

ROZDZIAŁ 2

KONTROWERSJE WOKÓŁ INSTYTUCJI PAŃSTWA ORAZ ZAKRESU I SKUTECZNOŚCI INTERWENCJI

Wprowadzenie

Niewątpliwie do największych osiągnięć ekonomii należy udowodnienie, że egoistycznie motywowane jednostki mogą wzajemnie odnosić korzyści w wymiany dóbr i usług. Zakłada się jednak istnienie pewnych zasad takiej wymiany – nie może ona polegać na wymuszeniu, czy kradzieży, gdyż nie pojawi się wówczas *optimum* w sensie Pareto. Z analiz wynika, że rynek jest najdoskonalszym mechanizmem alokacyjnym w gospodarce, jednakże nie sposób nie zgodzić się, że „niewidzialna ręka rynku” może działać tylko tam, gdzie występuje rynek. A skoro nie wszystkie sfery aktywności gospodarczej społeczeństwa objęte są mechanizmem rynkowym, stąd też teoria ekonomii uzasadnia istnienie aparatu sądowniczego, policji, wojska, czy przedszkoli publicznych. W końcu od dawna przedmiotem badań stają się niedoskonałości mechanizmu rynkowego w postaci jego zawodności i dostarczanie dóbr publicznych. Coraz bardziej na znaczeniu zyskują więc zagadnienia związane z określeniem rodzaju ładu społecznego i politycznego, zasady wyboru społecznego, rozmiary i sposób alokacji środków publicznych – na znaczeniu zyskuje przez teoria wyboru publicznego oraz ekonomiczna teoria polityki.

Pozytywnie zweryfikowana teza, że państwo nie tylko nie jest w stanie ograniczyć żywiołowości procesów wzrostowych, ale przez swe aktywne włączanie się w ich przebieg może samo stać generatorem wahań cyklicznych, stała się impulsem do aktywniejszego poszukiwania wzorca dla optymalnych rozmiarów sektora publicznego w gospodarce.

Celem tego opracowania jest prześledzenie i prezentacja dyskusji toczącej się wokół zakresu instytucji państwa oraz skuteczności jego interwencji w gospodarce. Zakłada się teoretyczny charakter tego artykułu, analiza oparta została na przeglądzie literatury ekonomicznej, ze szczególnym uwzględnieniem dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej.

Wybrane argumenty na rzecz ekonomicznej roli państwa

Państwo jest swoistą organizacją polityczną, wyposażoną w suwerenną władzę. Polityczny charakter organizacji determinuje jej istnienie do sprawowania władzy lub pretendowania do udziału w niej. Oznacza to, że w danym państwie musi wystąpić stosunek władztwa i podporządkowania. W związku z tym w ustroju państwa pojawia się podmiot, od którego pochodzi władza – suweren, pojawiają się organa państwowe i ich kompetencje i obowiązki, jak również musi pojawić jasno określona relacja między wspomnianymi organami. W przypadku, gdy suwerenem jest lud, możemy mówić o ustroju demokratycznym, zaś w sytuacji, gdy władza pochodzi od jednego człowieka lub grupy ludzi – ustrój państwa przybiera postać autokratyczną.

Z władzą nierozzerwalnie związana jest własność. Ustrój demokratyczny najczęściej występuje postać systemu wolnorynkowego. W ramach jego funkcjonowania państwo staje się „stróżem nocnym”, który stwarza jedynie ramy dla bezpiecznego funkcjonowania rynku, gdzie system podejmowania decyzji ma charakter zdecentralizowany, dominującą formą własności jest własności prywatna, lub, w mniejszym zakresie, własność grupowa. Państwa o

ustroju autorytarnym najczęściej przybierają formę systemów totalitarnych, które zarządzane głównie są za pomocą zakazów i nakazów, o scentralizowanym systemie podejmowania decyzji, gdzie na ogół formą dominującą staje się własność państwowa (publiczna) (Kowalik, 2000, s. 15).

W ramach funkcjonowania współczesnego aparatu państwowego W. Morawski (2001, strony 157-158) wyróżnia jego sześć podstawowych funkcji:

- stwarzanie przez państwo życzliwego kontekstu dla gospodarki (porządek prawny jako warunek funkcjonowania rynku);
- stymulowanie rozwoju gospodarczego przez mobilizację zasobów (pośrednia regulacja gospodarki przez państwo, tworzenie bodźców);
- aktywna, bezpośrednia regulacja gospodarki przez państwo (cel to zmniejszenie nierówności, wzrost gospodarczy);
- podejmowanie bezpośredniej działalności produkcyjnej;
- monopolizowanie działalności produkcyjno-ekonomicznej (uznawanie własności państwowej za dominującą);
- łupieżcza działalność aparatu wobec własności państwowej (korupcja, kradzież).

Ekonomiści są zgodni, że istnieją poważne argumenty przemawiające za rolą państwa w gospodarce. Już A. Smith uznawał te racje, choć należy przypomnieć, że do wystąpienia Wielkiego Kryzysu oraz rewolucji keynesistowskiej, zadanie państwa sprowadzało się głównie do działań ułatwiających lub wspomagających mechanizm rynkowy. Dopiero ekonomia keynesistowska wprowadzając tezę o konieczności prowadzenia przez państwo polityki stabilizującej zasugerowała konieczność częściowego zastąpienia przez państwo mechanizmu rynkowego. Stąd też A. Wojtyła (1990, s. 41) uznaje za słuszne wprowadzenie rozróżnienia między „tradycyjnymi” a „keynesowskimi” argumentami roli państwa w gospodarce, ze względu na fakt, iż antyetyzm współczesnych nurtów neoliberalnych, poza nielicznymi wyjątkami, akceptuje w zasadzie argumenty „tradycyjne”, skupiając się jednocześnie na krytyce aktywnej polityki stabilizującej proponowanej przez nurt keynesistowski.

Do „tradycyjnych” racji zaliczamy:

- konieczność istnienia systemu prawnego regulującego problem własności i zasady zawierania umów (kontraktów) między występującymi w gospodarce podmiotami – państwo zobligowane jest do stworzenia prawnych regulacji transakcji rynkowych w celu ułatwienia sprawnego działania rynku;
- niedoskonałości rynku (*market imperfections*) – występujące w każdej gospodarce formy konkurencji niedoskonałej wiążą się z koniecznością wprowadzania przez państwo ustawodawstwa antymonopolowego w celu zapobiegania skutkom zawyżanych cen przez przedsiębiorstwa wykorzystujące swą pozycję monopolową;
- występowanie tzw. dóbr publicznych (*public goods*) - zasada niewyłączalności pozwala na użytkowanie takich dóbr przez wiele osób równocześnie, bez możliwości odcięcia pojedynczej jednostki od korzystania z dobra publicznego (oznaczałoby to konieczność poniesienia ogromnych kosztów), z drugiej jednak strony pojawia się problem tzw. gapowicza (*free rider*), czyli osoby, która użytkuje takie dobro, lecz go nie opłaca; oznacza to, że świadomie zwiększa ona własne spożycie bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów, co z kolei sugeruje, że prywatna produkcja dóbr o charakterze publicznym byłaby całkowicie nieopłacalna, gdyż każdy użytkownik próbowałby zapewnić sobie pozycję gapowicza, stąd pojawia się konieczność zaangażowania do takiej produkcji państwa;
- występowanie efektów zewnętrznych (*externalities*) – za efekty zewnętrzne ekonomia uznaje takie decyzje konsumpcyjne lub produkcyjne jednostki gospodarczej, które wpływają bezpośrednio, na konsumpcję lub produkcję innych podmiotów gospodarczych, lecz wpływ ten nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w cenach rynkowych (Begg, Fischer, & Dornbusch, 1997, strony 104-105); chodzi tutaj więc o takie zjawiska, zachowania czy

procesy gospodarcze, które wykraczają poza działania rynku, przy czym mogą mieć one charakter negatywny (np. zanieczyszczenia powietrza, hałas), jak również pozytywny (np. korzystanie z przedszkola prywatnego zakładu pracy przez osoby nie zatrudnione w tym przedsiębiorstwie); w trakcie analizy kosztów społecznych związanych z istnieniem negatywnych efektów zewnętrznych państwo może oddziaływać na podmioty poprzez regulację cen, podatki, ograniczenia ilościowe, zaś w przypadku pozytywnych – za pomocą subsydiów;

- występowanie dóbr społecznie korzystnych i niekorzystnych (*merit and demerit goods*) – w gospodarce występują dobra, których ocena indywidualna może znacząco odbiegać od preferencji rynkowych; takie dobra mogą wiązać się z negatywną oceną społeczną, co nie wyklucza możliwości ich użytkowania (konsumowania) przez podmioty, jak jest w przypadku narkotyków, alkoholu lub tytoniu; zdarza się także, że mimo społecznego protestu oraz jednoznacznie negatywnych ocen przydatności danego dobra, państwo może zdecydować na jego produkcję, dla „dobra ogółu”, co pokazuje przykład produkcji broni lub elektrowni atomowej; należy tutaj wspomnieć również o sytuacji użytkowania dóbr przez podmioty gospodarcze, które nie mają wystarczającej informacji na ich temat (np. szkodliwość niektórych leków); rola państwa, związana z jego informacyjną przewagą oraz władzą regulacyjną pozwala na uzasadnienie ingerencji w działanie mechanizmu rynkowego w celu ochrony obywateli;
- niepożądany podział dochodu w społeczeństwie – na podstawie badań wielu krajów oczywistym wydaje się, że nieskrępowane działanie mechanizmu rynkowego służy optymalnej alokacji czynników produkcji, ale często kosztem polaryzacji dochodów, których rozkład może być sprzeczny z powszechnie akceptowanym systemem wartości w społeczeństwie; należy pamiętać, że rozkład dochodu odbywa się nie tylko za pomocą rynku, lecz może zależeć od rozwiązań prawnych (np. regulacje w kwestii dziedziczenia majątku), stąd też rola państwa powinna się sprowadzać w tym aspekcie do zapewnienia wszystkim obywatelom równych praw oraz minimalnych warunków egzystencjalnych poprzez tworzenie systemu świadczeń społecznych;
- występowanie sytuacji niestabilności gospodarki i braku samoczynnego mechanizmu przywracania równowagi – cykle koniunkturalne w gospodarce wiążą się z możliwością wystąpienia niedostatecznego popytu w stosunku do podaży i możliwości produkcyjnych; w przypadku długiego utrzymywania takich stanów nierównowagi gospodarce grozi bezrobocie i niepełne wykorzystywanie mocy produkcyjnych; w takim przypadku rola państwa powinna sprowadzać się nie tylko do łagodzenia skutków wystąpienia niestabilności, ale, zdaniem wielu ekonomistów, aktywna polityka stabilizacyjna może zmniejszyć częstotliwość występowania cykli.

O ile pięć pierwszych argumentów przemawiających za ekonomiczną rolą państwa wiąże się z alokacyjną funkcją mechanizmu rynkowego i są powszechnie akceptowane przez przedstawicieli głównego nurtu ekonomii, o tyle dwa ostatnie budzą sporo kontrowersji. Zdania w kwestiach struktury podziału dochodu narodowego i stabilizacji gospodarczej są podzielone – niektórzy ekonomiści skłonni są zaakceptować tylko pewne ograniczone działania państwa w tym zakresie, niektórzy twierdzą, że interwencja państwa jest zarówno konieczna, jak i skuteczna.

Ekonomiczna rola państwa a instytucjonalizm – aspekt regulacyjny

W dziedzinie wymienionych wyżej argumentów przemawiających na rzecz ekonomicznej roli państwa w gospodarce swoje zdanie wypowiedzieli również przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej. Ten kierunek rozwinął teorie determinant instytucjonalnej efektywności, w tym roli państwa w gospodarce, które można by podzielić na trzy podstawo-

we grupy: teorie ekonomiczne, teorie polityczne oraz teorie kulturowe (Porta, Lopez-deSilanes, Shleifer, & Vishny, 1998, str. 4).

Teorie ekonomiczne [(Demsetz, 1967); (North, 1981)] utrzymują, że instytucje powstają, kiedy stworzenie ich jest opłacalne, na przykład, kiedy społeczne korzyści powstania instytucji przewyższają transakcyjne koszty tego procesu. Z kolei teorie polityczne [(Marks, 1974[1872]); (North, 1990); (Olson, 1993)], skupiają się raczej na problemie redystrybucji niż na efektywności i utrzymują, że polityki i instytucje są kształtowane przez tych, którzy znajdują się u władzy w celu utrzymania tej władzy oraz zawłaszczenia możliwie dużej ilości zasobów. Zgodnie z tymi teoriami polityka państwa będzie nieskuteczna nie ze względu na wysoki koszt jej przeprowadzenia, ale raczej dlatego, że jej twórcy tak sobie życzą. Teorie kulturowe [(Weber, 1958); (Banfield, 1958); (Putnam, 1993); (Landes, 1998)] zakładają, że w społeczeństwie utrzymują się przekonania, które kształtują działania zbiorowe i działania rządu. Niektóre społeczeństwa są na tyle nietolerancyjne i nieufne, że ich rządy po prostu nie są w stanie funkcjonować efektywnie.

W ramach teorii ekonomicznych uwaga zostanie skupiona na poglądach jednego z najwybitniejszych przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej – Douglassa C. Northa. Swoje stanowisko w omawianej kwestii zaprezentował w publikacji książkowej *Structure nad Change in Economic History* (1981). We wcześniejszych pracach [(Davis & North, 1971); (North & Thomas, 1973)] North skupiał się na instytucjach, rozumianych jako zasady ludzkich interakcji. Taki punkt widzenia sprowadza jego rozważania do „naiwnej teorii praw własności”, ponieważ nie próbuje wyjaśnić, jak właściwie dochodzi do wyboru odpowiednich instytucji (Myrhman & Weingast, 1994, str. 190). Dopiero praca z 1981 roku nawiązująca do teorii państwa próbuje wyjaśnić te kwestie.

Według Northa, rola państwa powinna sprowadzać się do dostarczania pewnego zestawu fundamentalnych usług, zasadniczej reguły dla „gry ekonomicznej” oraz instytucji politycznych. North dostrzega jednak, że państwo, wykorzystując władzę, będzie dążyć do maksymalizowania swoich własnych korzyści jednocześnie ograniczając korzyści obywateli. Państwo sprzedaje usługi w formie ochrony i sprawiedliwości w celu uzyskania dochodu. Stąd też pojawia się ciągły konflikt – zestaw zasad, które prowadzą do maksymalizacji społecznych korzyści może znacząco różnić się od tych, które będą maksymalizować dochody rządzącego. North twierdzi, że dzięki temu można znaleźć wyjaśnienie, dlaczego optymalizowanie instytucji różni się w czasie i w przestrzeni. Należy jednak pamiętać, że kontrakt między obywatelami a rządzącymi może być renegotjowany, a działalność rządzącego jest stale korygowana przez ryzyko zastąpienia go przez kogoś innego. Zatem tylko pod pewnymi warunkami państwo będzie dążyć do maksymalizacji społecznych korzyści, doświadczenie wskazuje jednak, że tworzenie monopolu i innych pochodnych im form jest często bardziej opłacalne dla państwa niż kreacja konkurencyjnych rynków.

North zgadza się również, że ani formalne reguły, ani polityka nie może zapobiec problemowi „gapowicza” (*free rider*), stąd za niezbędne autor uznaje istnienie w społeczeństwie pewnej ideologii, systemu norm moralnych, który wesprze zasady formalne. Co więcej, koszt działania systemu ekonomicznego będzie wzrastał lub się obniżał w zależności od stopnia praworządności tego systemu. Istnieje tutaj pewna wymiennosc między finansowym kosztem osiągania rezultatów oraz moralnym nakazem osiągania tych samych rezultatów bez pieniężnych bodźców. Ta wymiennosc jest niezwykle ważna dla sposobu, w jaki społeczeństwo funkcjonuje i może zmieniać się w czasie.

North nie polemizuje z neoklasycznymi korzeniami nowej ekonomii instytucjonalnej, jednakże rozszerza neoklasyczny model twierdząc, że takie czynniki jak państwo czy ideologia nie mogą być pomijane w analizie historycznego rozwoju. Dlatego też rozwija w swoim modelu ramy dla analizy procesu zmian w historii gospodarczej oparte na przemianach roli państwa oraz ideologii. Owe ramy służą mu do analizy różnych okresów w historii gospodar-

czej, przy czym autor udowadnia, że wzmocnienie prywatnych praw własności implikuje pojawienie się znacznie efektywniejszej działalności gospodarczej, a przez to wzrostu gospodarczego i dobrobytu.

Zdaniem Northa i Weingasta rozwojowi wolnego rynku musi towarzyszyć wiarygodne ograniczenie państwowej zdolności do manipulowania ekonomicznymi regułami, wówczas tak państwo, jak i wyborcy będą mogli uzyskiwać korzyści z wymiany rynkowej (North & Weingast, 1989, str. 803). Dla pomyślnej działalności ekonomicznej niezbędne stają się więc instytucje, które ograniczają ekonomiczną interwencję oraz pozwalają prawom i rynkom o charakterze prywatnym na zdominowanie jak największego obszaru gospodarki. Jednakże należy pamiętać, że konstytucyjne ograniczenia muszą być również narzucane sobie przez państwo, powinny wymuszać na państwie obowiązek ich przestrzegania. Zatem zdolność państwa do powierzenia sektorowi prywatnemu szeregu praw i możliwości wymiany gospodarczej jest podstawowym warunkiem dla osiągnięcia wzrostu.

North i Weingast śledząc historię gospodarczą Anglii zwracają uwagę, że nie tylko zasady rynkowe wpływają na ekonomiczną wymianę, ale także instytucje, które decydują w jaki sposób te zasady są narzucane i w jaki sposób mogą zostać zmienione. Przez to, decydującym czynnikiem politycznym staje się stopień, do którego władza (w tym wypadku – monarcha) jest zaangażowany w ten proces i sam przestrzega tych reguł. Im bardziej prawdopodobne, że władza zmieni prawa własności w celu uzyskania własnych korzyści, tym niższe spodziewane zwroty z inwestycji oraz mniejsza motywacja do inwestowania. Z punktu widzenia wzrostu gospodarczego zasada jest więc prosta - państwu nie wolno ustanowić jedynie właściwego zestawu praw, ale musi ono także wiarygodnie zaangażować się w ich przestrzeganie (Tamże, strony 803-804).

Analizując inne kierunki badawcze związane z nową ekonomią instytucjonalną w kwestii roli państwa w gospodarce na uwagę zdecydowanie zasługuje koncepcja wyboru publicznego (*public choice theory*). Za swój podstawowy cel teoria ta postawiła przewyższenie obecnej w ekonomii dychotomii polegającej na stosowaniu w analizie dwu odrębnych miar ocen dla prywatnej i publicznej sfery gospodarki (Wojtyła, 1990, strony 62-63). Z jednej strony mamy jednostki gospodarcze działające w oparciu o swój egoistyczny interes, ale w ramach instytucjonalnych ram, które uwzględniają interes publiczny, a z drugiej strony mamy państwo motywowane do działania interesem całego społeczeństwa i dobrem publicznym. Stąd podstawowym obszarem zainteresowania teorii wyboru publicznego jest kwestia decyzji politycznych, kształtowanie się porządku publicznego i mechanizm dostarczania dóbr publicznych (Iwanek & Wilkin, 1998, str. 158). Badania sprowadzają się często do poszukiwania instytucjonalnych uwarunkowań mechanizmu osiągnięcia korzyści ekonomicznych (*rent-seeking*) poprzez proces polityczny, traktując ten obszar jako specyficzny rynek, z określoną stroną popytu, podaży, mechanizmem równoważącym, itp. Jednak w ramach tego kierunku antyetytyzm, tak akcentowany przez instytucjonalną ekonomię procesu gospodarczego o czym poniżej, nie ma radykalnego charakteru. W tym wydaniu antyetytyzm sprowadza się jedynie do uznania, że nie należy zakazywać państwu oddziaływania na gospodarkę, ale należy pamiętać, że takie oddziaływanie może być równie niedoskonałym mechanizmem alokacji zasobów, jak rynek. Przedstawiciele teorii wyboru publicznego sugerują, że nie należy za każdym razem, gdy mechanizm rynkowy nie radzi sobie z jakimś problemem, oddawać jego rozwiązanie w zakres działalności państwa. W przeszłości najpierw przecież przeprowadzono badania nim wykazano niską skuteczność rozwiązania rynkowego. Podobnie więc i tutaj, najpierw należałoby ustalić poziomy skuteczności rozwiązania problemu przez konkurencyjny rynek oraz przez państwo, a więc należy używać tej samej metody oceny efektywności działania wobec obu opcji i wybrać lepszą. Oznacza to, że państwo powinno ingerować wyłącznie w tych dziedzinach, gdzie łatwo da się wykazać, że mechanizm rynkowy jako rozwiązanie stanowi droższe rozwiązanie. Jednakże to państwo jest obciążone

obowiązkiem wykazania, że jeżeli podejmuje już interwencję to będzie ona mniej kosztowana od rozwiązania rynkowego. W tym zakresie jako możliwe narzędzie analizy może posłużyć teoria kosztów transakcyjnych. Zakłada się, że owe koszty wynikające z procesu koordynacji działalności gospodarczej mogą stanowić doskonałą miarę dla oceny skuteczności określonego rozwiązania.

Najostrzej zdaje się jednak rysować stanowisko Friedricha von Hayeka wobec ekonomicznej roli państwa. Hayek jest przedstawicielem nowej szkoły austriackiej, ale również zalicza się go do instytucjonalnej ekonomii procesu gospodarczego. Przypomnijmy jednak, że jego idee nie opierają się na założeniach ekonomii neoklasycznej charakterystycznych dla nowej ekonomii instytucjonalnej, odbiegają również zasadniczo od zapatrywań ortodoksyjnych monetarystów.

W opracowaniu *The Constitution of Liberty* Hayek podkreśla, że „(...) to raczej charakter sektora publicznego niż jego rozmiary są ważne” (1960, str. 222). Funkcjonowanie gospodarki rynkowej zakłada udział państwa w niektórych obszarach działalności gospodarczej, w innych z kolei państwo ma za zadanie wspieranie rynku. Co więcej, gospodarka rynkowa może tolerować znaczącą rolę państwa, lecz pod warunkiem, że jego działania będą kompatybilne z funkcjonującym rynkiem. Należy podkreślić, że tak długo, jak państwo współpracuje i wspiera spontaniczne siły gospodarki rynkowej, tak długo nie szkodzi jej i będzie tolerowane. Jednakże czasem może się zdarzyć, że pomimo relatywnie małej aktywności państwa sam jego charakter może poważnie zakłócić podstawowe zasady, na których opiera się działanie konkurencyjnego rynku.

Stanowisko Hayeka podkreśla niepewność i ciągle zakłócenia równowagi jako niezwykle istotną cechę procesu gospodarczego. Dodatkowo zwraca ono uwagę na fragmentarystyczną wiedzę jednostki, poprzez fakt rozproszenia informacji w gospodarce. Biorąc pod uwagę tak opisaną rzeczywistość, mechanizm rynkowy staje się najlepszym sposobem koordynacji działań podmiotów gospodarczych. Jako swoistego rodzaju instytucja ukształtowana poprzez spontaniczną ewolucję, rynek jest, według Hayeka, najskuteczniejszym sposobem na uporządkowanie i rozprzestrzenianie informacji, zaś gospodarkę należy postrzegać w kategoriach procesu uczenia się oraz gromadzenia wiedzy (Wojtyna, 1990, str. 60). Do przekazywania informacji oraz koordynowania działań jednostek służy mechanizmowi rynkowemu system cen – daje on możliwość podmiotom podejmowania właściwych decyzji nawet w sytuacjach, gdy dysponują one mniejszym zakresem wiedzy niż teoretycznie jest to konieczne. Należy jednak podkreślić, że system ten będzie działał skutecznie tylko wtedy, gdy ceny mogą zmieniać się całkowicie swobodnie, czyli przy istnieniu konkurencji. Hayek wymienia kilka powodów, dla których państwo nie powinno ingerować w system cen poprzez odgórne ustalanie ich poziomów lub ustanawianie reguł, według których ceny mogą się zmieniać. I tak do ważniejszych argumentów należy brak możliwości ustalenia cen według długoterminowych zasad, które będą efektywnie wspierać produkcję – odpowiedni poziom cen opiera się przecież na ciągle zmiennej sytuacji rynkowej i powinien być do niej dostosowany. Z drugiej strony ceny, które nie są ustalane odgórnie, lecz ich poziom zależy od ustalonych przez państwo reguł (na przykład stanowią stałą relację do wysokości ponoszonych przez producenta kosztów) mogą być różne dla różnych nabywców i przez to zakłócać funkcjonowanie rynku. Najważniejszą kwestią jednak pozostaje to, że te ceny, które różnią się poziomem od cen uzyskanych przy przestarzaniu zasad wolnego rynku, spowodują nierównowagę między wielkością popytu a wielkością podaży, i gdyby kontrola cen miała być efektywna, należy znaleźć jakąś metodę by decydować, kto i ile może sprzedać oraz kto i ile może nabyć (Hayek, 1960, strony 227-228).

W kwestii samej roli państwa w gospodarce Hayek wskazuje na jego niedoskonałości jako podmiotu realizującego funkcję planistyczną. Państwo nie jest w stanie zastąpić rynku jako mechanizmu alokacji, gdyż samo nie dysponuje niezbędnym do tego zasobem

informacji. Obszary działalności cechujące się niepewnością (na przykład przy niepełnej wiedzy), a przez to ryzykiem, pozwalają przedsiębiorcom na uzyskanie zysku nadzwyczajnego. Tylko konkurencja pozwala jednostkom na taką koordynację, aby osiągały cele w najlepszy z możliwych sposobów. Pojawiają się tutaj dwa podstawowe zarzuty odnośnie państwa – po pierwsze, nie jest ono w stanie zgromadzić (scentralizować) takiej ilości informacji odnoszących się do przeszłości, aby jednostki mogły skorzystać na procesie koordynacji przez państwo bardziej niż w sytuacji użycia mechanizmu konkurencji, a po drugie, zasadnicza wiedza dotycząca preferencji i możliwości przyszłych ma charakter całkowicie subiektywny, co przekreśla szanse państwa dysponowania nimi w celu podejmowania decyzji (Wojtyła, 1990, str. 61).

W kwestii podstawowych zadań dla państwa, Hayek widzi konieczność jego działań wspierających zasady rynkowe (Hayek, 1960, strony 220-222). Wskazuje on również na możliwość podjęcia działań przez państwo w celu osłabienia roli związków zawodowych, które obwinia o zjawiska inflacji, bezrobocia oraz o stwarzanie barier w podnoszeniu standardu życia pracowników. Paradoksalnie państwo mogłoby również aktywnie podejmować działania na rynku walutowym w celu utrzymania stałego kursu walutowego, automatycznie opierając się pokusom używania polityki monetarnej do osiągnięcia doraźnych celów. Dodatkowo Hayek zgłasza postulat odebrania bankowi centralnemu monopolu kontroli podaży pieniądza, rozszerzając uprawnienia jego emisji na banki prywatne, które same tworzą system konkurencji udoskonalając procesy w gospodarce.

Aby określić możliwości zastosowania tych teorii w zakresie wyjaśnienia roli państwa w danym kraju, a przez to jego wpływie na wzrost gospodarczy, niezbędne staje się scharakteryzowanie uwarunkowań danej gospodarki. Ponieważ jednak praca ta będzie miała charakter typowo ekonomiczny, stąd też poszukiwania będą dotyczyły głównie teorii ekonomicznych, w znacznie mniejszym stopniu politycznych, zaś kulturowe zostaną pominięte.

Pożądane cechy *governance* w nowej ekonomii instytucjonalnej

Dyskusja na temat problemu określenia optymalnego zakresu zaangażowania państwa w procesy rynkowe w ramach głównego nurtu ekonomii nie jest również obca instytucjonalizmowi. Nawiązując do neoklasycznych korzeni przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej są zwolennikami ograniczonej roli państwa, co przybliżyło ich poglądy do ekonomii ortodoksyjnej. Jednakże problem zakresu ekonomicznej roli państwa jest nieco bardziej skomplikowany w tymże ujęciu.

Termin *governance*, choć często używane we współczesnej literaturze, posiada dość rozległe znaczenie. Wywodzi się ono z teorii kosztów transakcyjnych nowej ekonomii instytucjonalnej, a posłużyło do włączenia do neoklasycznej analizy przedsiębiorstwa dodatkowego czynnika w postaci postrzegania przedsiębiorstwa jako zarządzanej wielopoziomowej organizacji (*governance structure*). O.E. Williamson twierdzi, że teoria neoklasyczna rozważa przedsiębiorstwo w perspektywie analizy funkcji produkcji, gdzie podstawowym celem firmy staje się maksymalizacja zysku (1981, str. 1540). Williamson zastępuje takie przedsiębiorstwa i rynki alternatywą modelu organizacji o różnych strukturach i poziomach rządzenia, które to z kolei traktowane są jako formalne lub nieformalne ramy kontraktu, w których umiejscowiona jest transakcja (Tamże, 1544). Sprowadza się to do traktowania przedsiębiorstwa przez nową teorię firmy jako organizację złożoną, która w ramach swej działalności musi uwzględniać występujące w gospodarce koszty transakcyjne.

Takie definiowanie pojęcia *governance* wykorzystywane jest współcześnie do analizy przedsiębiorstwa. Dość często w literaturze pojawia się również sformułowanie *corporate governance*, czego najlepszym polskim odpowiednikiem jest „nadzór właścicielski”. Jednakże współcześnie spotykamy się z terminem *governance* również w literaturze makroekono-

micznej, co sprowadza jego znaczenie do sposobu rządzenia przez państwo. Bank Światowy definiuje to pojęcie jako „sposób wykonywania władzy poprzez państwowe ekonomiczne, polityczne i społeczne instytucje” (World Bank, 1994, str. XIV). Na owo „rządzenie” w ujęciu N.F. Camposa i J.B. Nugenta (1999, strony 442-443) składa się pięć podstawowych komponentów:

- władza wykonawcza,
- aparat administracyjny (*the bureaucracy*),
- rządy prawa (*the rule of law*)
- charakter procesu tworzenia polityki rządowej,
- społeczeństwo obywatelskie.

Aby można było mówić o „dobrym rządzeniu” każdemu z tych instytucjonalnych komponentów autorzy przypisali następujące charakterystyki:

- władza wykonawcza powinna ponosić odpowiedzialność za podjęte decyzje i działania;
- jakość administracji rządowej powinna być wysoka („nasycona profesjonalnym etosem”), co powinno oznaczać jej skuteczność i zdolność dostosowywania się do zmieniających się potrzeb społecznych;
- ramy prawne powinny być odpowiednie do istniejących warunków oraz powinny być przestrzegane zarówno przez jednostki działające w sektorze prywatnym, jak i publicznym;
- tworzenie polityki powinno mieć charakter otwarty oraz oparty o przejrzyste zasady, tak, aby wszystkie zainteresowane grupy mogły w nim uczestniczyć;
- społeczeństwo obywatelskie powinno być na tyle silne, by było możliwe jego uczestniczenie w sprawach publicznych.

Dodatkowo autorzy twierdzą, że łączne występowanie wymienionych cech instytucjonalnych komponentów zapewniając sukces sugeruje, iż są względem siebie komplementarne. Wystąpienie jednego z wymienionych wskaźników podnosi prawdopodobieństwo wystąpienia kolejnego. Kilka, jeśli nie wszystkie, są wyraźnie wielowymiarowe – przykładowo, dla społeczeństwa obywatelskiego znaczenie ma zarówno jego siła, jak i zaangażowanie w sprawy publiczne, w przypadku jakości administracji rządowej wielowymiarowość oznacza konkurencję oraz obiektywizm w procesie zatrudniania nowych pracowników, itp. Fakt, że kilka różnych wymiarów może zostać odniesionych do każdej z tych instytucjonalnych charakterystyk oraz to, że nie mniej niż pięć różnych charakterystyk określa sposób rządzenia implikuje, że ta koncepcja jest wyjątkowo wszechstronna.

Oczywiście literatura dostarcza przykładów ocen nie tylko „dobrego rządzenia”, ale również „złego rządzenia”. J. Wallis (1999) używa określenia „zawodność rządzenia” (*governance failure*) w celu opisanego różnic między państwami, które zaimplementowały reformy tzw. waszyngtońskiego *consensusu*. Przez określenie „zawodność rządzenia” Wallis rozumie niepowodzenie instytucji politycznych i utrzymaniu spójnej strategii gospodarczej [cytat za: (Wojtyna, 2001, str. 13)]. Chodzi tam o takie spojrzenie na rolę państwa, gdzie powodzenie strategii widzi się raczej w skoordynowanych działaniach różnych organów władzy wykonawczej, zmierzających do osiągnięcia jasnych i stabilnych celów, a nie w budowaniu równowagi między niespójnymi działaniami wynikającymi z różnych presji politycznych. W związku z pełnieniem przez państwo opisanej roli Wallis zauważa cztery rodzaje niesprawności rządzenia:

- nakładające się sfery kompetencji i odpowiedzialności mogą prowadzić do formułowania mało precyzyjnych zadań, w wyniku czego trudno rozliczać poszczególne instytucje rządowe za ich wykonanie;

- wąskie grupy interesów zorganizowane wokół szczegółowych kwestii mają z reguły łatwiejszy wpływ na opinię publiczną i działania gospodarcze partii politycznych niż grupy reprezentujące interes szerokich grup społecznych, które ponoszą koszty tych działań;
- rządy często są niechętne przyjmowaniu wyraźnego stanowiska w trudnych kwestiach, na których utknęły konkurencyjne ugrupowania, nawet jeśli oznaczałoby to wychodzenie na przeciw opinii publicznej;
- rządy cechuje skrzywienie w kierunku prowadzenia polityki, która przynosi korzyści wyborcom jeszcze podczas bieżącej kadencji, a nie polityki stanowiącej długookresową inwestycję, której pozytywne efekty pojawią się najprawdopodobniej dopiero w przyszłych kadencjach władz.

Podstawowym czynnikiem decydującym o możliwości przewyciężenia niesprawności rządu jest, według Wallisa, podaż przywództwa politycznego w danym społeczeństwie.

W pracy *The Quality of Government* (1998) R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer oraz R. Vishny próbowali prześledzić podstawowe determinanty jakości państwa. Do pomiaru działalności państwa autorzy używali miar z zakresu interwencji państwowej, efektywności sektora publicznego, dostarczania dóbr publicznych, rozmiarów sektora państwowego oraz politycznych wolności.

Najważniejszą kwestią do ustalenia pozostało określenie, co należy rozumieć przez „dobre rządzenie”. Autorzy użyli określenia „dobre”, by podkreślić stan państwa jako „przyjazny dla kapitalistycznego rozwoju” (Tamże, str. 3). Za Monteskiuszem (1954[1748]) i Smithem (Smith, 1954[1776]) dotychczas ekonomiści skupiali się na ochronie praw własności – braku interwencjonizmu państwowego, łagodnych regulacjach, niewielkim opodatkowaniu – jako istotnych miarach dobrego działania gospodarczej. Autorzy dodatkowo zaliczyli tutaj wysoką jakość administracji rządowej, zapewnienie społeczeństwu podstawowych dóbr publicznych, efektywne wydatki publiczne oraz demokrację.

La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer oraz Vishny uważają, że jakość rządu zależy przede wszystkim od historycznych uwarunkowań danej gospodarki – generalnie lepiej zarządzane są: kraje bogate niż kraje biedne, narody jednorodne etnologicznie niż zróżnicowane, opierające swą władzę raczej na prawie zwyczajowym niż na prawie cywilnym lub społecznym, o przewadze religii protestanckiej niż katolickiej lub muzułmańskiej. Pozwala to na wysunięcie wniosku, że działalność rządu jest z pewnością determinowana poziomem rozwoju ekonomicznego oraz oparta na zmianach historycznych poszczególnych krajów.

Badania wskazują jednak, że „dobre rządzenie” wiąże się z większym zakresem sektora publicznego w gospodarce oraz z wyższym poziomem opodatkowania. Nie należy jednak wyciągać wniosku, iż szeroko rozwinięta sfera socjalna w gospodarce podniesie poziom rządu; znacząca rola państwa w gospodarce nie wskazuje po prostu na jednoznacznie „złe zarządzanie”.

Współczesna literatura dostarcza szczególnie dużo przykładów badań prezentujących instytucjonalne ujęcie wpływu sposobów rządu na skuteczność wdrażanych reform gospodarczych, szczególnie w zakresie badań prowadzonych w krajach przechodzących transformację systemową¹. Jednakże ze względu na objętość pracy ten aspekt roli państwa musi zostać pominięty, jego omówieniu może zostać poświęcone odrębne opracowanie.

John K. Galbraith uważa, że „ekonomia odseparowana od rozważań dotyczących egzekwowania władzy pozbawiona jest zrozumienia i z pewnością znaczenia” [cytat za: (Ząbkowicz, 2006, str. 15)]. Państwo dysponuje taką władzą, która pozwala stosować sku-

¹ Przykładami mogą być opracowania: (Transition Report, 1999); (Brzozowski, Gierlatowski, Milczarek, & Siwnińska-Gorzela, 2006); (World Bank, 2002); (Stiglitz, 1999); (Metelska-Szaniawska & Milczarek, 2005); (Lissowska, 2004); (Kleer, 2003); (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000); (Havrylyshyn & Van Rooden, 2003); (Godłów-Legiędź, 2005) i inne.

teczną politykę gospodarczą z uwagi na obrane cele. Przez władzę nie należy tutaj rozumieć wyłącznie przymus i siłę używaną przez aparat państwowy, ale również podział bogactwa i dochodów w społeczeństwie. Wiadomo, że tak rywalizacja grup interesu o podział dochodu, jak i sprzyjanie interesom najsilniejszym grupom nacisku odbywa się z udziałem władzy państwowej. J.A. Alt i K.A. Chrystal twierdzą, że „rozumienie polityki ekonomicznej wymaga zrozumienia podziału władzy pomiędzy główne grupy interesów w społeczeństwie” (Alt & Chrystal, 1983, str. 33). Bardzo często współdziałanie rządu z biznesem przyczynia się do wzrostu gospodarczego. Oznacza to, że współczesna literatura zmierza do uwypuklenia tych argumentów, które przemawiają raczej na rzecz współpracy obu sfer niż wznoszenia instytucjonalnych barier między aparatem państwowym a biznesem. Można by się tutaj oprzeć na dwóch koncepcjach: konfliktu i rywalizacji (właściwej dla państw anglosaskich, a głównie Stanów Zjednoczonych) lub państwa korporacjonistycznego (przykładem są uprzemysłowione państwa Europy, Azji Południowo-Wschodniej) (Ząbkowicz, 2006, str. 17). Model anglosaski opiera się na drodze liberalnej – państwo ogranicza swój arbitraż, niezbędny w wyniku spowolnienia wzrostu, i pozwala, aby rynek rozstrzygał problemy. To z kolei determinuje takie stosunki między biznesem i państwem, gdzie sfera biznesu próbuje przeniknąć i podbić rząd, czyli jest stroną aktywną².

Jak zauważa A. Wojtyła – „ (...) ważnym powodem wzrostu zainteresowania [modelami kapitalizmu – przyp. autora] jest szerokie „otwarcie się” w ostatnich latach ekonomii głównego nurtu na znaczenie uwarunkowań instytucjonalnych” (2005, str. 1). Pytanie o efektywność gospodarki często przybiera formę pytania o spójność i wzajemną komplementarność instytucjonalnych form w obrębie danego systemu.

Podsumowanie

Głównymi celami tworzenia norm prawnych i instytucji jest ochrona własności prywatnej, prawo dla poszczególnych jednostek, dla większych zbiorowości i społeczeństwa jako całości. Dodatkowo należy tutaj zaliczyć organizowanie sprawnego rynku obiegu informacji ekonomicznej, określenie warunków konkurencji, ustanawianie zasad prowadzenia działalności gospodarczej, określenie stosunków między konsumentami a producentami czy przedsiębiorstwami a pracownikami. Polityka realizowana przez rząd nie zawsze wspiera wzrost gospodarczy. Zdarza się, że w pewnych sytuacjach nawet aktywna polityka nie pobudza gospodarki do rozwoju. Warunkiem skuteczności polityki gospodarczej jest silne państwo, co wielu ekonomistów utożsamia z silnymi i trwałymi instytucjami – państwo działając w oparciu o pewne zasady może sprawniej przeprowadzać swe zamiary. A zatem ogromne znaczenie przypisuje się określeniu charakteru państwa (słabe czy silne) i przez to, jak jego oddziaływanie na gospodarkę wpływa na dynamikę i kierunki procesu wzrostu. Oznacza to, że o wzroście gospodarczym niekoniecznie decydują rozmiary sektora publicznego, a raczej silne instytucje państwa, które skutecznie mogą zapewnić efektywny wzrost gospodarki i sprawiedliwy podział dochodu.

BIBLIOGRAFIA:

1. Alt, J. E., & Chrystal, K. A. (1983). *Political Economics*. Berkeley: University of California Press.
2. Banfield, E. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: Free Press.

²Doskonałym przykładem są Stany Zjednoczone, gdzie obserwuje się korupcyjny proces zrastania się wielkiego biznesu z władzami politycznymi, choć należy przyznać, że miał on większy wymiar w okresie zwiększonego interwencjonizmu państwowego – por. Kowalik (2000).

3. Begg, D., Fischer, S., & Dornbusch, R. (1997). *Ekonomia. Mikroekonomia*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
4. Campos, N. F., & Nugent, J. B. (1999, March). Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America. *World Development*, Vol. 27, Issue 3, , strony 439-452.
5. Davis, L. E., & North, D. C. (1971). *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge: University Press.
6. Demsetz, H. (1967, May). Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 57, Issue 2 , strony 347-359.
7. Hayek, F. v. (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press.
8. Iwanek, M., & Wilkin, J. (1998). *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
9. Landes, D. (1998). *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: Norton.
10. Marks, K. (1974[1872]). *Das Kapital*. London: Lawrence and Wishart.
11. Monteskiusz, K. L. (1954[1748]). *O duchu praw*. Warszawa: PWN.
12. Morawski, W. (2001). *Socjologia ekonomiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
13. Myrhman, J., & Weingast, B. R. (1994, June). Douglass C. North's Contribution to Economics And Economic History. *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 96, No. 2 , strony 185-193.
14. North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
15. North, D. C. (1981). *Structure and Chage in Economic History*. New York-London: Norton.
16. North, D. C., & Thomas, R. P. (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
17. North, D. C., & Weingast, B. R. (1989, December). Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *Journal of Economic History*, Vol. 49, No. 4 , strony 803-832.
18. Olson, M. (1993, September). Dictatorship, Democracy and Development. *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3 , strony 567-576.
19. Porta, R. L., Lopez-deSilanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1998, September). The Quality of Government. NBER Working Paper, No. 6727 .
20. Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton Univerity Press.
21. Sjöstrand, S. E. (1993). On Institutional Thought In the Social and Economic Sciences. W S. E. (ed.), *Institutional Change. Theory and Empirical Findings*. New York-London: M.E. Sharp, Armonk.
22. Smith, A. (1954[1776]). *Badań nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. Warszawa: PWN.
23. Stiglitz, J. (1999). Whither Reform? Ten Years of the Transition. Annual Conference on Development Economics. Washington D.C.: World Bank 28-30 kwietnia.
24. Wallis, J. (1999, March). Understanding the Role of Leadership in Economic Policy Reform. *World Development*, Vol. 27, Issue 1 , strony 39-53.
25. Weber, M. (1958). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* . New York: Charles Scribner's Sons.
26. Williamson, O. E. (1998). *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy , rynki, relacje kontraktowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

27. Williamson, O. E. (1981, December). The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. *Journal of Economic Literature*, Vol. 19, No. 4 , strony 1537-1568.
28. Wojtyna, A. (2005, wrzesień). Alternatywne modele kapitalizmu. *Gospodarka Narodowa*, Nr 9 , strony 1-23.
29. Wojtyna, A. (2001). Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa. *Ekonomista*, Nr 1 , strony 9-39.
30. Wojtyna, A. (1990). Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe.
31. World Bank. (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. Washington DC.: World Bank.
32. Ząbkowicz, A. (2006). *Instytucje i wzrost gospodarki Japonii*. Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
33. Ząbkowicz, A. (2001). *Instytucje i wzrost gospodarczy w Chile. Neoliberalizm i sztuka kompromisu*. Warszawa: PWN.