

Paweł Pawłowski²

PUBLIC CHOICE - NOWY KIERUNEK EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ
W ZAKRESIE REGULACYJNEJ FUNKCJI PAŃSTWA KAPITALISTYCZNEGO

1. Po II wojnie światowej gospodarka kapitalistyczna weszła w jakościowo nowy etap rozwoju charakteryzujący się zasadniczo nową pozycją państwa w systemie regulacji stosunków ekonomicznych. Istotą tych jakościowych zmian było przekształcenie państwa z podmiotu politycznego ingerującego jako czynnik zewnętrzny w stosunki zachodzące na rynku w strukturalny element mechanizmu funkcjonowania gospodarki kapitalistycznej - państwo stało się aktywnym podmiotem gospodarującym.

Nasuwa się pytanie, jak ekonomia burżuazyjna uzasadniała przejęcie przez państwo odpowiedzialności politycznej za makroekonomiczne rezultaty działalności gospodarczej kraju? Czy stworzyła teorię państwa gospodarującego? Czy poddała głębszej refleksji teoretycznej zmiany, jakie się dokonały w systemie funkcjonowania gospodarki socjalistycznej w związku z nową rolą państwa?

Można postawić tezę, że są dwa główne źródła inspiracji teoretycznej w akademickiej ekonomii burżuazyjnej w zakresie powyższej problematyki: ekonomia dobrobytu i keynesizm. Te dwa kierunki ekonomii burżuazyjnej uznać można za teoretyczne zaplecze wielkiej reformy kapitalizmu po II wojnie światowej. One również dostarczały i nadal dostarczają uzasadnień ideologicznych zwolennikom rosnącej roli państwa, w tym zwłaszcza socjaldemokracji.

2. Jako punkt wyjścia do dalszych rozważań spróbujmy zrekonstruować podstawowy schemat teoretyczny wykorzystywany w ramach obu kierunków w zakresie uzasadniania funkcji gospodarczych państwa. Stawiamy tu tezę, iż schemat ten jest identyczny w ekono-

² Dr, Instytut Ekonomii Politycznej, Akademia Ekonomiczna, Poznań.

mi dobrobytu i keynesizmie. W dużym uproszczeniu, stwarzającym jednak wystarczający kontekst dla dalszych wywodów, wygląda on następująco. Najpierw wyprowadza się na podstawie przyjętych w odnośnej teorii przesłanek pewien stan idealny gospodarki (optymalna alokacja zasobów, zrównoważony wzrost w warunkach pełnego wykorzystania czynników produkcji itp.). Następnie wykazuje się, że mechanizm rynkowy nie doprowadza do stanu idealnego (błędy alokacji rynkowej wynikające np. z występowania tzw. efektów zewnętrznych, równowaga popytu i podaży przy niepełnym wykorzystaniu zasobów). W dalszej kolejności wzmacnia się argumentację teoretyczną poprzez odniesienie do rzeczywistości (ubóstwo usług publicznych, tendencja do niestabilności wzrostu gospodarczego itp.), po czym - na podstawie kroków poprzednich - wprowadza się wniosek o niedostatku rynku jako mechanizmu regulowania procesów gospodarczych, z czego w końcu wysuwa się postulat przejęcia przez państwo funkcji korygującej lub zastępującej rynek. Można więc powiedzieć, że w omawianym kontekście ekonomię dobrobytu i keynesizm (postkeynesizm) można traktować jako teorię niedostatku rynkowych (theory of market failures), z których wyprowadza się korygującą funkcję państwa. Klasycznymi przykładami tego typu podejścia, które do niedawna było - jak się wydaje - dominujące w ekonomii burżuazyjnej, są prace: J. Tinbergena oraz A. Peacocka i G. K. Shawa¹.

3. Mniej więcej od początku lat sześćdziesiątych zarysowane podejście zaczęto poddawać krytyce, co doprowadziło w latach siedemdziesiątych do zwrotu konserwatywnego w rozwoju ekonomicznej myśli burżuazyjnej, idącym w kierunku kwestionowania zasadności dotychczasowego ujęcia problematyki funkcji gospodarczych państwa. W ślad za nim, a być może obok niego, dokonał się też zwrot w polityce gospodarczej państwa (tendencje do ograniczania ekspansji fiskalnej państwa, do reprivatyzacji sektora publicznego itp.).

Ów zwrot konserwatywny w teorii burżuazyjnej przybrał dwie formy: z jednej strony zauważyć można renesans teorii dowartościowujących mechanizm rynkowy i konkurencję (np. koncepcje natural-

¹ Por. J. Tinbergen, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam 1956; A. Peacock, G. K. Shaw, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, London 1976.

nej stopy bezrobocia), z drugiej zaś szybko zaczęła się rozwijać nowa szkoła teoretyczna, która za zadanie postawiła sobie stworzenie teorii alternatywnej w stosunku do teorii niedostatku rynkowych - teorię niedostatku państwa jako podmiotu gospodarującego (theory of government deficiencies). Właśnie o charakterystyce tego nurtu współczesnej myśli burżuazyjnej poświęcone zostaną dalsze uwagi niniejszego komunikatu.

4. Na wstępie jedna uwaga o charakterze dygresji: omawiany nurt stanowi klasyczny przypadek rozwoju teorii ekonomii poprzez krytykę. Oto za punkt wyjścia przyjmuje się w nim najsłabsze ogniwo teorii niedostatku rynkowych: ujęcie państwa jako podmiotu gospodarującego. Dowodzi się, że w ujęciach ekonomii tradycyjnej dokonywano niedopuszczalnej idealizacji państwa jako doskonałego korektora niedomagań mechanizmu rynkowego. Postawiono słuszny postulat, by odstąpić od implikowanej przez "wulgarne" wersje ekonomii dobrobytu i kapitalizmu koncepcji "państwa (rządu) doskonałego", podobnie jak teoria ekonomiczna uczyniła to już wcześniej (choć nie do końca) w stosunku do nazbyt wyidealizowanej koncepcji rynku doskonałego (czy konkurencji doskonałej).

Dowodzono dalej, że analiza niedostatku rynkowych wskazuje co prawda na niezbędne środki czy metody korekcyjne (np. finanse funkcjonalne A. Lamera), pomija jednak analizę struktur instytucjonalnych, w ramach których także wyidealizowane środki korygujące miałyby być stosowane. Nie wolno traktować państwa jako automatu "zaprogramowanego" na realizację dobrobytu społecznego. Tak jak i rynek, państwo jest instytucją, której funkcjonowanie należy poddać wszechstronnej analizie - takie są przesłanki teorii niedostatku państwa.

5. Na pozór paradoksalnie, współczesne koncepcje niedostatku państwa gospodarującego biorą swój początek z pracy A. Downsa pt. "Ekonomiczna teoria demokracji"², w której funkcjonowanie państwa ujmuje się poprzez analogię do działania mechanizmu rynkowej konkurencji doskonałej. A. Downs postuluje, by zachowanie się państwa wyjaśnić w kategoriach adaptacji programów politycznych róż-

² Por. A. D o w n s, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

nych konkurujących między sobą partii (co najmniej dwóch) do oczekiwań wyborców, ponadto by opinie tego procesu adaptacyjnego posługiwały się instrumentami analizy ekonomicznej.

Można w ten sposób skonstruować koncepcję państwa idealnego, które reaguje bieżąc na impulsy wychodzące z "ryнку politycznego", dostosowując politykę gospodarczą do preferencji większości obywateli - realizuje więc w przybliżeniu funkcję dobrobytu społecznego.

Koncepcja A. Downsa stała się punktem wyjścia teorii niedostatków państwa, tak jak punktem wyjścia wszelkich teorii niedostatków rynkowych jest model gospodarki konkurencji doskonałej. Kierunek badań zapoczątkowany przez Downsa przyjął w Ameryce nazwę Public Choice.

Definicję tego kierunku podajemy za autorem jednej z pierwszych monografii podręcznikowych tej nowej dyscypliny, D. C. Muellerem: "Public Choice można zdefiniować jako ekonomiczną analizę nierynkowych procedur decyzyjnych, lub po prostu jako zastosowanie ekonomiki do nauk politycznych"³.

Nie wchodząc tu w dyskusję o trafności tej definicji podkreślić trzeba, iż głównym przedmiotem badań kierunku Public Choice są uwarunkowania instytucjonalne działalności państwa w sferze ekonomicznej i same te działania państwa jako podmiotu gospodarującego.

Wynika to z przyjmowania założenia (przynajmniej w modelach podstawowych) suwerenności obywatela (analogia do suwerenności konsumenta w modelu konkurencji doskonałej), maksymalizującego użyteczność konsumowanych dóbr prywatnych i dóbr publicznych.

Poprzez zastosowanie instrumentów analizy ekonomicznej do wyjaśnienia zachowania się państwa w warunkach instytucjonalnych demokracji parlamentarnej omawiany nurt współczesnej ekonomii instytucjonalnej wyszedł poza wąsko zakreślone ramy ekonomii tradycyjnej, ujmującej państwo w kategoriach egzogenicznych, zachowując jednocześnie względną spójność metodologiczną kreowanych w jego ramach modeli polityczno-gospodarczych współczesnego kapitalizmu.

³ Por. D. C. M u e l l e r, Public Choice, Cambridge 1979.

6. Powiedzieliśmy wcześniej, iż teorię niedostatków rynkowych uzasadniającą ingerencję państwa w funkcjonowanie mechanizmu rynkowego wyprowadzić można z dwóch źródeł: z ekonomii dobrobytu i z teorii keynesowskiej. Ekonomia dobrobytu traktowana była jako uzasadnienie alokacyjnej funkcji państwa, teoria keynesowska zaś stworzyła podstawy teoretyczne stabilizującej funkcji państwa. Obie teorie wskazywały na budżet jako podstawowe narzędzie realizacyjne tych dwóch funkcji.

Przedmiotem badań kierunku Public Choice jest również państwo występujące w roli alokatora i stabilizatora gospodarki kapitalistycznej. Ekonomiczna interpretacja zachowania się państwa (demokracji burżuazyjnej) w obu tych rolach doprowadziła do wykrycia instytucjonalnych źródeł niesprawności struktur biurokratyczno-państwowych w dziedzinie regulacji stosunków alokacyjnych i w polityce stabilizacyjnej. Wykształciły się dwa odrębne odgałęzienia w nurcie Public Choice skierowane na badanie obu wymienionych funkcji państwa. W USA nacisk w badaniach Public Choice został położony na analizę alokacyjnej funkcji państwa, a głównym jej reprezentantem jest J. M. Buchanan.

Badania funkcji stabilizacyjnej państwa z perspektywy Public Choice prowadzone są głównie w Szwajcarii, RFN i W. Brytanii (B. Frey, F. Schneider, D. Hibbs Jr., H. Fassbender).

7. Zasadniczy schemat teoretyczny badania funkcji alokacyjnej państwa w ramach koncepcji Public Choice naszkicujemy tu za A. Bretonem, R. Bartlettem oraz H. Recktenwaldem⁴.

Założeniem wyjściowym analizy A. Bretona jest to, iż każdy obywatel (citizen, consumer - voter) posiada pewną ideę słusznego obciążenia podatkowego (a fair burden of taxation) jego dochodów (czy majątku) w stosunku do zestawu świadczeń publicznych wynikających z prowadzonej przez rządzącą partię polityki gospodarczej (społecznej itd.). Na poziomie społeczeństwa jako całości zawsze występować musi różnica pomiędzy oferowaną wiązką polityk a wiąz-

⁴ Por. A. B r e t o n, The Economic Theory of Representative Government, London 1974; R. B a r t l e t t, Economic Foundations of Political Power, New York 1973; H. R e c k t e n w a l d, Potential Welfare Losses in the Public Sector - Anatomy of the Nature and Causes, [w:] Anatomy of Government Deficiencies, Berlin 1983.

kami pożądanymi przez poszczególnych obywateli przy danym układzie cen - podatków (tax-prices). Breton definiuje tę nierównowagę jako przymus (coercion). Definicja ta podkreśla różnicę pomiędzy sytuacją konsumenta na rynku, który będąc w stanie nierównowagi jest w stanie podjąć działanie bezpośrednio tę nierównowagę usuwające, a sytuacją obywatela, który będąc w nierównowadze nie może jej przeswyciężyć drogą aktów kupna czy sprzedaży, lecz zmuszony jest wpływać na polityków.

Podaje dalej Breton, iż "przymus" jest naturalną konsekwencją pewnych właściwości produkcji sektora publicznego, a to:

- a) niepodzielności polityk publicznych,
- b) trudności identyfikacji oczekiwań obywateli,
- c) oddziaływania przez rząd na popyt - na usługi publiczne - zgłaszany przez obywateli.

Działanie obywateli w kierunku zmniejszania przymusu przybiera postać poparcia lub opozycji w stosunku do partii politycznych. Zakłada się przy tym, że partia (politycy) maksymalizuje prawdopodobieństwo utrzymania lub zdobycia władzy w wyborach parlamentarnych. A. Breton uwzględnia następujące instrumenty działań politycznych: zapowiadanie, udział w lobby, zrzeszenia zawodowe grupy nacisku, akcje rewolucyjne, głosowanie oraz zakłada, iż aktualny lub oczekiwany stan przymusu dostarcza podstawowego uzasadnienia dla podejmowanych akcji politycznych. Zwraca też uwagę, iż działania polityczne wymagają ponoszenia nakładów pieniężnych (materiałnych) i czasowych, konkludując, iż obywatele bogaci wybierają instrumenty pieniężnoochłonne, biedni zaś czasochłonne (np. demonstracje, przemarsze).

R. Bartlett przeprowadza analizę instytucjonalnych uwarunkowań zachowania się państwa w szerszej perspektywie modelowej, w ramach której identyfikuje cztery podstawowe podmioty, rząd, biurokrację, producentów i konsumentów.

Rząd maksymalizuje swe szanse poznawczego wygrania wyborów, biurokracja maksymalizuje pewność swego zatrudnienia, producenci - zyski, konsumenci - użyteczność.

Wszystkie podmioty, w jakiegokolwiek występują roli, działają racjonalnie kierując się interesem własnym. Dążą oni do osiągnięcia swych interesów poprzez oddziaływanie (influence) na politykę publiczną. Wszyscy oni są jednak niepewni co do związków zachodzących między ich własnymi interesami a polityką publiczną. Na

przykład rząd nie wie, jak obywatele odbierają (oceniają) politykę publiczną i dlatego nie jest pewien, jaki zestaw działań podjąć w celu uzyskania poparcia wyborców.

Trzeba przy tym wziąć pod uwagę, iż zbieranie informacji na temat polityki publicznej i jej skutków naraża podmioty na ponoszenie kosztów.

Z tego względu - w modelu Bartletta - wszystkie podmioty zmuszone są porównywać koszty działania w warunkach niepewności z kosztami zebrania wiarygodnej informacji. Racjonalny podmiot ustala pewną równowagę pomiędzy tymi dwoma rodzajami kosztów. Równowaga ta doprowadza do sytuacji, w której podmioty podejmują decyzję w oparciu o niedoskonały zasób informacji. Każdy z podmiotów może wywierać wpływ na zachowanie się innych, pozostałych podmiotów poprzez oddziaływanie na dostępność i cenę pozyskanych przez nich informacji warunkujących ich decyzję.

W odniesieniu do polityki publicznej model ten zakłada możliwość oddziaływania na rząd nie tylko (i nie przede wszystkim) poprzez udział w wyborach, ale również poprzez zmianę opinii rządu na temat funkcji użyteczności obywateli, a także poprzez udzielanie rządowi "pomocy" w zmianie oczekiwań obywateli dotyczących polityki publicznej.

Bartlett wyróżnia trzy podstawowe rodzaje oddziaływań pozawyborczych (non-voting), stojące do dyspozycji podmiotów pozarządowych:

a) subsydiowanie informacji: zmierzające do kształtowania opinii rządu poprzez dostarczanie selektywnej informacji odzwierciedlającej interesy określonego podmiotu lub grupy podmiotów;

b) kontrola nad zasobami materialnymi: rząd maksymalizuje głosy wyborcze, lecz pozyskiwanie wyborców jest bardziej lub mniej kosztowne. Większość zasobów wykorzystywanych w celu oddziaływania na klientelę wyborczą pochodzi ze źródeł prywatnych, których mobilizuje w zamian za obietnice odpowiedniego kształtowania polityki publicznej. Ponieważ zasoby charakteryzują się nierównomiernym podziałem pomiędzy różne grupy społeczne, rząd jest zmuszony realizować politykę zgodną z interesami podmiotów kontrolujących zasoby. "Polityka zależy od władzy ekonomicznej" - konkluduje Bartlett;

c) liderzy opinii publicznej (leaders who are opinion formers) - chodzi tu o osoby, które ze względu na swój status społeczny kontrolują więcej niż tylko swój własny jeden głos wyborczy.

Wybór rodzaju oddziaływania podejmowanego przez podmiot zależy od będących w jego dyspozycji nakładów materialnych i czasowych, co powoduje, że nie wszystkim podmiotom opłaca się angażowanie w działania polityczne, kształtujące politykę publiczną rządu.

Na koniec Bartlett podkreśla, iż cała ta analiza modelowa powinna być ujmowana w kontekście panującej w społeczeństwie ideologii, która jest najtańszym sposobem zapewnienia sobie dominacji przez elitę. Utrzymanie ideologii zależy w dużym stopniu od zdolności grupy dominującej do sprawowania kontroli nad kształtowaniem względnych cen dostępu do informacji pozostałych podmiotów i grup interesu.

Przejdźmy w końcu do zreferowania poglądów H. Recktenwalda, które w sposób bezpośredni dotyczą nieefektywności państwa jako podmiotu gospodarującego, a które równocześnie można uznać za reprezentatywne dla całego kierunku Public Choice.

Autor ten wyróżnia przyczyny naturalne i systemowe nieefektywności państwa.

Pierwsze wyprowadza z ośmiu aksjomatów dotyczących natury ludzkiej, niezmiennej jego zdaniem zawsze i wszędzie. Spośród nich wymienimy dwa, które zostały sformułowane już przez Arystotelesa i zostały powtórzone przez św. Tomasza z Akwinu:

a) człowiek zawsze dba bardziej o rzeczy swoje, niż te, które należą do innych;

b) łatwiej i taniej utrzymać porządek społeczny, o ile prawa własności są jasno określone - unika się wtedy konfliktów związanych z korzystaniem z praw wspólnych oraz pozostających na tle finansowania, utrzymywania i naprawy własności.

Recktenwald stwierdza, iż ujęte w jego aksjomatach podstawowe prawa zachować się podmiotów prywatnych mogą być w szczególnych sytuacjach łamane, lecz na dłuższą metę nie daje się ich wyeliminować bez olbrzymich strat w dobrobycie społecznym.

Bardziej interesujące są rozważania autora dotyczące nieefektywności państwa, jako podmiotu gospodarującego, wpływającej z przyczyn systemowych. Spośród nich zwróćmy uwagę na dwie:

a) porównując działanie rynku i państwa jako instytucji, poprzez które dochodzi do alokacji zasobów, Recktenwald wskazuje, iż podczas gdy transakcje rynkowe charakteryzują się jednością decyzji, świadczenia usługi i płatności, system alokacji w sektorze

publicznym cechuje instytucjonalna zasada rozdzielienia płatnika decydenta i użytkownika. Ów fakt oddzielenia podmiotów, które korzystają, płacą i decydują o wykorzystaniu zasobów stanowi potencjalne źródło marnotrawstwa;

b) system alokacji publicznej cechuje ponadto brak bodźców i efektywnych sankcji wobec działań nieekonomicznych zarówno jednostek, jak i instytucji.

Podjmując dalej autor analizę porównawczą rynku w kontekście związków zawodowych pomiędzy interesem własnym jednostek (homoeconomicus) a dobrobytem społecznym, której konkluzją jest "wyższość" instytucji rynku nad instytucją państwa (teza o negatywnym związku pomiędzy interesem biurokracji a dobrem publicznym monopolistycznej pozycji państwa jako dostawcy dóbr publicznych).

6. Ze względu na ograniczone ramy komunikatu naukowego nie jest możliwe szersze omówienie dokonanej w ramach Public Choice analizy zachowania państwa w aspekcie polityki stabilizacyjnej. Warto jednak choćby wspomnieć, że analiza ta - przeprowadzona z uwzględnieniem ogólnego postulatów traktowania państwa nie jako "automatu", lecz jako instytucji - doprowadza autorów omawianego kierunku do konkluzji, iż rząd funkcjonujący w warunkach demokracji parlamentarnej wykazuje tendencje do instrumentalnego traktowania polityki stabilizacyjnej, podporządkowując ją własnym interesom wyborczym.

Rezultatem takiego zachowania się państwa jest wykształcenie się nowego mechanizmu destabilizującego gospodarkę kapitalistyczną, którą określa się jako polityczny cykl koniunkturalny.

Warto jeszcze dodać, iż omawiane modele poddane kontroli empirycznej, choć w sposób jednoznaczny nie zostały odrzucone, to jednak nie znalazły definitywnego potwierdzenia statystycznego.

Paweł Pawłowski

PUBLIC CHOICE - A NEW TREND IN THE INSTITUTIONAL ECONOMY
CONCERNING THE REGULATIVE FUNCTION OF THE CAPITALIST STATE

The aim of this communiqué was to draw attention to a new theoretical trend in the institutional economy referred to in the West as Public Choice (theory of collective choice). Its intention was to provide a general description of the methodological

approach and not of the contents discussed within the framework of this school.

The basic constructive idea of Public Choice is interpretation of Keynesism and economics of welfare as a theory of market shortages and putting forward in opposition to these concepts a postulate of undertaking problems of shortages of the state treated as an economic entity.