

Marian Noga

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

**DZIAŁALNOŚĆ PAŃSTWA I SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE KONCEPCJI
DZIAŁAŃ ZBIOROWYCH
EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ**

1. Działania zbiorowe i ład rynkowy

Ekonomia instytucjonalna określa formę działań zbiorowych na rzecz ładu rynkowego jako publiczną lub prywatną. Publiczne działania zbiorowe wiążą się z działaniem państwa, prywatne zaś działania zbiorowe polegają na współpracy wszystkich uczestników rynku. Jeżeli działalność państwa jest doskonała i doskonała jest aktywność prywatna polegająca na zawieraniu doskonałych kontraktów, to dochodzi do ogólnej równowagi rynkowej, zapewniającej ład rynkowy. Jest to jednak założenie nierealistyczne, w praktyce bowiem pojawiają się grupy interesu podejmujące pewne działania zbiorowe. Tymi grupami są najczęściej stowarzyszenia branżowe, zawodowe, konsumenckie i związki zawodowe, czyli grupy uczestników jednej ze stron rynku. M. Olson, opisując działalność grup interesu, stwierdził, że osoby zakładające takie zrzeszenie uczestniczą w wymianie rynkowej na zasadach dobrowolności. Racjonalnie skalkulowały one, iż dążenie do swoich prywatnych interesów jest bardziej opłacalne, gdy dąży się do nich za pomocą działań grupowych niż poprzez działania indywidualne (Olson 1965). K. J. Arrow i G. Debreu w swoim modelu rynku doskonałego przedstawiali idealny typ rynku otwartego, na którym anonimowi nabywcy i sprzedawcy wymieniają homogeniczne produkty w taki sposób, że panuje na nim ład rozumiany jako zrównoważony rynek realizujący efektywność w sensie Pareta. Oczywiście uczestnicy tego rynku dysponują doskonałą informacją, dzięki czemu następuje koordynacja niezależnych działań uczestników rynku, z takim skutkiem, że nie jest możliwe osiągnięcie większego dobrobytu społecznego bez pogorszenia użyteczności przynajmniej

jednej osoby (Klimczak 2001). Pojawienie się na takim rynku działań zbiorowych wynika wprost z jego niedoskonałości, a mianowicie:

- a) niespełnienia założeń o niezależności cen od działań poszczególnych uczestników rynku (działania monopoli),
- b) niespełnienia założeń o doskonałej informacji (asymetrii informacyjnej),
- c) niekompletności systemu rynkowego, rodzącego efekty zewnętrzne (np. w postaci dóbr publicznych).

Pojawienie się na rynku działań zbiorowych jest, według M. Olsona, naruszeniem równowagi rynków i optymalności systemu gospodarczego w sensie Pareta, co oznacza, że działania te naruszają ład rynkowy. W związku z tym należy postawić pytanie, jak powinny zachować się państwo i samorząd terytorialny wobec działania na rynku grup interesu. Oczywiście w tym wypadku możemy mówić o działaniach związanych z tworzeniem określonego prawa przywracającego ład rynkowy, a w tym o co najmniej dwóch ważnych zagadnieniach:

1) czy działania zbiorowe grup interesu, mimo wyraźnego nastawienia na osiąganie korzyści prywatnych członków określonego stowarzyszenia, *volens nolens* przyczyniają się do powiększania dobrobytu społecznego w sensie Pareta?

2) czy państwo i samorząd terytorialny, ingerując w procesy gospodarcze, tworzą publiczne instytucje sprzyjające prawnemu zabezpieczeniu indywidualnych, prywatnych kontraktów, czyli tworzeniu instytucjonalnego ładu rynkowego?

2. Działania zbiorowe a keynesizm i neokeynesizm

Ład rynkowy jest również w pewnym stopniu stanem, do którego zmierza społeczeństwo – synonimem porządku społecznego. D. Dewey (1965, s. 23-24), definiując kapitał, pisze: „kapitał obejmuje wszystko, co jest pożyteczne w produkcji: umiejętności ludzi, ich uczciwość w transakcjach, ścięte kwiaty, ziemię, surowce, drogi, mosty, budynki, maszyny, a nawet trwałość porządku społecznego”. Oznacza to – według ekonomii instytucjonalnej – że atrybuty rynku, takie jak umiejętność ludzi, uczciwość ludzi w transakcjach, trwałość porządku społecznego, są kapitałem, czyli zasobem, który jego właścicielowi przynosi dochód. Jeżeli więc grupy interesu, widząc niedoskonałość rynku, wchodzi na ten rynek i powiększają dobrobyt zarówno swój, jak i innych współuczestników rynku, chociażby w ten sposób, że stwarzają nowe miejsca pracy i powiększają tym samym popyt wewnętrzny, który był za niski w stosunku do globalnej podaży – to działanie tych grup interesu musimy uznać za pozytywne. Oczywiście nie jest to klasyczna sytuacja optimum Pareta, gdyż w punkcie startu w powyższym przykładzie nie było równowagi rynkowej. Jednakże działanie zmierzające do jej osiągnięcia jest działaniem na rzecz ładu rynkowego, zatem również działania zbiorowe grup interesu obserwowane w „młodych” gospodarkach rynkowych należy uznać za pozytywne.

Obecnie spróbuję ocenić działania zbiorowe w ujęciu ekonomii instytucjonalnej z punktu widzenia keynesizmu i neokeynesizmu. J.M. Keynes, analizując gospodarkę rynkową, wskazuje, że nawet gdy osiągnięta została na rynku równowaga ogólna, to gospodarka rynkowa nie zapewnia automatycznie pełnego zatrudnienia na rynku pracy (Keynes 1964). M. Blaug tak ocenia poglądy J.M. Keynesa w tym zakresie: »Wyobrażenie, jakoby proces konkurencji ustawicznie i raz po raz sprowadzał gospodarkę z powrotem do stabilnego stanu pełnego zatrudnienia, ilekroć tylko natężenie działalności gospodarczej spadnie poniżej pełnego wykorzystania zasobu kapitału, przed Keynesem dominowało całkowicie w teorii makroekonomicznej. Istotnie było ono tak zakorzenione, że często raczej przyjmowano je *implicitie*, niż wyrażano *explicitie*. Jeśli u Keynesa jest coś z gruntu nowego, to tym „czymś” jest właśnie ów z całą świadomością dokonany zamach na utrwaloną wiarę w przyrodzone siły generacyjne mechanizmu rynkowego« (Blaug 1994). Dlatego też w dojrzałej i niedojrzałej gospodarce rynkowej wszelkie działania zbiorowe, generujące pełne zatrudnienie i *eo ipso* zwiększające PKB, należy ocenić pozytywnie, mimo iż ekonomia instytucjonalna uważa, że wystarczyłby tutaj sprawny mechanizm rynkowy, regulujący zachowania racjonalne uczestników rynku. Warto w tym miejscu przytoczyć słowa G.S. Beckera, który, zastanawiając się nad tym, czym jest podejście ekonomiczne i *eo ipso* ekonomia, pisze: „W gruncie rzeczy doszedłem do wniosku, że podejście ekonomiczne jest podejściem najszerszym, dającym się zastosować do wszelkich zachowań ludzkich niezależnie od tego, czy chodzi o reakcje na ceny pieniężne czy na kalkulacyjne „ceny – cienie”, o decyzje powtarzające się czy podejmowane bardzo rzadko, o decyzje ważne czy mniej ważne, o cele o charakterze emocjonalnym czy mechanicznym, o osoby bogate czy ubogie, o mężczyzn czy o kobiety, o dorosłych czy o dzieci, o ludzi błyszczących inteligencją czy tępych, o pacjentów czy o lekarzy, o ludzi interesu czy o polityków, o nauczycieli czy o uczniów. Możliwości zastosowania podejścia ekonomicznego są równie szerokie, jak szeroki jest zakres ekonomii zgodnie z podaną wyżej definicją, kładącą nacisk na rzadkość (ograniczoną) środków i konkurencyjności celów” (Becker 1990, s. 26-27). Przedstawiciel ekonomii instytucjonalnej G.S. Becker twierdzi, że ograniczoność sukcesu tego nurtu ekonomii nie wynika z niedostatków samego podejścia ekonomicznego, czyli wręcz niedostatków teorii ekonomii instytucjonalnej, lecz przede wszystkim z ograniczoności podejmowanych wysiłków.

Zdecydowanie odmienne zdanie w tym zakresie prezentują neokeynesiści lub, za D. Colanderem, przedstawiciele „nowej ekonomii keynesistowskiej”, a w szczególności N.G. Mankiw, D. Romer i L. Ball. Opierają się na stwierdzeniu, iż sam brak bezrobocia nie uzasadnia jeszcze przekonania, że równowaga osiągnięta w wyniku indywidualnych wyborów jest optymalna. Wystąpić może tutaj tzw. agregatowa nieefektywność X, oznaczająca, że produkcja nie znajduje się na pożądanym poziomie lub na poziomie, który mógłby zostać osiągnięty, gdyby interakcje

poszczególnych jednostek były lepiej koordynowane (Colander 1992). Można to rozumieć też w ten sposób, że gospodarka działająca przy pełnym zatrudnieniu znajduje się jednocześnie poniżej „idealnego poziomu produkcji”. Jest to wyraźne nawiązanie do myśli samego J. M. Keynesa o potencjalnym wzroście PKB, wynikającym, według niego, z zatrudnienia bezrobotnych. D. Colander uważa, że sformułowana powinna być nowa postać funkcji produkcji, która uwzględni dodatkowy czynnik C (koordynację):

$$X = f(K, L, C).$$

Zmienna C może powodować, że te same nakłady mogą być powiązane z różnymi wielkościami produkcji. Przykładem tej zmiennej są rozwiązania instytucjonalne, w ramach których jest prowadzona polityka makroekonomiczna. A. Wojtyna stwierdza, że przy takiej interpretacji dorobku nowej ekonomii keynesistowskiej jej celem jest poszukiwanie nie mikropodstaw dla neokeynsesistowskiego modelu makroekonomicznego, lecz właściwych podstaw makroekonomicznych dla mikroekonomii (Wojtyna 2000).

Takie stanowisko „nowej ekonomii keynesistowskiej” nie widzi przeszkód dla działań zbiorowych grup interesu pod warunkiem, że będą one działaniami prorozwojowymi.

3. Działania zbiorowe a nowa ekonomia instytucjonalna

Przejdźmy do rozważań dotyczących działań zbiorowych podejmowanych przez grupy interesu na rzecz ładu rynkowego w ujęciu nowej ekonomii instytucjonalnej. W tym kontekście możemy mówić tylko o działaniu grup interesu na rzecz prywatnego ładu gospodarczego, a nie na rzecz ładu publicznego. M. Olson uważa, że państwo i tworzone przez nie instytucje są wystarczające do uporządkowanego funkcjonowania rynku, a interes zbiorowy, wysuwany jako roszczenie grupy wobec sfery życia publicznego, może być tylko destrukcyjny (Klimczak 2001).

Korzystając z metody badawczej nowej ekonomii instytucjonalnej, spróbujmy odpowiedzieć na pytanie, dlaczego państwo i sektor samorządowy ingerują w procesy gospodarcze – według współczesnych nurtów teorii ekonomicznej.

A. **Ekonomia neoklasyczna** stoi na stanowisku, że państwo powinno ingerować tylko tam, gdzie ma wyraźną przewagę komparatywną nad sektorem prywatnym. Oznacza to, że:

- 1) w mobilizowaniu i alokacji zasobów przeznaczonych na działalność mającą pobudzać wzrost państwo powinno polegać przede wszystkim na inicjatywach respektujących prawa rynku i stymulowanych przez sektor prywatny,
- 2) państwo powinno interweniować tylko wtedy, gdy niesprawności rynku zagrażają interesom społecznym,

3) nawet w udowodnionych przypadkach występowania niesprawności rynku właściwa reakcja państwa powinna polegać na zastosowaniu narzędzi o charakterze parametrycznym, np. podatków ryczałtowych,

4) państwo nie tylko powinno dostarczać społeczeństwu klasyczne dobra publiczne (w postaci usług wojska, policji, prawa i porządku publicznego oraz infrastruktury publicznej), ale również powinno określać i egzekwować prawa własności,

5) państwo powinno zapewnić stabilne warunki realizacji określonej, spójnej polityki makroekonomicznej poprzez właściwą koordynację polityki fiskalnej, monetarnej i kursowej (Noga 2000).

B. **Ekonomia keynesowska** (tradycyjna i nowa) uważa, że państwo musi ingerować w procesy gospodarcze, ponieważ nawet najlepszy mechanizm rynkowy nie jest w stanie dokonać pełnej absorpcji siły roboczej, co powoduje utratę potencjalnego wzrostu PKB i tym samym życie na poziomie niższym od optymalnego. Keynesizm wyraźnie podkreśla trwały charakter nierównowagi rynkowej i występowanie tylko krótkotrwałych momentów równowagi rynkowej. Stąd ingerencja państwa ma charakter antycykliczny i stabilizacyjny. Problemy te dotyczą również sektora samorządowego, co określono *expressis verbis* w polskiej konstytucji z 1997 r., gdzie napisano, że w praktyce sektor ten ma do realizacji dwie grupy zadań publicznych. Po pierwsze, są to zadania związane z oddziaływaniem sektora samorządowego na gospodarkę i kompleksem procedur interwencyjnych, takich jak np. przyznawanie pomocy finansowej małym i średnim przedsiębiorstwom, tworzenie instytucji gospodarczych, udział w kapitale spółek, powoływanie przedsiębiorstw w ramach obowiązującego prawa, działania związane z ożywianiem rozwoju ekonomicznego poprzez inwestycje publiczne, ekonomiczne, stwarzające nowe miejsca pracy, a także organizowanie i promocja przedsiębiorczości. Po drugie, są to zadania związane z dostarczaniem społeczności lokalnej kompleksu usług, a więc usług rynkowych, częściowo odpłatnych, i usług nieodpłatnych mających charakter dóbr publicznych (DzU 1997 nr 78, poz. 483).

C. **Teoria wyboru publicznego** (*public choice theory*) interwencję państwa w życie gospodarcze rozpatruje zgodnie z logiką działań zbiorowych ekonomii instytucjonalnej. Twórcy tej teorii J. Buchanan i G. Tulloch wychodzą z założenia, że państwo jako podmiot gospodarowania podejmuje decyzje w formie regulacji ekonomicznych, które są quasi-towarem i występują na rynku. Na tym rynku pojawia się popyt na regulacje zgłaszany przez różne **grupy interesu**. Podaż regulacji na tym rynku to oferta państwa (rządu) wobec różnych grup społecznych, wynikająca z określonej polityki państwa. Jak każdy towar, ta analizowana regulacja ma cenę i cenę równowagi, czyli utrzymanie się przy władzy partii, która wygrała ostatnie wybory parlamentarne.

D. **Teoria kontraktu konstytucyjnego J. Buchanana** za punkt wyjścia przyjmuje kształtowanie się porządku społecznego, czyli „stanu naturalnej dystrybucji”. Pojęcie to odnosi się do rzadkości dóbr, której towarzyszy zjawisko konku-

rencji osób czy gospodarstw domowych o owe ograniczone dobra. W tej konkurencji nie wszyscy są równi wobec siebie, zatem stan naturalnej dystrybucji nie może oznaczać równego podziału rzadkich dóbr, a jedynie wstępne wytyczenie zakresu praw własności, co jest warunkiem koniecznym budowy porządku społecznego opartego na kontraktach. Ponieważ w praktyce jednostki mają motywację do naruszania ustalonego zakresu praw własności, pierwszym krokiem w dążeniu do ustalenia porządku społecznego jest powszechne porozumienie o honorowaniu istniejącego zakresu praw własności. Waga takiego porozumienia zależy bezpośrednio od stopnia jego powszechności. Zawarcie porozumienia może być uwarunkowane koniecznością renegotjacji i dokonania zmian w ustalonym systemie praw własności. W chwili gdy porozumienie jest już zawarte, jednostki mogą przeznaczyć zasoby marnotrawione dotychczas w działaniach zaczepno-obronnych na działania produkcyjne, przynoszące zainteresowanym korzyści materialne. To porozumienie J. Buchanan nazywa **kontraktem konstytucyjnym**. Elementami kontraktu konstytucyjnego są:

- określenie warunków ograniczających zachowanie jednostek, wynikających z interesów innych członków społeczności,
- ograniczenie pozytywnych praw władania do zasobów niezbędnych dla produkcji dóbr finalnych,
- warunki i sposoby egzekwowania wymienionych wyżej praw, czyli określenie zasad działania i granic kompetencji organu wymuszającego przestrzeganie praw,
- określenie zasad dostarczania i finansowania dóbr publicznych, co oznacza, że kontrakt powinien zarówno wyznaczać dopuszczalne granice kolektywnego działania, jak i określać granice między sektorem prywatnym i sektorem publicznym w gospodarce narodowej; por. (Noga 2000).

Gdy kontrakt konstytucyjny jest zawarty, wtedy procesy wymiany pomiędzy jednostkami dochodzą do skutku łatwiej i stają się bezpieczniejsze. Jednostki wymieniają prawa, przez co zwiększają swoją użyteczność. Kontrakty zawierane na tym etapie to **kontrakty postkonstytucyjne**, które J. Buchanan nazywa tradycyjnym obszarem ekonomii, obejmują one bowiem wymianę zarówno dóbr prywatnych, jak i dóbr publicznych. O ile warunki wymiany dóbr prywatnych są oczywiste, w tym sensie, że do transakcji dochodzi tutaj za zgodą obu stron, a kupujący i sprzedający dysponują wieloma alternatywami, o tyle w odniesieniu do dóbr publicznych sytuacja jest bardziej skomplikowana. W wypadku wytwarzania i finansowania dóbr publicznych państwo występuje w dwojakiej roli:

- 1) jako instytucja, której zadaniem jest egzekwowanie zasad wynikających z kontraktu konstytucyjnego – jest to „państwo protekcyjne”,
- 2) ustalając, w wyniku porozumień zawieranych między jednostkami za pomocą procesu politycznego, wytworzenie określonego poziomu dóbr publicznych i ukierunkowując ich dystrybucję – jest to „państwo produkcyjne”.

O ile transakcja przy wymianie dóbr prywatnych dochodziła do skutku w warunkach **jednomyślności**, o tyle trudno o taką jednomyślność przy decyzjach dotyczących całego społeczeństwa, odnoszących się do poziomu wytwarzania, sposobu finansowania oraz sposobu i kierunków dystrybucji dóbr publicznych. Wymaganie decyzji jednomyślnej przy wymianie dóbr publicznych jest ideałem społecznym, który z powodu wysokich kosztów transakcji nie jest realizowany w praktyce. Decyzje dotyczące dóbr publicznych na ogół są podejmowane na zasadzie mniej rygorystycznej niż jednomyślność, np. w formie decydowania zwykłą większością głosów. Następstwem odejścia od zasady jednomyślności jest to, że w wyniku podjętej decyzji pewna liczba jednostek, które zostały przegłosowane, zostaje zmuszona do zaakceptowania straty części swojej użyteczności. W naturalny sposób wzmacnia to tendencję do naruszania kontraktów i może spowodować konieczność renegocjacji (Noga 2000).

Reasumując rozważania o teorii kontraktu konstytucyjnego J. Buchanana, można stwierdzić, że z punktu widzenia logiki działań zbiorowych państwo z jednej strony pełni rolę arbitra zawartego kontraktu konstytucyjnego w wymianie dóbr prywatnych i publicznych, z drugiej zaś strony państwo jest producentem dóbr publicznych, których poziom określa się za pomocą procesu politycznego. Wytwarzanie i wymiana dóbr publicznych jest z punktu widzenia ekonomii instytucjonalnej kontraktem niekompletnym. Dlatego też zawarcie kontraktu konstytucyjnego według koncepcji J. Buchanana stanowi długoterminowe zabezpieczenie przed oportunizmem uczestników rynku.

4. Podsumowanie

Państwo i samorząd terytorialny ingerują w procesy gospodarcze nie dlatego, że w gospodarce panuje ład rynkowy, lecz dlatego, że go tam nie ma, a społeczeństwo oczekuje ukształtowania się takiego ładu. Każdorazowo rozwiązanie tego problemu stanowić będzie określony proces polityczny i *eo ipso* tworzenie się rynku politycznego, którego efektem będzie wytwarzanie czystych dóbr publicznych bądź dóbr klubowych, merytorycznych lub dóbr zbiorowych.

Decyzje w sprawie wytwarzania, finansowania i dystrybucji dóbr publicznych podejmują władze publiczne szczebla centralnego i samorządowego. Najczęściej decyzje te są podejmowane zwykłą większością głosów, gdyż jednomyślność w transakcjach wymiany dóbr publicznych jest nierealna zarówno w dojrzałych gospodarkach rynkowych, jak i w krajach, które gospodarkę rynkową dopiero u siebie budują. Dlatego też przy podejmowaniu decyzji przez władze publiczne należy wyeliminować subiektywizm. Obiektywizacja decyzji władz publicznych wymaga przestrzegania reguł demokracji zawartych w określonych aktach normatywnych tworzących państwo prawa, zabezpieczające funkcjonowanie procesów gospodarczych. Obiektywizacja decyzji władz publicznych może być przeprowadzona z

wykorzystaniem analizy społecznych kosztów i korzyści oraz dorobku nauki ekonomicznej nurtu zarówno ekonomii instytucjonalnej, jak i nowej ekonomii keynesistowskiej. Oba ujęcia wywierają silny wpływ na tworzącą się teorię głównego nurtu ekonomii.

Literatura

- Blaug M. (1994), *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa.
- Becker G. S. (1990), *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa.
- Colander D. (1992), *New Keynesian Economics in Perspective*, „Eastern Economic Journal”, nr 4.
- Dewey D. (1965), *Modern Capital Theory*, New York.
- Keynes J.M. (1964), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York.
- Klimczak B. (2001), *Teoretyczne podstawy badania działań grup interesu na rzecz ładu rynkowego*, [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, AE, Wrocław.
- Noga M. (2000), *Makroekonomia*, AE, Wrocław.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.
- Wojtyna A. (2000), *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

STATE AND TERRITORIAL AUTONOMY ACTIVITIES IN TERMS OF COLLECTIVE ACTION CONCEPTS IN INSTITUTIONAL ECONOMY

Summary

The state and the territorial autonomy interfere in economy processes due to overall disorder which is unwanted by the society. This is a basic hypothesis presented in this article. The author proves its correctness by comparison analysis of different economy trends' collective action concepts.