

GABRIELA PRZESŁAWSKA

## EKONOMICZNA ROLA PAŃSTWA W UJĘCIU NOWEJ EKONOMII POLITYCZNEJ

### GŁÓWNE NURTY TEORII WYBORU PUBLICZNEGO

Celem niniejszych rozważań jest ukazanie istoty działań państwa w sferze gospodarczej, a zwłaszcza jego agend, tj. rządu, administracji publicznej oraz partii politycznych z perspektywy nowej ekonomii politycznej. Przegląd teorii składających się na nową ekonomię polityczną pozwoli dowieść, że pochodzący z demokratycznych wyborów politycy, zamiast służyć interesowi publicznemu, dążą do realizacji własnych celów i interesów wybranych grup nacisku. W efekcie prowadzi to do nieefektywnej polityki gospodarczej.

W artykule przedstawione zostaną również rozwiązania, które nowa ekonomia polityczna proponuje w celu ograniczenia uznaniowej roli państwa i zapewnienia ładu polityczno-gospodarczego.

Nowa ekonomia polityczna (New Political Economy) wskazuje na naturę rynku politycznego jako klucz do zrozumienia niedoskonałości rynków ekonomicznych (D. C. North, 1993)<sup>1</sup>. W literaturze przyjęte jest, że nowa ekonomia polityczna obejmuje teorię wyboru publicznego i teorię cykli politycznych oraz próbuje wyjaśnić zmiany struktury instytucji pod wpływem konkurencji między jednostkami i organizacjami na rynku politycznym<sup>2</sup>.

Teoria wyboru publicznego (Public Choice Theory) znana jest także jako ekonomiczna teoria polityki. Jest to nurt współczesnej ekonomii wykorzystujący osiągnięcia nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), która jest syntezą

---

<sup>1</sup> D. C. North, *Institutional Change: A Framework of Analysis*, [w:] S. E. Sjöstrand (red.), *Theory and Empirical Findings, Institutional Change*, M. E. Sharp, Armonk, New York–London 1993, cyt. za: A. Ząbkowicz, *O recepcji Hayeka w Chile*, *Ekonomista* 2001, nr 4, s. 582.

<sup>2</sup> A. Ząbkowicz, *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, *Ekonomista* 2003, nr 6, s. 797.

ekonomii neoklasycznej i instytucjonalizmu. W literaturze ekonomicznej podkreśla się, że uwzględnianie w analizie kategorii instytucji nie tylko wzbogaca nauki ekonomiczne, ale też zbliża ekonomię do socjologii, psychologii, prawa i nauk politycznych<sup>3</sup>. Teoria wyboru publicznego bazuje na wiedzy z mikroekonomii, opiera się na NEI i teorii gier. Zakłada, podobnie jak ekonomia instytucjonalna i NEI, że jakość instytucji przesądza o efektywności funkcjonowania sfery politycznej (i ekonomicznej). Teoria wyboru publicznego wyjaśnia proces kształtowania instytucji w sferze polityki i poszukuje rozwiązań instytucjonalnych, które minimalizują koszty transakcyjne. W teorii wyboru publicznego wpływowe miejsce zajmuje szkoła Virginii, do której należy J. M. Buchanan, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z 1986 r. i G. Tullock. Szkoła ta reprezentuje konserwatywny nurt w myśli społecznej i pozytywne podejście w tworzeniu teorii wyboru publicznego. Analizuje proces powstawania grup interesu, zjawisko „pogoni za rentą”, efektywność biurokracji i rządu, władzy ustawodawczej i sądownictwa. Szkoła ta jednocześnie przyjmuje, że nie wszyscy uczestnicy rynku politycznego dysponują pełną informacją o istniejących uwarunkowaniach, że ich zachowania nie zawsze cechuje racjonalność, jak również zakłada, że równowaga nie zawsze ma charakter trwały. Zasadniczym przedmiotem badań szkoły Virginii jest zjawisko niesprawności państwa (*government failure*). Analiza funkcjonowania sceny politycznej pozwala szkole tej głosić tezę o roli państwa jako narzędziu wykorzystywanym przez jednostki maksymalizujące użyteczność i zmierzające do redystrybucji dochodu na swoją rzecz<sup>4</sup>. Ważną częścią teorii wyboru publicznego, będącego dorobkiem szkoły Virginii, jest ekonomia konstytucyjna zwana też ekonomią polityczną ładu polityczno-gospodarczego zapoczątkowana przez J. Buchanana i G. Tullocka w pracy *Rachunek zgody* (*Calculus of Consent*) z 1962 r. Autorzy ci próbują w niej zdefiniować, jakie powinno być państwo i jakie instytucje polityczne społeczeństwo powinno wybrać, by sprzyjały realizacji interesów indywidualnych obywateli<sup>5</sup>.

Drugi nurt badań w ramach teorii wyboru publicznego prezentuje szkoła Chicago, do której zalicza się G. Stiglera, G. Beckera, S. Peltzman, R. Posnera i W. Landes. W odróżnieniu od szkoły Virginii, szkoła Chicago w szerszym zakresie wykorzystuje instrumentarium neoklasyczne w badaniu sfery politycznej. Charakterystyczną cechą omawianego nurtu jest stosowanie po-

<sup>3</sup> *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, J. Wilkin (red.), Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2005, s. 7.

<sup>4</sup> J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityk*, [w:] *Teoria wyboru publicznego...*, s. 17–18.

<sup>5</sup> K. Metelska-Szaniawska, *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, [w:] *Teoria wyboru publicznego...*, s. 90–91.

dejsčia metodologicznego właściwego ekonomistom z Uniwersytetu Chicagowskiego. Chodzi tu o założenia monetaryzmu i teorii racjonalnych oczekiwań, które to teorie również podważają sens polityki ekonomicznej państwa. Najbardziej znanym wkładem szkoły Chicago do teorii wyboru politycznego jest ekonomiczna teoria regulacji G. Stiglera<sup>6</sup>.

Trzecią główną szkołą w ramach teorii wyboru publicznego jest szkoła Rochester, która wprowadza do teorii wyboru publicznego zagadnienia dotyczące powstawania i rozwiązywania konfliktów<sup>7</sup>. Analiza funkcjonowania sceny politycznej Stanów Zjednoczonych prowadzona przez przedstawicieli tej szkoły dotyczy takich zagadnień jak: strategie partii, problematyka głosowania, handel głosami (*logrolling*), manipulowanie programami wyborczymi oraz efektywność władzy ustawodawczej i biurokracji. Czołowymi reprezentantami szkoły Rochester są: W. Riker, P. Ordeshook, K. Shepsle, P. Aranson i B. Weingast.

## NIESPRAWNOŚCI PAŃSTWA WEDŁUG TEORII WYBORU PUBLICZNEGO

Teoria wyboru publicznego cechuje się wyraźną orientacją prorynkową. Występuje przeciwko szerokiemu zakresowi państwa w gospodarce, które powoduje działalność zorganizowanych grup nacisku. Grupy interesu „aktywizują” swoje działania, gdy oczekują, że korzyści ze zmiany reguł (instytucji), które można osiągnąć metodami politycznymi przewyższą koszty inwestycji w organizację zbiorowego działania. J. Buchanan i G. Tullock podkreślają, że głównym celem funkcjonowania tych grup jest zmniejszenie kosztów transakcyjnych związanych z prowadzeniem wymiany na rynku politycznym, które wynikają z dyskryminujących ograniczeń (reguł) narzuconych przez państwo<sup>8</sup>. Oznacza to, że impuls zmiany instytucjonalnej może pochodzić nie tylko od państwa, co jest skutkiem określonych przesłanek ekonomicznych. Może być też efektem walki między różnymi grupami interesów (tzw. „politycznymi przedsiębiorcami”, wg D. C. Northa), które w procesie politycznym, za pośrednictwem państwa zmierzają do transferu dochodu. Gdy koszty tych przetargów okażą się zbyt wysokie dla grup interesu, i gdy jednocześnie dyskryminowane są inne grupy społeczne, następuje zmiana konstytucyjnych reguł (nowy „konstytucyjny kontrakt”) obniżająca koszty dyskryminującego ustawodawstwa dla wszystkich grup<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> J. Wilkin, op. cit., s. 19.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>8</sup> A. Ząbkowicz, *Współczesna ekonomia...*, s. 813.

<sup>9</sup> J. Buchanan, G. Tullock, *Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962, cyt. za: A. Ząbkowicz, *Współczesna ekonomia...*, s. 814.

Jak już wspomniano, w centrum uwagi teorii wyboru publicznego leży problem niesprawności państwa. W tym celu teoria ta bada zachowania rządu, parlamentu, efektywność władzy oraz biurokracji państwowej.

### NIEEFEKTYWNOŚĆ BIUROKRACJI

Wielu reprezentantów teorii publicznego wyboru (G. Tullock 1965, A. Downs 1967, W. Niskanen 1975) stwierdza, że zachowania funkcjonariuszy państwa można wyjaśnić przyjmując założenie, że starają się oni maksymalizować swoje prywatne funkcje celu. Teza ta pozostaje w sprzeczności z teorią biurokracji Maxa Webera, według którego biurokraci służą realizacji interesu publicznego. Zakładając, że funkcjonariusze państwa dążą do uzyskania prywatnych korzyści – dochodu, prestiżu i władzy, oznacza to, że urzędnicy ci preferują rozrost instytucji. Jest to możliwe w warunkach centralizacji funkcji biurokratycznych i monopolistycznej pozycji zajmowanej przez instytucje państwa, zarówno w stosunku do obywateli (jako dostarczyciele dóbr usług publicznych), jak i w stosunku do polityków sprawujących jako jedyni, bezpośrednią władzę nad tymi instytucjami (monopol dwustronny).

Model W. Niskanena wyjaśnia przyczynę nieefektywności biurokracji państwowej. Stan ten wynika z odmienności preferencji polityków i urzędników. Politycy dążą do maksymalizacji różnicy między korzyściami (wielkość budżetu) a kosztami produkcji dóbr publicznych. Celem urzędników jest natomiast maksymalizacja rozmiarów budżetu przeznaczanego w całości na pokrycie kosztów działalności urzędów. Politycy uzyskują więc satysfakcję, gdy koszty równają się korzyściom krańcowym, a urzędnicy, gdy korzyści krańcowe zrównują się z kosztami przeciętnymi. Zróżnicowanie preferencji tych podmiotów prowadzi do nadprodukcji usług sektora publicznego i skłonności urzędników do zwiększania rozmiarów budżetu ponad poziom zapewniający maksimum satysfakcji polityków. Stan ten wynika też z asymetrii informacji występującej między tymi podmiotami (biurokraci dysponują przewagą, gdy idzie o koszty wytworzenia dobra publicznego)<sup>10</sup>. Poprawa efektywności alokacji zasobów w tej dziedzinie może nastąpić w wyniku bądź wzrostu konkurencji w sektorze usług publicznych, bądź zmniejszenia zakresu zadań wykonywanych bezpośrednio przez administrację państwową i częściowo-

---

<sup>10</sup> W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago 1971; por. też N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002, s. 249; P. Tłaczała, *Podstawy ekonomicznej teorii biurokracji*, [w:] *Teoria wyboru publicznego...*, s. 145–147.

wą prywatyzację usług publicznych. Obecnie pojawiła się w sektorze usług publicznych konkurencja ze strony podmiotów działających na zasadach *non-profit*, instytucji trzeciego sektora (NGO – *non governmental organizations*). Konkurencja wymusza na biurokratach zachowania innowacyjne<sup>11</sup>.

## PARADOKSY DEMOKRACJI

Próbie skonstruowania teorii rządu i państwa, opierając się na założeniach teorii ekonomii uzupełnionych przez politologię, stanowi ekonomiczna teoria demokracji A. Downsa. Odrzuca on założenie, obecne w literaturze ekonomicznej, o państwie jako altruistycznym i homogenicznym podmiocie, który zna preferencje i potrzeby społeczne oraz je realizuje. Dowodzi, że jest inaczej. Partie i rządy (podobnie jak wyborcy) w ramach aktywności publicznej kierują się wyłącznie interesem własnym. „Politycy formułują programy polityczne w celu zdobycia władzy, a nie dążą do władzy w celu wprowadzenia programów politycznych”<sup>12</sup>.

Prospołeczne zachowania rządu wymusić mogą jedynie instytucje i mechanizmy ograniczające polityków w ich prywatnych dążeniach (włącznie z wyborem nowego rządu przez społeczeństwo)<sup>13</sup>.

W kwestii stosunku do demokracji J. Buchanan, G. Tullock oraz M. Olson są kontynuatorami sposobu myślenia wcześniej prezentowanego przez A. F. Hayeka. Podobnie jak A. F. Hayek sądzą, że demokracja niszczy rynek poprzez działania pochodzących z wyborów reprezentantów społeczeństwa, którzy motywowani są jednakże partykularnymi interesami. Państwo staje się wówczas terenem dla poszukiwania dochodów rentowych a wolność polityczna, wyprowadzona z demokracji w rzeczywistości służy walce o podział dochodów między konkurencyjnymi grupami interesów, a nie społeczeństwu. Teoretycy wyboru publicznego (np. M. Olson) przedkładają więc wolność ekonomiczną ponad instytucje demokracji nawet wówczas, gdy wolność ta miałaby się realizować w ustroju autorytarnym<sup>14</sup>. Wcześniej poglądy takie głosił A. F. Hayek w książce *The Constitution of Liberty* (1960), które znalazły

<sup>11</sup> P. Tłaczała, op. cit., s. 145–147.

<sup>12</sup> A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper Row, New York 1956, s. 296–300; por. też T. Michalak, *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downsa*, [w:] *Teoria wyboru publicznego...*, s. 84–86.

<sup>13</sup> T. Michalak, op. cit., s. 70.

<sup>14</sup> M. Olson, *Dictatorship, Democracy and Development*, American Political Science Review 1993, vol. 87, No. 3, s. 567–576.

wyraz w praktyce za rządów A. Pinocheta w Chile<sup>15</sup>. (Za transformacją autorytarną opowiadał się także S. Huntington (*Political Order In Changing Societies*, 1968). Jednakże A. K. Sen dowodzi, że demokracja jest zarówno celem rozwoju, jak i warunkiem wzrostu (*Development as Freedom*, 1999)<sup>16</sup>.

### POGOŃ ZA RENTĄ

Duża rola państwa w gospodarce sprzyja powstawaniu negatywnego pod względem społeczno-gospodarczym zjawiska, jakim jest „pogoń za rentą”. Zjawisko to wynika ze znacznej wielkości dochodu narodowego brutto przejmowanego i dzielonego przez państwo. Ekonomiczną analizę mechanizmu przechwytywania renty za pośrednictwem działań politycznych opracował G. Tullock<sup>17</sup>. Autorką terminu *rent – seeking – activity* jest z kolei A. Krueger, która wykazała, że źródłem rent są ograniczenia w swobodnym funkcjonowaniu rynku wprowadzone przez władze państwowe, takie jak: cła, licencje importowe, eksportowe, produkcyjne, subsydiowanie kredytu<sup>18</sup>.

Podstawowa przesłanka działalności lobbystycznej wynika z natury dóbr publicznych, które są „towarem wymiany” na rynku politycznym. Transfer tych dóbr nie realizuje się poprzez mechanizm rynkowy, lecz za pośrednictwem administracji rządowej. Na rynku politycznym dostępność konsumpcji dóbr publicznych jest ograniczona, korzyści zyskują jedynie zorganizowane grupy nacisku, a koszty finansowania produkcji tych dóbr ponoszą wszyscy podatnicy. Działalność lobbystyczna powodowana jest ponadto naturą procesu wymiany na rynku politycznym. W odróżnieniu od prywatnej wymiany na rynku doskonale konkurencyjnym rynek polityczny cechuje się asymetrią informacji. W realnych warunkach koszty pozyskiwania i przetwarzania zasobów informacji nie są zerowe, co sprawia, że grupy nacisku, wykorzystując wewnętrzne mechanizmy koordynacji i wymiany informacji, uzyskują przewagę nad niedoinformowanym społeczeństwem (i wyborcami)<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> A. Ząbkowicz, *O recepcji...*, s. 584–587.

<sup>16</sup> Por. na ten temat: F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005, s. 41–44.

<sup>17</sup> G. Tullock, *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*, *Western Economic Journal* 1967, No. 5, s. 224–232.

<sup>18</sup> A. Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, *The American Economic Review* 1974, vol. 64, No. 3, s. 291–303.

<sup>19</sup> M. Kalinowski, *Ekonomiczne przesłanki lobbingu w świetle teorii public choice*, *Gospodarka Narodowa* 2005 nr 7–8, s. 31–33.

Gary Stanley Becker, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z 1992 r., za ekonomiczną teorię zachowań ludzkich, jeden z autorów teorii grup interesu ukazuje związek między wielkością grup interesu i uzyskanymi od rządu korzyściami. Wykorzystując tzw. „problem gapowicza” (*free-rider*), tłumaczy nieproporcjonalnie duże wpływy polityczne małych grup interesu w USA<sup>20</sup>. Otóż rolnicy, stanowiący mniej niż 2% Amerykanów, otrzymują od władz federalnych wysokie subsydia. G. Becker stan ten wyjaśnia mniejszą siłą oddziaływania „problemu gapowicza”<sup>21</sup>. Im mniejsza bowiem grupa interesu, tym łatwiej pozyskać zgodę wszystkich jej członków do udziału w kosztach lobbingu<sup>22</sup>. M. Olson, prekursor ekonomicznej analizy formowania się grup interesu i indywidualistycznego podejścia do współdziałania grupowego dowiódł, że przesłanką kolektywnego działania na arenie politycznej nie jest wspólny cel grupy, a partykularne interesy liderów grupy. Z argumentacji M. Olsona wynika, że działania grup nacisku nie przyczyniają się do wzrostu dobrobytu społecznego<sup>23</sup>. „Pogoń za rentą” prowadzi do utrzymywania się PKB poniżej możliwości produkcyjnych kraju, poprzez dochody transferowe (dla pewnych grup) wywołuje rozwarstwienie dochodów i brak poczucia sprawiedliwości, wypacza wartość parametrów ekonomicznych (cen, stóp procentowych, płac, zysków), co prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów, degeneruje struktury instytucjonalne państwa i gospodarki i jest przyczyną ich słabości. Sposobem eliminowania zjawiska „pogoni za rentą” jest ograniczenie do niezbędnego minimum regulacyjnej roli państwa w gospodarce, zwiększenie otwartości gospodarek na współpracę z zagranicą, doskonalenie obiegu informacji w gospodarce i przejrzystości funkcjonowania organów państwa, decentralizacja funkcji publicznych, uprawnień decyzyjnych i finansów państwa<sup>24</sup>.

Cytowany już M. Olson opracował, w ramach teorii wyboru publicznego, teorię wzrostu gospodarczego. Teoria ta zakłada, że wyższe tempo wzrostu gospodarczego wymuszają radykalne zmiany społeczne i polityczne. Zmiany

---

<sup>20</sup> Analiza zachowania tzw. *free-ridera* jako podstawowego czynnika determinującego działania grupowe jest zasługą M. Olsona, *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1965.

<sup>21</sup> Problem gapowicza lub tzw. „jazda na gapę” oznacza niechęć jednostek do finansowania produkcji dóbr publicznych, a jednocześnie brak możliwości wyłączenia kogokolwiek z możliwości czerpania korzyści jakie daje jego konsumpcja (z powodu niemożności wykluczenia). Por. J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 155.

<sup>22</sup> G. Becker, *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, *Quarterly Journal of Economics* 1983, No. 3, s. 371–399; por. też: J. Stiglitz, op.cit., s. 203–204.

<sup>23</sup> M. Kalinowski, op.cit. s. 40.

<sup>24</sup> J. Wilkin, *Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych*, [w:] *Teoria wyboru publicznego...*, s. 204–217.

te zwiększają bowiem elastyczność struktury społecznej, pozbawiając wpływów grupy interesu. Z teorii tej wynika więc, że polityczna stabilność umacnia negatywny wpływ *lobbies* na politykę gospodarczą rządu<sup>25</sup>. Wyniki badań empirycznych przeprowadzonych przez EBOiR potwierdzają dodatnią zależność między stopniem zaawansowania reform a konkurencyjnością systemu politycznego. Częste zmiany rządu sprzyjają postępom w reformach (utrudniają powstawanie stosunków opartych na klientyzmie)<sup>26</sup>.

### NIEEFEKTYWNOŚĆ RZĄDOWEJ REGULACJI

Krytyczną analizą skutków administracyjnej regulacji różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego jest teoria regulacji publicznej, zapoczątkowana przez G. Stiglera (1975), laureata Nagrody Nobla z 1982 r. Teoria ta jest jednym z nurtów antyetatystycznych w ekonomii, rozwijanych w latach 70. i 80. ubiegłego wieku. Reprezentantami tego kierunku są także M. Olson (1965), G. Becker (1983) i T. Skocpol (1985). Według tej teorii regulacja, w większości przypadków, nie służy interesom ogólnospołecznym, lecz interesom tych grup, które są przedmiotem kontroli. G. Stigler zakwestionował dominujący pogląd, że jedynym celem regulacji rządowej jest ochrona konsumenta i dowodził, że tym, co często motywuje wprowadzających regulację, jest ochrona producenta. Zamiast pojmowania regulacji jako czegoś narzuconego firmom, zaczęto ją rozumieć jako usługę często poszukiwaną przez tych, którzy podlegają regulacji. W warunkach, gdy podaż regulacji tworzą urzędnicy mający władzę polityczną, a firmy udzielają politykom szerokiego poparcia, tworzy się sytuacja, w której „regulujący stają się więźniami regulowanych” (*regulatory capture*)<sup>27</sup>. Szkoła regulacji publicznej postuluje zatem deregulację gospodarki i poddanie jej działaniu mechanizmu konkurencji rynkowej. Ekonomiczna teoria regulacji w dużym stopniu była wykorzystywana w procesie deregulacji gospodarki amerykańskiej w latach 80. XX w.

Należy wspomnieć, że już w 1960 r. Ronald Coase podał w wątpliwość sens regulacji publicznej dla rozwiązania problemu efektów zewnętrznych.

---

<sup>25</sup> M. Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven and London 1982, cyt. za: P. Tłaczała, *Analiza grup interesu*, [w:] *Teoria wyboru publicznego...*, s. 191–192.

<sup>26</sup> *Transition Report*, EBRD, London 1999; por. też: A. Wojtyna, *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, *Ekonomista* 2001, nr 1, s. 31–32.

<sup>27</sup> A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, *Ekonomista* 2002, nr 2, s. 169.



Twierdził, że przy niskich kosztach transakcji i zdefiniowanych prawach własności problem ten można rozwiązać w drodze prywatnych umów (tzw. „teoremat Coase’a” według określenia G. Stiglera)<sup>28</sup>.

Wybitny przedstawiciel tzw. szkoły Chicago i współautor „ekonomicznej analizy prawa” (*law and economics*) R. Posner dowiódł, że choć starania firmy o uzyskanie pozycji monopolistycznej są stratą społeczną (nieproduktywna pogoń za rentą), to koszty polityki antymonopolowej są jeszcze większe. W latach 60. XX w. koszty społeczne monopoli wynosiły 0,6% GNP, podczas gdy koszty społeczne regulacji 1,7% GNP<sup>29</sup>.

### POLITYCZNY CYKL KONIUNKTURALNY

W ramach teorii publicznego wyboru, antyetatystycznej teorii podkreślającej niesprawności państwa, nastąpiło rozwinięcie koncepcji politycznego cyklu koniunkturalnego. Koncepcja politycznego cyklu koniunkturalnego oparta jest bowiem na założeniu istnienia egoistycznych celów polityków, co jest naczelnym twierdzeniem teorii *public choice*. Teoria politycznego cyklu koniunkturalnego została sformułowana w połowie lat 70 XX w. (W. Nordhaus i A. Lindbeck 1976; C. D. Mac Rae 1977). Istnienie politycznego cyklu koniunkturalnego wynika z powiązania poziomu wydatków budżetowych oraz podaży pieniądza z konkretnym okresem cyklu wyborczego (przed i po wyborach). Badania empiryczne dotyczące współzależności między dynamiką gospodarki a dynamiką systemu politycznego prowadził E. Tufte (1978). Zauważył on swoisty rytm wyborczy w działalności ekonomicznej krajów wysoko rozwiniętych; rozłożenie wyborów w czasie wywiera wpływ na kształt polityki gospodarczej prowadzącej bądź to do ekspansji, bądź to do recesji (w okresie kampanii R. Nixona w 1972 r. wywierano presję na Rezerwę Federalną – amerykański bank centralny – by zwiększyła podaż pieniądza; na 15 miesięcy przed wyborami wprowadzono też obniżkę podatków i kontrolę cen i płac).

Najbardziej znanym modelem politycznego cyklu koniunkturalnego jest model W. Nordhaus (1975). Opiera się on na założeniu wykorzystywania polityki ekspansywnej do zdobywania poparcia wyborców, przy czym model ten dotyczy zarówno „niedookreślonego polityka”, jak i „niedookreślonego wyborcy”.

<sup>28</sup> M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000, s. 620.

<sup>29</sup> R. A. Posner, *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, *Journal of Political Economy*, 1975, No. 4.

Wcześniej istnienie politycznego cyklu koniunkturalnego uogólnił polski ekonomista Michał Kalecki (1943). Traktował on polityczny cykl koniunkturalny jako uboczny efekt polityki związanej ze stymulowaniem popytu globalnego w ramach interwencjonizmu państwowego oraz z tworzeniem państwa opiekuńczego. Polityka ta doprowadziła do pojawienia się następujących zjawisk: obniżki dyscypliny wśród pracowników (zniknęło bowiem widmo bezrobocia), wzrostu inflacji i w końcu do konieczności stosowania polityki restrykcyjnej. Ciąg tych zjawisk składał się na polityczny cykl koniunkturalny.

Późniejsze teorie politycznego cyklu koniunkturalnego (A. Alesina 1987) kwestionują założenie W. Nordhousa o „niedookreśloności” i wysuwają koncepcję „stronniczego” polityka (*partisan politician*), głosząc, że partie polityczne w zależności od interesów różnych grup społecznych, które reprezentują, wysuwają różne cele ekonomiczne i proponują odmienne strategie pomimo posiadania identycznych informacji. Powstanie politycznego cyklu koniunkturalnego w tym modelu zachodzi wówczas, gdy następuje zmiana polityki gospodarczej prowadzonej przez rząd w sytuacji uzyskania władzy przez inną partię<sup>30</sup>. Przykładem może tu być system polityczny Stanów Zjednoczonych. Sprawowanie władzy przez demokratów oznacza głównie walkę z bezrobociem (a nie z inflacją) i aktywizowanie wzrostu gospodarczego. W przypadku rządów partii republikańskiej uwaga przede wszystkim koncentruje się na trosce o zmniejszenie inflacji.

Sposobem na eliminowanie nieefektywności gospodarczej wynikającej z politycznego cyklu koniunkturalnego może być przyjęcie przez wszystkie partie reguł w polityce, poprawiających położenie wszystkich grup społecznych w długim okresie, jak również stosowanie w działaniach uznaniowych tych partii pewnych wiarygodnych kryteriów (np. przeciwdziałanie inflacji)<sup>31</sup>.

## EKONOMICZNA KONCEPCJA PAŃSTWA J. BUCHANANA

Według stwierdzenia A. Downsa: „W celu wyjaśnienia roli rządu w gospodarce, zarówno na poziomie normatywnym, jak i pozytywnym ekonomiści muszą wziąć pod uwagę konstytucję polityczną danego społeczeństwa. Zatem ekonomia i polityka powinny zostać zespolone w zunifikowaną teorię ‘działania społeczeństwa’ (*social action*)”<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> A. Alesina, *Macroeconomic Policy in a Two Party as a Repeated Game*, Quarterly Journal of Economics, 1987, t. 102, s. 651–678.

<sup>31</sup> N. Acocella, op. cit., s. 247.

<sup>32</sup> A. Downs, op. cit., s. 280, cyt. za: T. Michalak, op. cit., s. 70.

Podstawę współczesnych ekonomicznych koncepcji państwa stanowi teoria wymiany. Jest ona istotą teorii umowy społecznej J. M. Buchanana (*social contract theory*). Wymiana między państwem a obywatelami jest również treścią ekonomicznej teorii państwa D. C. Northa. W zamian za ochronę praw obywateli i dostarczanie specyficznego dobra publicznego, jakim jest porządek społeczno-ekonomiczny, obywatele płacą podatki. Realizacja celu państwa zabezpieczona jest monopolem przymusu<sup>33</sup>. Ekonomiczny porządek państwa D. C. Northa został poddany formalizacji. Do tradycyjnej funkcji produkcji opisującej związek między produkcją  $Y$ , dostarczaną przez sektor prywatny, a nakładami pracy  $L$  oraz kapitału  $K$  został wprowadzony trzeci czynnik – porządek ekonomiczny  $P$ , będący pochodną praw własności<sup>34</sup>.

Według J. Buchanana instytucjonalną podstawą porządku społecznego jest polityczna konstytucja ładu gospodarczego. Jej celem jest ograniczenie strat wynikających z działalności państwowej biurokracji, a także podporządkowania jednych ludzi innym. W teorii J. Buchanana ład prawno-polityczny jest szczególnym dobrem publicznym. Służy racjonalizacji (czy też ekonomizacji) całego systemu polityczno-gospodarczego. Obniża koszty transakcyjne, przez co przyczynia się do wzrostu gospodarczego. Teorię kontraktu konstytucyjnego można więc nazwać ekonomiką produkcji dóbr publicznych<sup>35</sup>. Polityczna konstytucja ładu gospodarczego określa prawa własności, sposób ich egzekwowania, granice sfery prywatnej i sfery publicznej, zakres i zasady dostarczania dóbr publicznych. Ceną za stabilizację warunków instytucjonalnych – na zasadzie wyboru „coś za coś” (*tradeoff*) jest ograniczenie swobody działania jednostki.

W modelu J. Buchanana państwo sprawuje podwójną funkcję. Po pierwsze, ma gwarantować przestrzeganie zasad zawartych w kontrakcie konstytucyjnym i, po drugie, ma zapewniać produkcję dóbr publicznych. Pełniąc pierwszą funkcję, tzw. państwo ochronne egzekwuje realizację umów prywatnych przez ich strony. Zaopatrując jednostki w dobra publiczne, staje się państwem produkcyjnym. J. Buchanan ujmuje działalność polityczną jako dwuetapowy proces. Konstytucja jako umowa społeczna zapewnia każdej jednostce prawa. Na tym etapie procesu politycznego, gdy tworzone są zasady konstytucyjne J. Buchanan opowiada się za obowiązywaniem zasady jednomyślności.

---

<sup>33</sup> R. G. Holcombe twierdzi, że siłą sprawczą stosowania się obywateli do zasad ustalonych przez państwo jest przymus, a nie umowa. R. G. Holcombe, *The Economic Foundations of Government*, New York 1994, s. XII.

<sup>34</sup> Z. Hockuba, *Państwo a proces transformacji gospodarki. Aspekty instytucjonalne*, Ekonomista 1995, nr 3, s. 494–495.

<sup>35</sup> J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego...*, s. 21–22.

Zasady tworzone na drugim etapie procesu politycznego są ograniczone przez zasady ukształtowane na etapie konstytucyjnym<sup>36</sup>.

Buchanan zwraca uwagę, że w praktyce aktywność państwa wykracza poza konstytucyjne granice. Wynika to z rosnącego zakresu władzy polityków i biurokracji w warunkach demokracji parlamentarnej. O nadmiernym rozwoju państwa produkcyjnego świadczy przerost sektora publicznego i deficyt budżetowy. Z kolei, szeroki zakres sektora publicznego jest rezultatem zróżnicowanych kosztów i korzyści, jakie poszczególne grupy społeczne odnoszą z faktu jego istnienia (podatki są powszechne, a korzyści z wydatków odnoszą głównie uprzywilejowane grupy). Przekraczane są także uprawnienia państwa ochronnego pierwotnie ustalone w konstytucji jako jedynie „rozstrzygające”. W praktyce dochodzi do przejmowania przez agencje państwa protekcyjnego praw przynależnych jednostkom, jak również do dokonywania przez te agencje zmian w strukturze praw podstawowych obywateli<sup>37</sup>.

Wątpliwości powstają więc przy okazji kompetencji państwa do egzekwowania umowy społecznej (konstytucji). Ma ono bowiem monopol na stosowanie przymusu państwowego. Które więc zasady konstytucyjne będą dyscyplinować państwo, aby nie przekraczało swoich kompetencji? Podstawą ładu instytucjonalnego w gospodarce jest zasada rządów prawa (*rule of law*). Zasada ta oznacza, że nie tylko społeczeństwo jest zobowiązane przestrzegać reguły prawne zapisane w konstytucji. Rządy prawa stanowią także ograniczenie nałożone na rząd. Oznacza to, że również przymus państwowy musi opierać się na normach prawa konstytucyjnego i zamykać w ich obrębie. Tę fundamentalną zasadę porządku społecznego rozwijał F. Hayek, który ze względu na rozważany przez niego problem koordynacji uznawany jest za prekursora neoinstytucjonalnego nurtu<sup>38</sup>. Jednocześnie nowa ekonomia instytucjonalna nie potrafi jednoznacznie rozstrzygnąć dylematu aktualnego od czasów D. Hume'a (czyli od lat 70. XVIII w.), w jaki sposób zapewnić przestrzeganie prawa nie tylko przez rządzonych, ale też przez rządzących. Z koncepcji tzw. „państwa wspomagającego” M. Olsona (2000), „państwa gwarantującego kontrakty” D. C. Northa (1990), „trójstronnego układu zabezpieczenia kontraktów” O. Williamsona (1988) wynika, że dla samokontroli państwa przestrzegającego ładu rynkowego podstawowe znaczenie mają: dyscyplinujący mechanizm konkurencji, autorytet sądów i samego państwa odpowiadającego

<sup>36</sup> K. Metelska-Szaniawska, op.cit., s. 87–95.

<sup>37</sup> L. Filipowicz, K. Opawski, *Teoria wyboru publicznego: wybrane koncepcje badawcze*, Ekonomista, 1992, nr 3, s. 389.

<sup>38</sup> J. Godłów-Legiędź, *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, Ekonomista 2005, nr 2, s. 173, 177.

za profesjonalizm służby publicznej oraz jego zdolność do utrzymywania porządku publicznego. Poza systemem praw własności muszą istnieć dodatkowe gwarancje instytucjonalne, które będą ograniczać możliwość nadużywania przez państwo jego władzy. Zabezpieczeniem przed monopolem państwa jako totalitarnego władcy mogą być następujące instytucje: konstytucyjny podział władz i ich wzajemna kontrola, niezależny od rządu i parlamentu bank centralny, dopuszczalna wielkość deficytu budżetowego, istnienie kontroli społecznej względem władzy państwowej, niezależne media, zewnętrzna kontrola wynikająca z oceny międzynarodowych organizacji (MFW, UE), a w ostateczności – społeczne nieposłuszeństwo<sup>39</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Nowa ekonomia polityczna to umiarkowanie antyetatystyczny nurt współczesnej ekonomii podkreślający, że państwo, podobnie jak rynek, jest niedoskonałym mechanizmem alokacji zasobów. Uwzględnienie przez teorię *public choice* politycznego aspektu procesów gospodarczych, a zwłaszcza niesprawności procesów politycznych, znalazło wyraz w pojawieniu się nowej kategorii „niesprawności państwa” (*government failure*). Dla oceny niesprawności państwa teoria wyboru publicznego stosuje narzędzia analizy tradycyjnie wykorzystywane dla wykazania niskiej sprawności rozwiązań rynkowych, tj. kategorię kosztów transakcji. Wysoki poziom tych kosztów w działalności państwa wynika głównie z asymetrii informacji i partykularyzmu w realizacji własnych celów przez rząd, partie polityczne i biurokrację państwową. Zgodnie z zaleceniami omawianej teorii państwo powinno ograniczyć swoją aktywność jedynie do tych dziedzin, w których koszty transakcji państwowej koordynacji są niższe od alternatywnych kosztów koordynacji rynkowej. Sposobem kontroli monopolu władzy państwowej, według teorii wyboru publicznego, jest istnienie prawidłowych reguł gry, czyli konstytucji, która m.in. będzie nakładała na rząd ograniczenia. Konstytucja określa bowiem: prawa własności, sposób ich egzekwowania, granice sfery publicznej i sfery prywatnej oraz zasady dostarczania dóbr publicznych. Analiza decyzji kolektywnych dokonywanych przez mechanizm polityczny, będąca zasługą nowej ekonomii politycznej, przycy-

---

<sup>39</sup> A. Ząbkowicz, *Współczesna ekonomia...*, s. 821. Jak pisze F. Fukuyama antyetatystyczna kultura w Stanach Zjednoczonych wyraża się w nakładanych na władzę ograniczeniach. Są to: rząd konstytucyjny z jednoznacznie określonymi środkami ochrony praw jednostki, podział władz, federalizm, op.cit., s. 20.

niła się do trafniejszej oceny funkcjonowania sektora publicznego i ekonomicznej roli państwa.

## **THE ECONOMIC ROLE OF THE STATE IN THE NEW POLITICAL ECONOMY**

### SUMMARY

The New Political Economy deals with human behaviour and responsiveness when it comes to the political aspects of public affairs. According to the New Political Economy all modern democratic tendencies create the foreground and make it possible for politicians, bureaucracy and political or social allies to implement particular interests, which, in turn leads to certain limits of economical freedom as well as economical stagnation and decline. The New Political Economy stands against the Government direct intervention, interference and intrusion into economic processes. It also stands for the least minimum influence of the Government deliberately using all the wide ranges of market techniques and methods.

The New Political Economy additionally deals with both: the theory of political cycles and changes, as well as the public choice theory. The theory of political cycles points to the analogy and correspondence of government election cycles with politics of economy.

According to the Public Choice Theory (especially to the constitutional political economy by J. Buchanan) a state keeps and possesses a double function when we consider state economics and assurance, and execution of constitutional rights and maintaining and assuring same time supplying of public goods. The main aim in assuring and protecting constitutional rules is minimising and diminishing the overall losses when it comes to the operativeness and functionality of the state bureaucracy, so in general, the economisation of the public sector. The constitution itself defines: the property rights and their enforcement, public and private limits as well as the rules of supplying public goods.