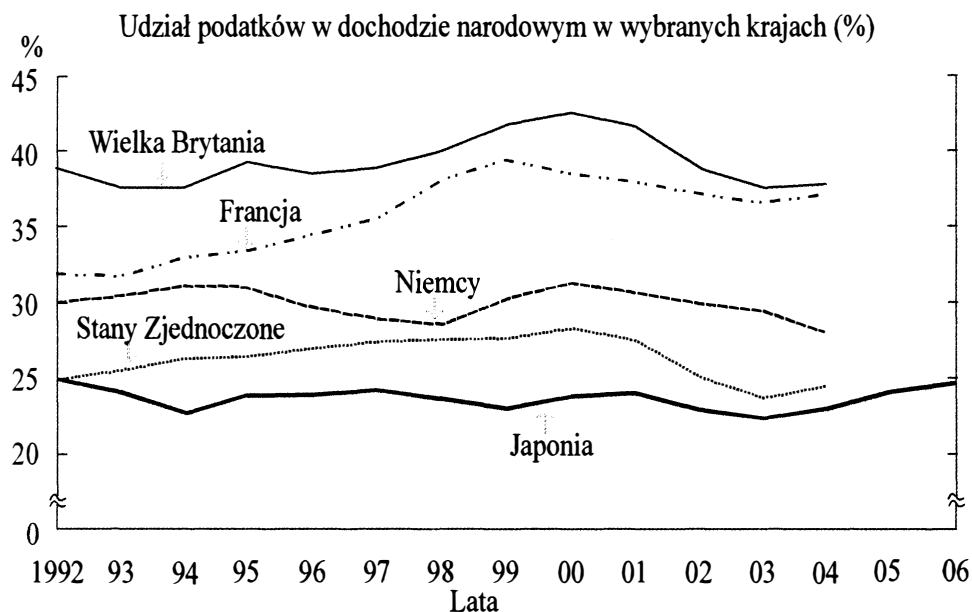
Rok fi- skal- ny	Wydatki całkowite (A+B+C)	Wydatki budżetu generalnego (A)					
			Ubezpieczenia społeczne	Na- uka edu- kacja	Ren- ty zasil- ki	Obro- na naro- dowa	Prace pu- bliczne
1995	75 939	50 816	14 543	6 667	1 707	4 720	12 795
2000	89 321	52 046	17 636	6 872	1 418	4 907	11 910
2002	83 674	51 595	19 633	6 731	1 282	4 920	9 162
2003	82 416	49 473	19 720	6 472	1 207	4 927	9 359
2004	84 897	49 720	20 286	6 149	1 136	4 898	8 236
2005	86 705	49 644	20 823	5 779	1 069	4 896	8 015
2006	79 686	46 366	20 574	5 267	999	4 814	7 201
2007	82 909	46 978	21 141	5 274	924	4 802	6 947
Rok fi- skal- ny						Ob- sługa długu pu- blicz- nego (B)	Dotacje sub- wencje (C)
	Współ- praca gospo- darcza	Wspar- cie sek- tora MSP	Progra- my oszczęd- ności energii	Dotac- je do cen żywno- ści	Pozo- stałe wy- datki		
1995	1 034	623	708	269	7 751	12 820	12 302
2000	1 012	933	677	247	6 434	21 446	15 829
2002	836	628	563	735	5 105	15 600	16 479
2003	900	241	557	744	5 346	15 544	17 399
2004	880	288	504	652	6 691	17 515	17 662
2005	772	243	493	671	6 883	19 620	17 441
2006	722	162	471	636	5 520	18 762	14 558
2007	691	163	865	607	5 565	20 999	14 932

Źródło: [Statistical Handbook of Japan 2007].

Konsekwencją starzenia się japońskiego społeczeństwa jest zmniejszenie liczby ludności w wieku produkcyjnym. Według prognozy demograficznej, do roku 2025 liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie obniżać się w tempie 0,7% rocznie, natomiast w okresie 2025-2050 w tempie 1% rocznie. W konsekwencji przeciętny wiek ludności w wieku produkcyjnym wzrośnie z 42,9 lat w 1995 r. do 45 lat w 2025 r. W 2000 r. na cztery osoby w wieku produkcyjnym przypadała jedna osoba w wieku ponad 65 lat. W 2050 r. relacja ta zmieni się, jak 2:1. Tendencja do starzenia się japońskiego społeczeństwa powoduje szybkie narastanie problemu finansowania przyszłych świadczeń emerytalnych. O skali

problemu świadczy to, że do 2030 r. zobowiązania emerytalne, będące swego rodzaju długiem publicznym, osiągną w Japonii ok. 300% PKB. Starzenie się społeczeństwa japońskiego zaczyna w istotny sposób oddziaływać nie tylko na podaż pracy, wydatki na świadczenia społeczne, ale także na poziom inwestycji i ich efektywność, skłonność do oszczędzania oraz wysokość obciążeń podatkowych.

Rysunek 3



Źródło: Statistical Handbook of Japan (2007)

System podatkowy Japonii różni się od rozwiązań stosowanych w innych krajach OECD przede wszystkim niskim udziałem podatków w dochodzie narodowym, wysokim poziomem podatków bezpośrednich (zwłaszcza korporacyjnych) oraz skomplikowanym charakterem podatków lokalnych (prefekturalnych).

W latach 50. i 60. XX wieku niskie podatki umożliwiły osiągnięcie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Dzięki sukcesywnym ich obniżkom, gospodarka Japonii rozwijała się w tempie ok. 10% PKB rocznie. Wysoki wzrost gospodarczy umożliwił z kolei zwiększenie dochodów budżetowych, które były źródłem finansowania przyszłych cięć podatkowych [Ishi 2000].

Stagnacja gospodarcza oraz starzenie się społeczeństwa to najważniejsze problemy, przed którymi stanął system i polityka podatkowa w latach 90. i na początku XXI wieku. Rosnące wydatki na świadczenia społeczne oraz ogromne wydatki związane z pakietami anty kryzysowymi sprawiły, że japoński system i

polityka podatkowa wymagają reform dostosowujących do nowych etapów i uwarunkowań rozwojowych.

**Tabela 3.**

**Rozmiary funduszu *FILP* na tle generalnego rachunku budżetowego i PKB Japonii w latach 1995-2005**

Lata	<i>FILP</i>	Wydatki budżetu generalnego (bln jenów)	PKB (bln jenów)	<i>FILP</i>	
				jako proc. budżetu	jako proc. PKB
1995	48 190	75 939	493 588	63,4	9,7
2000	43 676	89 321	502 990	48,9	8,7
2002	26 792	83 674	491 312	32,0	5,4
2003	23 412	82 416	490 294	28,4	4,8
2004	20 488	84 897	498 328	24,1	4,1

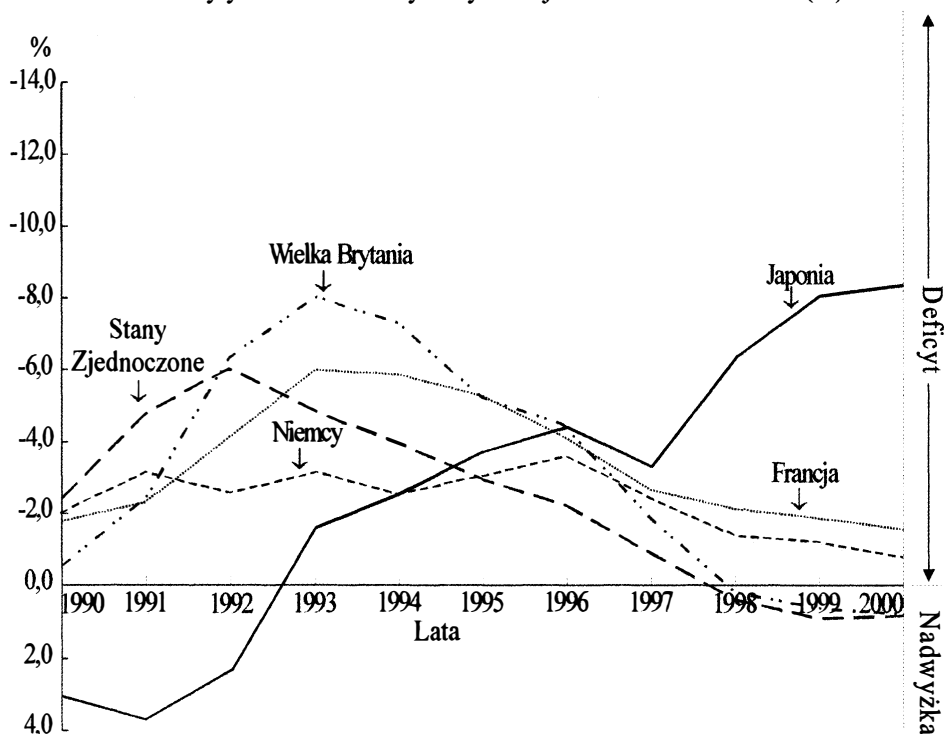
Zródło: Obliczenia własne na podstawie: [Statistical Handbook of Japan 2007].

Największym i najważniejszym, oprócz budżetu, źródłem finansowania rządowych inwestycji kapitałowych i kredytów inwestycyjnych jest Program budżetowych pożyczek inwestycyjnych (*Fiscal Investment and Loan Program - FILP*), (tabela 3.). Do 2006 r. fundusze tego rachunku obejmowały depozyty ludności zgromadzone na rachunkach, kontrolowanych przez państwo, pocztowych kas oszczędności oraz środki z państwowych funduszy emerytalnych, pocztowego funduszu ubezpieczeń na życie. Fundusze *FILP* za pośrednictwem *Export-Import Bank of Japan*, *Japan Development Bank* oraz innych agend rządowych kierowane są na realizację inicjowanych przez państwo wielkich projektów inwestycyjnych i badawczych oraz finansowania produkcji eksportowej i handlu międzynarodowego [Grabowiecki 2000, s. 145-152].

W latach 1992-2000 kolejne rządy przygotowały piętnaście pakietów antykrzysowych o łącznej wysokości ok. 115 bln jenów (ponad 1 bln dol.), ukierunkowane głównie na rozbudowę infrastruktury. Pakiety te stwarzały nowe miejsca pracy, stanowiły zarazem bodziec stymulacyjny do rozwoju gospodarki. Nie doprowadziły one jednak do wyraźnej, trwałej poprawy sytuacji gospodarczej. Pakiety antykrzysowe sprowadzały się głównie do pobudzenia aktywności gospodarczej tradycyjnymi keynesowskimi metodami. Problem polegał jednak na tym, że realizowane inwestycje, w ramach *FILP*, charakteryzowały się niską efektywnością, a w konsekwencji prowadziły do przeinwestowania infrastrukturalnego. Tak więc próby ożywienia gospodarki kończyły się dalszym wzrostem deficytu budżetowego i długu publicznego (rysunek 4.). W 2000 r. deficyt budżetowy wzrósł do ponad 8% PKB, a dług publiczny przekroczył 100% PKB.

Rysunek 4

## Deficyty budżetowe w wybranych krajach w latach 1990-2000 (%)



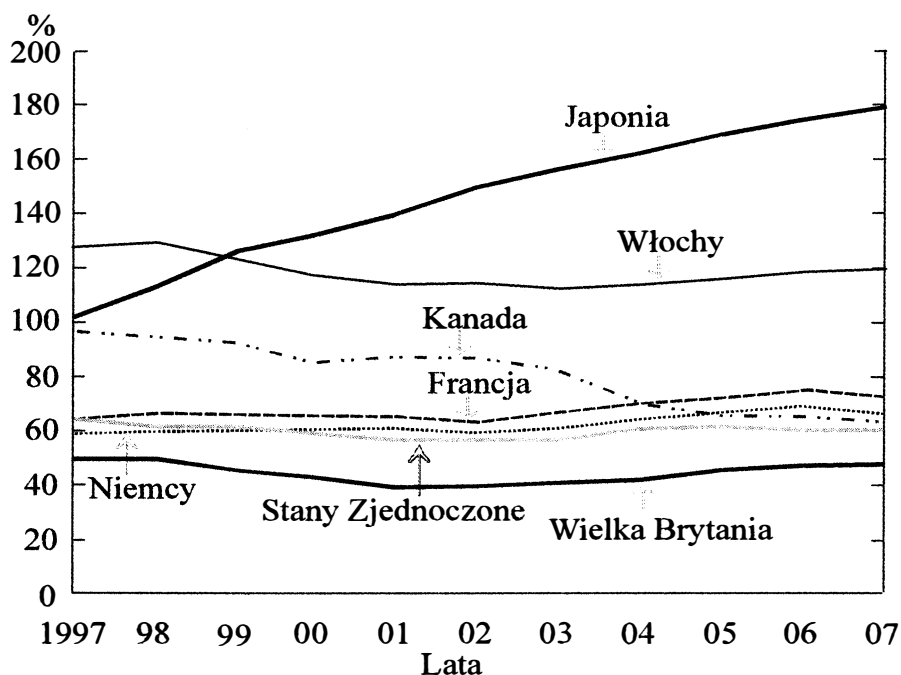
Źródło: H. Ishi, *Making Fiscal Policy in Japan*, *op cit*, s. 121

Jednym z priorytetów rządu Y. Fukudy jest konsolidacja fiskalna, ukierunkowana na wzrost wpływów do budżetu z tytułu podatków z 5% do 6% PKB. Pozwoli to na powstrzymanie narastania długu publicznego, który wzrósł do blisko 180% PKB (rysunek 5.). Poziom tych wskaźników kojarzy się raczej z krajami Ameryki Łacińskiej, ryzykującymi hiperinflacją, niż drugą potęgą gospodarczą świata.



Rysunek 5

## Dług publiczny w wybranych krajach w latach 1997-2007 (%)



Źródło: Statistical Handbook of Japan (2007)

Znaczenie własności państwowej jest w Japonii niewielkie. Składają się na nią korporacje publiczne finansowe i niefinansowe. Największą z nich jest system państwowych pocztowych kas oszczędności, w skład którego wchodzi kasy oszczędnościowe i kasy ubezpieczeń na życie. Według szacunków z końca czerwca 2005r., to największa instytucja finansowa świata, utrzymująca 211 bln jenów, tj. ok. 2 bln dol. oszczędności japońskiego społeczeństwa. Dla porównania, wartość oszczędności ludności zgromadzonych we wszystkich japońskich bankach prywatnych wynosi 522,7 bln jenów, a wartość depozytów w grupie finansowej *Mizuho* - 69 bln jenów. Państwowe pocztowe kasy oszczędności posiadają sieć 18 941 punktów obsługi oraz 1 310 oddziałów pocztowych na terenie całego kraju, a łączne zatrudnienie wynosi w nich ponad 278 tys. osób. Pocztowe kasy oszczędności korzystają z licznych specjalnych przywilejów, w tym rządowych gwarancji depozytów i zwolnień podatkowych, które dają im przewagę nad prywatnymi instytucjami finansowymi.

W strukturze inwestycji kas oszczędności dominują: obligacje rządowe (52,7%), gotówka (33,0%), obligacje samorządowe (4,4%), obligacje korporacyjne (3,7%), obligacje zagraniczne (1,4%) oraz pozostałe papiery wartościowe (4,8%). Zbliżona jest struktura inwestycji pocztowych ubezpieczeń na życie,

gdzie także dominują: obligacje rządowe (49,3%), następnie pożyczki dla instytucji regionalnych (16,8%), obligacje samorządowe (5,1%), obligacje korporacyjne (15,8%), obligacje zagraniczne (1,4%) oraz pozostałe papiery wartościowe (11,6%), [EIU 2005, s. 14-15]. Pocztove kasy oszczędności i kasy ubezpieczeń na życie odgrywają kluczową rolę w transferze oszczędności ludności do korporacji publicznych oraz finansowaniu inwestycji publicznych. Poprzez *Fiscal Loan Fund*, część środków finansowych trafia do agencji *FILP*, finansujących rozwój infrastruktury społecznej i udzielających pożyczek dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Zgodnie ze strategią prywatyzacyjną opracowaną przez rząd J. Koizumiego, państwowe pocztowe kasy oszczędności zostaną podzielone na cztery odrębne podmioty świadczące usługi wysyłkowe, pocztowe, obsługi rachunków oszczędnościowych i polis ubezpieczeniowych, pod patronatem wspólnej spółki holdingowej. Każdy z tych podmiotów uzyska samodzielność finansową, będą one jednak stanowić własność publiczną do 2017 r. Do potencjalnych korzyści z prywatyzacji państwowych pocztowych kas oszczędności zalicza się: wyższą jakość świadczonych usług przy niższych ich kosztach, uwolnienie środków publicznych dotychczasowego ich wsparcia, poprawa alokacji kapitału oraz aktywizacja rynku kapitałowego.

Inną, spektakularną prywatyzacją będzie sprzedaż *Public Highway Corporations*. Prywatyzacja czterech firm zarządzających autostradami rozpoczęła się w czerwcu 2004 r. Dotychczasowy system ich funkcjonowania, tzw. *toll-poll* pozwalał na solidarną odpowiedzialność za uzyskiwane wyniki finansowe, co w praktyce sprowadzało się do pokrywania strat firm nierentownych przez firmy efektywne. System ten prowadzi jednak do wielokrotnie wyższych cen przejazdów autostradami w Japonii niż np. we Francji czy Włoszech. Według niezależnych ocen, prywatyzacja firm zarządzających autostradami będzie równoznaczna z rozbiciem tzw. żelaznego czworoboku *iron quadrangle*, tj. najbardziej korupcjogennej instytucji, skupiającej: polityków, biurokratów, korporacje publiczne i wielkie firmy budowlane. Agencja autostrad, odpowiadająca za budowę dróg i mostów w Japonii, stała się w ostatnich latach najbardziej skorumpowaną instytucją państwową oraz symbolem nieefektywnego wykorzystywania środków w ramach robót publicznych [Katz 2003].

## 5. Podsumowanie

Ocena roli państwa w gospodarce japońskiej, biorąc pod uwagę udział wydatków budżetowych w PKB, ich strukturę, wielkość dochodów podatków oraz sektora korporacji publicznych, prowadzi do wniosku, że jest ona, w porównaniu z krajami OECD, bardzo ograniczona. W rzeczywistości jednak, zwłaszcza w okresie przyspieszonego wzrostu, państwo w ramach polityki przemysłowej aktywnie uczestniczyło w regulacji wielu dziedzin działalności, jak i oddziaływaniu na poziom akumulacji kapitału i kierunki inwestowania. W ograniczonym

zakresie państwo decydowało o redystrybucji dochodu narodowego na cele społeczne i niegospodarcze.

Reformy strukturalne lat 90. i początków obecnej dekady oznaczają zmianę dotychczasowego modelu społeczno-gospodarczego, ograniczają skalę transferu środków na cele publiczne na rzecz państwa harmonijnie rozwijającego sferę materialną, socjalną z gospodarką opartą na wiedzy. Oznacza to, że powojenny japoński model, zorientowany na mobilizację kapitału i pracy, stopniowo przekształca się w model zliberalizowanej gospodarki rynkowej, wspierający poprawę poziomu świadczeń społecznych.

## Literatura

1. Amsden A., *Asia's New Giant: South Korea and Industrialization*, Oxford University Press, Oxford 1989.
2. Bossak J., *Amerykańskie i japońskie sposoby gospodarowania i wzorce rozwojowe*, Referat na konferencji naukowej nt. „The American Economic Way”, SGH, Warszawa październik 2004.
3. Bossak J., *Instytucje, rynki i konkurencja we współczesnym świecie*, SGH, Warszawa 2008.
4. Chang H.J., *The Economic Theory of the Developmental State*, [w:] M. Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State*, Cornell University Press, Ithaca and London 1999.
5. Dobraczyński M., *Ewolucja międzynarodowej pozycji gospodarki japońskiej*, Wyd. A. Marszałek, Warszawa 2004.
6. EIU, *Country Profile: Japan*, London 2005.
7. Grabowiecki J., *Japonia. Powojenna dynamika i równowaga gospodarcza*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2000.
8. Ishi H., *Making Fiscal Policy in Japan. Economic Effects and Institutional Settings*, Oxford University Press, Oxford 2000.
9. Johnson Ch., *Japan's Public Policy Companies*, Stanford University, Stanford 1978.
10. Johnson Ch., *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, Stanford 1982.
11. Katz R., *Japan Phoenix Economy. The Long Road to Economic Revival*, An East Gate Book, New York, London 2003.
12. Kensity R., *Keiretsu Economy – New Economy? Japan's Multinational Enterprises from a Postmodern Perspective*, Palgrave, New York 2001.
13. MacKeller L., Ermolieva T., Horlacher D., Mayhew L., *The Impacts of Population Ageing in Japan*, ESRI Studies Series on Ageing, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2004.
14. Moon Ch., Prasad R., *Beyond the Developmental State: Networks, Politics and Institutions*, „Governance”, 7(4), 1994.
15. Morikawa M., *Policies for Industrial Development and Structural Reform: Lessons from Japanese Industrialization and Rapid Economic Growth*, MITI/RI Discussion Paper 97-DOF-25, Tokyo 1997.

16. Murakami Y., *Theory Developmentalism*, [w:] K. Ohno, I. Ohno (eds.), *Japanese Views on Economic Development. Diverse Paths to Market*, Routledge, London and New York 1998.
17. *OECD Economic Survey: Japan 2003*, Paris 2003.
18. *OECD Economic Survey: Japan 2004*, Paris 2004.
19. Shibata T. (ed.), *Public Finance in Japan*, University of Tokyo Press, Tokyo 1986.
20. Wade R., *Governing to Market. Economic Theory and The Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1990.
21. Watanabe T., *Designing Asia for the Next Century*, [w:] K. Ohno, I. Ohno (eds.), *Japanese Views on Economic Development. Diverse Paths to Market*, Routledge, London and New York 1998.
22. White G. (ed.), *Developmental State in East Asia*, MacMillan Press, London 1988.
23. Yoshimatsu H., *Japanese Policy in the Asian Economic Crises and the Developmental State Concept*, "Journal of the Asian Pacific Economy", 8(1) 2003.