

MARCIN KALINOWSKI

## DECENTRALIZACJA STRUKTURY POLITYCZNEJ W UJĘCIU NOWEJ EKONOMII POLITYCZNEJ

### WSTĘP

Właściwie od początku polskiej transformacji ustrojowej toczy się debata na temat modelowej struktury systemu politycznego. Zasadnicza oś sporu dotyczy hierarchii instytucjonalnej podmiotów, które wyznaczają kierunki polityki publicznej, planują jej implementację oraz odpowiadają za wykonywanie podjętych decyzji. „Silna” władza ustawodawcza i rząd centralny oraz skrajna decentralizacja sfery podejmowania decyzji publicznych wyznaczają przeciwległe krańce projektowanych rozwiązań. Obecnie muszą one uwzględniać ponadnarodowy poziom decyzyjny, który jest konsekwencją akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej. Zmiany zasad finansowania części programów publicznych oraz kilka lat doświadczeń, związanych z absorpcją programów unijnych, rodzą nowe wyzwania dla badaczy.

Wychodząc z prostej ekonomicznej konstatacji, że rezultatem procesu demokratycznego jest „określony” podział zasobów publicznych, trzeba podkreślić, że problemów wartych rozważenia jest wiele. Jakie funkcje fiskalne powinny być wykonywane na szczeblu centralnym, a jakie mają być zdecentralizowane? W jaki sposób zbudować efektywną sieć dystrybucji dóbr i usług publicznych? Czy podział zasobów publicznych powinien być dokonywany centralnie, czy lokalnie? Czy tworzenie szerokiej struktury regionalnych i lokalnych agend rządowych zwiększa liczbę beneficjentów dóbr publicznych? Czy ponadnarodowe regulacje zapewniają większą kontrolę podziału?

Konkretyzacja odpowiedzi na tak sformułowane pytania wymaga przyjęcia kryteriów, według których możemy oceniać proponowane rozwiązania. Inaczej rzecz ujmując, w pierwszym rzędzie musimy sobie odpowiedzieć na pytanie, czy interesuje nas efektywność dostarczania dóbr i usług publicznych, sprawiedliwość ich podziału, czy też uniezależnienie decydentów publicznych od wpływu

grup nacisku, które dysponują użytecznymi dla nich, rzadkimi zasobami<sup>1</sup>. Dwa pierwsze kryteria możemy analizować za pomocą klasycznej teorii finansów publicznych<sup>2</sup>. W analizie procesu politycznego pod kątem wpływu poszczególnych graczy politycznych na ostateczny kształt polityki rządu i legislatury użyteczny jest dorobek nowej ekonomii politycznej (NEP).

Teoretycy NEP traktują proces politycznego podejmowania decyzji jako złożony ciąg relacji pomiędzy politykami wyłonionymi przez procedury wyborcze, nominowanymi przez nich biurokratami oraz – z drugiej strony – potencjalnym elektoratem wyborczym, tworzącym różnorodne grupy interesu<sup>3</sup>. Wychodząc z takiego założenia, w niniejszym opracowaniu podejmę próbę uzasadnienia tezy, że decentralizacja struktury politycznej redukuje „ekonomiczne bodźce” wpływu zorganizowanych interesów na proces podziału i redystrybucji zasobów publicznych.

## NEP – GENEZA I METODOLOGIA

Myśl ekonomiczna określana mianem nowej ekonomii politycznej sięga przełomu lat 50. i 60. XX w. W krótkim odstępie czasu ukazały się wówczas monografie, których wspólną myślą przewodnią była adaptacja klasycznych instrumentów badawczych ekonomii do opisu sfery politycznej demokracji przedstawicielskiej. U Anthony’ego Downs’a odnajdujemy bezpośrednie porównanie systemu politycznego do rynku ekonomicznego<sup>4</sup>. Mancur Olson przeprowadził kompleksową analizę jednostkowego zachowania w trakcie wyborów kolektywnych<sup>5</sup>. William Niskanen badał przesłanki wyborów nominowanych pracowników administracji publicznej oraz ich relacje z wybieralnymi politykami<sup>6</sup>. James M. Buchanan i Gor-

---

<sup>1</sup> Nie oznacza to, rzecz jasna, że „optymalne” rozwiązanie nie stanowi konglomeratu tych trzech kryteriów.

<sup>2</sup> W tym nurcie szczególne miejsce zajmują klasyczne prace Richarda A. Musgrave’a, który efektywność dostarczania dóbr i usług publicznych wiąże ze stabilizacyjną, alokacyjną i dystrybucyjną funkcją rządu. Zob. R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York 1959; idem, *Fiscal Functions: Order and Politics*, Memphis 1981; R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1980.

<sup>3</sup> Stosując ten termin w odniesieniu do preferencji danych grup społecznych, zawodowych i branżowych. Na bazie grup interesu powstają „grupy nacisku”, tj. zorganizowane zbiorowości osób fizycznych bądź prawnych, które należy traktować jako graczy politycznych, jeśli: (1) dysponują instrumentami umożliwiającymi aktywny wpływ na kształt procesów legislacyjnych i bieżącą politykę rządu, (2) korzystają z nich w procesie politycznym.

<sup>4</sup> A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957.

<sup>5</sup> M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press 1965.

<sup>6</sup> W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Press, Chicago 1971.

don Tullock poszukiwali podstaw wyborów publicznych na poziomie ograniczeń konstytucyjnych, przy obowiązującej regule większościowej<sup>7</sup>. W 1963 r. w Charlottesville doszło do pierwszego sympozjum naukowego, poświęconego szeroko rozumianej problematyce wyborów publicznych. Odbyło się ono z inicjatywy Buchanana i Tullocka. Spośród uznanych już wówczas ekonomistów amerykańskich uczestniczyli w nim m.in. Vince Ostrom, Duncan Black, M. Olson. Sporej grupie filozofów politycznych przewodził John Rawls. Zwieńczeniem konferencji stało się powołanie do życia *Committee for the Study of Non-Market Decision Making*<sup>8</sup>.

Począwszy od lat 80. XX w., dynamiczny rozwój NEP przebiegał dwutorowo. Część badaczy zajmowała się analizą wyborów publicznych w obrębie istniejących uwarunkowań prawnych, rozwijając klasyczny nurt *public choice*. Inni – zwłaszcza Buchanan – zogniskowali swoje dociekania na konstytucyjnych ograniczeniach działań politycznych<sup>9</sup>. Zaowocowały one nowym kierunkiem NEP, który można określić mianem konstytucyjnej ekonomii politycznej (*constitutional political economy*)<sup>10</sup>. Obecnie prace badawcze w obrębie tych dwu kierunków przebiegają współzależnie<sup>11</sup>.

Fundamentalna koncepcja neoklasycznej ekonomii – dotycząca metodologicznego indywidualizmu i racjonalnego zachowania jednostki – jest podstawowym filarem NEP. Uzupełnia ją traktowanie polityki jako kompleksowego procesu wymiany, przebiegającej w obrębie „reguł gry”, które narzuca system przedstawicielski.

<sup>7</sup> J. M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.

<sup>8</sup> Oficjalnym forum wymiany poglądów stało się cykliczne wydawnictwo „Papers on Non-Market Decision Making”, którego pierwszym redaktorem naczelnym został Tullock. Obecnie centrum studiów nad wyborem publicznym jest zlokalizowane na Uniwersytecie George’a Masona w Fairfax w stanie Wirginia.

<sup>9</sup> Np. J. M. Buchanan, G. Brennan, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1985.

<sup>10</sup> Stopniowa ewolucja badań NEP w kierunku konstytucyjno-kontraktowym wydaje się naturalnym następstwem wniosków, wpływających z wielu wczesnych prac badawczych szkoły wyboru publicznego. Syntetycznie można je ująć następująco: przerost administracji publicznej oraz przebiegający równolegle proces narastania ingerencji rządu w sferę gospodarczą jest uwarunkowany w znacznym stopniu konkurencją wyborczą, która toczy się w warunkach najbliższych oligopolu. Innymi słowy, zwykłe „ograniczenia wyborcze”, tj. okresowe wybory przedstawicieli, bierne i czynne prawo wyborcze, reguła większościowa itd., nie nakładają wystarczających ograniczeń na władzę wykonawczą i legislaturę. Stąd konieczność poszukiwania „ograniczeń konstytucyjnych”, które narzucają określony kierunek kolektywnym działaniom podejmowanym przez demokratycznie wybieranych przedstawicieli. Równolegle prowadzone badania w ramach nurtu *public choice* poszukują odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak trudno wprowadzić proponowane zmiany prawne i konstytucyjne.

<sup>11</sup> Wyniki badań są publikowane w dwóch odrębnych czasopismach, wydawanych na Uniwersytecie George’a Masona, tj. „Constitutional Political Economy” (red. Viktor J. Vanberg i Richard E. Wagner) oraz „Public Choice” (red. Charles K. Rowley i Robert D. Tollison).

Indywidualizm NEP jest głęboko osadzony w duchu filozofii liberalnej. Jak pisze Jerzy Szacki, ta jednostka może być pojmowana różnie, a więc np. bardziej lub mniej „atomistycznie, zawsze jednak chodzi właśnie o nią i uprawnienia przysługujące jej niejako z natury”<sup>12</sup>. Niezależnie, czy mamy do czynienia z przedstawicielem legislatury, statystycznym wyborcą, czy organizatorem grupy nacisku, w każdym przypadku jest to – parafrazując Buchanana – żywa, wybierająca, ekonomicznie ukierunkowana jednostka<sup>13</sup>. Klucz do zrozumienia wyborów politycznych – postulują teoretycy NEP – tkwi zawsze w analizie przekonań, strategii i preferencji jednostek, które charakteryzuje pełna racjonalność działania<sup>14</sup>. Model „człowieka ekonomicznego” został zbudowany na fundamentach interesu własnego, kompletnej wiedzy i informacji oraz reprezentatywności, oznaczającej – jak słusznie podkreśla Bożena Klimczak – że w wyborach rynkowych nie jest możliwe występowanie innych elementów<sup>15</sup>. Powstaje tu jednak pytanie, czy zachowanie *homo oeconomicus* można w prosty sposób przenieść na wybory polityczne? Poglądy ekonomistów są w tej mierze podzielone<sup>16</sup>. Nie kwestionując znaczenia krytyki, która z tego powodu dotyka NEP, trzeba powiedzieć, że założenie o maksymalizujących użyteczność jednostkach daje nam możliwość prognozowania reakcji behawioralnych na zmiany określonych czynników. Tylko wtedy, gdy przypiszemy wybieralnemu politykowi, nominowanemu pracownikowi admini-

<sup>12</sup> J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Wyd. ZNAK, Kraków 1994, s. 40.

<sup>13</sup> Por. J. M. Buchanan, *The Economic Theory of Politics Reborn*, „Challenge” 1988, s. 4.

<sup>14</sup> Definicję racjonalności dobrze oddaje ujęcie J. Rawlsa, który uznaje, że osobę racjonalną „charakteryzuje spójny zbiór preferencji w stosunku do dostępnych jej alternatyw. Szereguje ona te alternatywy według tego, w jakim stopniu sprzyjają jej celom; postępuje zgodnie z planem, który zaspokoi raczej więcej niż mniej jej pragnień i który ma szansę na pomyślną realizację”. J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 2009, s. 217.

<sup>15</sup> B. Klimczak, *Uwagi o powiązaniach między standardową ekonomią i nową ekonomia instytucjonalną*, [w:] S. Rudolf (red.), *Norwa ekonomia instytucjonalna*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji, Kielce 2005, s. 13.

<sup>16</sup> Ortodoksyjnym zwolennikiem ekonomicznej teorii zachowań ludzkich jest czołowy przedstawiciel współczesnej szkoły chicagowskiej – Gary S. Becker, który podkreśla, że „podejście ekonomiczne dostarcza nam cennego, jednolitego schematu służącego do zrozumienia wszelkich zachowań ludzkich”. G. S. Becker, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa 1990, s. 38. Po przeciwległej stronie sytuują się poglądy Herberta A. Simona, który krytykuje podstawy racjonalnego zachowania na fundamencie „niepewności” towarzyszącej procesowi wyboru. Zob. H. A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*, Macmillan, New York 1964. Pośrednie stanowisko reprezentują czołowi przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej, którzy przyjmują, że podmioty kierują się racjonalnością intencjonalną (tj. ograniczoną zewnętrznymi warunkami wyboru). Buchanan i Geoffrey Brennan, komentując krytykę założeń behawioralnych NEP, piszą: „model [homo oeconomicus – przyp. M. K.] może być nierealistyczny, ale pozostaje w pełni przydatny do porównawczej analizy instytucji politycznych”. J. M. Buchanan, G. Brennan, *Predictive Power and the Choice Among Regimes*, [w:] R. D. Tollison, V. J. Vanberg (ed.), *Explorations into Constitutional Economics*, Texas A & M University Press 1989, s. 13.

stracji publicznej oraz wyborcy – występującemu równocześnie w roli podatnika i beneficjenta określonej polityki rządu – zdolność szacowania zysków i kosztów w sposób realistyczny, możemy przewidywać ich posunięcia i reakcje na zmiany zachodzące w strukturze instytucjonalnej procesu politycznego.

Przechodząc do trzeciego filaru metodologicznego NEP, spróbujemy odpowiedzieć krótko na pytanie, jakie implikacje dla całokształtu procesu politycznego niesie egzemplifikacja prostej formuły Adama Smitha „Daj mi to, czego ja chcę, a otrzymasz to, czego ty chcesz”<sup>17</sup>.

Po pierwsze, wymiana stoi w sprzeczności z konfliktem, który jako paradygmat procesu politycznego jest głęboko wpisany w klasyczny sposób rozumienia polityki<sup>18</sup>. Konflikt – czy też ściślej rzecz ujmując – konflikt ideologiczny jest generatorem kierunku zmiany rzeczywistości instytucjonalnej. Następstwem odrzucenia ideologii – jako podstawowej przesłanki funkcjonowania partii politycznej w przestrzeni procesu politycznego – jest teza, że oferta programowa może być prostym odwzorowaniem preferencji określonych segmentów społeczeństwa<sup>19</sup>. Kluczową kwestią w wyborze tychże grup jest „dany” rozkład interesów gospodarczych. W realnych warunkach niepewności, towarzyszącej decyzjom publicznym, siła głosu wyborcy A, B i C jest różna. Zależy ona m.in. od uczestnictwa wyborczego grup interesu, do których należy elektorat, oraz korelacji dochodu członków tych grup z publicznym mechanizmem podziału<sup>20</sup>. Jeśli partia polityczna dysponuje wiedzą, że oferta polityczna realizująca preferencje wyborcy B maksymalizuje prawdopodobieństwo przekonania wyborcy C, ale jednocześnie narusza potencjalne interesy wyborcy A – to przy założeniu, że B jest dotychczasowym beneficjentem określonego profilu polityki sektorowej – oprze swój program na preferencjach wyborców B i C.

Po drugie, proces politycznej wymiany – w odróżnieniu od wymiany rynkowej – jest dwustopniowy. Transakcje zawierane w obrębie ustalonych reguł konstytucyjno-prawnych poprzedza ustalenie tychże reguł (porządku konstytucyjnego)<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954, s. 21.

<sup>18</sup> Zob. np. D. Marsh, G. Stoker, *Teorie i metody w naukach politycznych*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.

<sup>19</sup> A. Downs, op. cit.

<sup>20</sup> Jest to zasadniczy element, odróżniający transakcje rynkowe i publiczne. W przypadku czystej relacji rynkowej dobro bądź usługa będąca przedmiotem zawieranej transakcji jest zawsze „bezpśrednia” pod względem korzyści i kosztów – przynajmniej z perspektywy świadomości indywidualnej. Proces polityczny obejmuje każdego z potencjalnych bądź rzeczywistych uczestników interakcji, niemniej jego produktem finalnym jest – w realnych warunkach systemu przedstawicielskiego – „dyskryminacyjny” podział korzyści i kosztów. Trzeba zatem założyć, że indywidualny beneficjent ma taką świadomość dobra bądź usługi publicznej, jaką generuje rozkład zysków i obciążeń z nim związanych.

<sup>21</sup> J. M. Buchanan, *Politics without Romance. A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*, [w:] *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 1, Liberty Fund, Indianapolis 2000, s. 50.

Może zatem zaistnieć sytuacja, że gracze mają wpływ na wybór określonych „reguł gry”<sup>22</sup>. Po trzecie, wymiana polityczna jest ciągiem dwu podmiotowych relacji (np. wyborca–kandydujący polityk, urzędnik publiczny–lobbysta), który jednocześnie obejmuje „zewnętrzne” – w stosunku do zawieranych transakcji – preferencje pozostałych „graczy politycznych”. Inaczej rzecz ujmując, każda jednostkowa transakcja zawierana na rynku polityki musi przebiegać na płaszczyźnie: (1) racjonalnej kalkulacji dotychczasowego rozkładu interesów potencjalnych uczestników gry, (2) konsekwencji jej wpływu na modyfikację tychże interesów. Wpływ podmiotów zewnętrznych na przedmiotowe transakcje można zobrazować jako rosnącą funkcję jednostkowych korzyści netto, uzyskiwanych z wymiany.

## RYNKOWA KONCEPCJA PROCESU POLITYCZNEGO

Koncepcja polityki jako wymiany, przez którą strony próbują zabezpieczyć swoje interesy, prowadzi nas do rynkowego wymiaru procesu politycznego.

Wyodrębniając system polityczny jako całość, oddzielając życie polityczne od reszty działań społecznych, należy przyjąć, że utrzymują go w ruchu wkłady (żądania określonych grup społecznych oraz poparcie dla określonych koncepcji politycznych), które w trakcie procesów wewnątrzsystemowych są przetwarzane w określone wytwory (decyzje lub posunięcia podmiotów kontrolujących źródła władzy)<sup>23</sup>. Ogół zachowań kolektywnych i indywidualnych oraz wypadkową wszystkich relacji, interakcji i transakcji, które zachodzą pomiędzy podmiotami współtworzącymi system polityczny – na odcinku między wejściem a wyjściem – możemy określić mianem procesu politycznego. Każda autonomiczna ekspresja interesów – pisał Jacek Tarkowski – wprowadza do systemu element konfliktu, przetargów oraz nacisku<sup>24</sup>.

Teoretycy NEP akcentują element rywalizacyjny, opierając go na czystej wymianie ekonomicznej, która – z założenia – pociąga za sobą określone zobowiązania. Ich realizacja – dowodził A. Smith – nie wynika z altruizmu stron, ale z maksymalizacji funkcji użyteczności własnej. Zachowania sprzedawców i nabywców uczestniczących w procesie wymiany dóbr i usług koordynuje mechanizm, który

---

<sup>22</sup> Oczywiście za wyjątkiem podstawowych reguł demokracji przedstawicielskiej, które obejmują: wolne i uczciwe wybory, powszechne prawo wyborcze, bierne prawo wyborcze, nieprzechodność głosu wyborczego, pełny dostęp graczy do źródeł informacji publicznej, minimalny wymóg dwupartyjny, pełna autonomia stowarzyszeń.

<sup>23</sup> D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, New York 1965.

<sup>24</sup> J. Tarkowski, *Między pluralizmem a centralizmem: czy korporatyzm ma przyszłość we współczesnej Polsce?*, [w:] *Socjologia świata polityki*, t. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie totalitarnym*, ISP PAN, Warszawa 1994, s. 219.

powszechnie nazywamy rynkiem. W świetle teorii NEP, proces dochodzenia do decyzji publicznych opiera się na analogicznym schemacie.

Każdy z podmiotów dysponuje rzadkimi zasobami, które są użyteczne dla pozostałych uczestników gry rynkowej. Wyborcy dysponują niezbywalnym głosem wyborczym. Grupy nacisku oferują: (1) głosy wyborcze (potencjalne i realne poparcie wyborcze ze strony poszczególnych grup interesu)<sup>25</sup>, (2) zasoby informacji prywatnej, czyli wszelkie techniczne i specjalistyczne meandry funkcjonowania określonych segmentów gospodarczych, (3) zasoby finansowe, które obejmują wszelkie prawnie dozwolone instrumenty finansowania kampanii wyborczych, miejsca pracy w sektorze prywatnym dla decydentów, niepiastujących funkcji publicznych.

Konkretyzacja „produktu politycznego” oferowanego przez wybieralnych polityków i nominowanych przez nich urzędników administracji publicznej musi uwzględniać dwie równoważne składowe rynku politycznego, tj. rynek wyborczy oraz branżowe rynki konstruowania polityki.

Najogólniej rzecz ujmując, można powiedzieć, że produktem oferowanym na rynku wyborczym jest przestrzeń programowa każdej partii politycznej. Opiera się ona na trzech płaszczyznach: politycznej, kulturowej i ekonomicznej. Biorąc pod uwagę, że większość programów partyjnych jest zbudowana na fundamencie bardzo ogólnych odniesień do konkretnych rozwiązań gospodarczych, statystyczny wyborca „kupuje” produkt „pakietowy”. Zawiera on swoisty konglomerat postulatów z zakresu finansów, rozwiązań instytucjonalnych, światopoglądowych itd. Produkt oferowany na arenie wyborczej cechuje nierozłączność, w tym sensie, że poparcie korzystnego dla wyborcy rozwiązania w sferze zagadnień A, B lub C generuje też niejako „przymusową” jego zgodę na rozwiązanie proponowane w sferze zagadnień D, E itd. Obok postulatów, zawartych w programach partii politycznych, istotnym produktem na arenie wyborczej jest informacja publiczna. Jej kwantyfikacją są wszystkie kanały informowania grup interesu o realizowanej polityce urzędującej administracji, jej planach, osiągnięciach itp.

Egzemplifikacją ekonomicznych funkcji administracji publicznej jest polityka gospodarcza. W opracowaniach poświęconych roli rządu w gospodarce spotykamy jej różnorodne klasyfikacje, których nie ma potrzeby bliżej omawiać. Istotne jest, że opierają się one na trzech głównych zadaniach państwa w zakresie podziału i redystrybucji zasobów społecznych, tj. alokacji, stabilizacji i redystrybucji. Podział całokształtu poczynań rządu na wyspecjalizowane fragmenty implikuje szereg branżowych rynków konstruowania polityki, na których zapadają ostatecz-

---

<sup>25</sup> Dotyczy to tylko branżowych związków zawodowych oraz organizacji reprezentujących dane grupy zawodowe.

ne decyzje dotyczące kształtu polityki gospodarczej<sup>26</sup>. Administracja oferuje tam „produkt”, który obejmuje dany profil polityki sektorowej – wszystkie sposoby i formy, jakie rząd może zastosować w celu wpłynięcia na procesy gospodarcze, tj. regulacyjną kontrolę wejścia na poszczególne rynki branżowe (licencje, zezwolenia na prowadzenie określonych typów działalności, kontyngenty), bezpośrednie transfery środków finansowych, zamówienia publiczne.

## IMPLIKACJE DECENTRALIZACJI STRUKTURY POLITYCZNEJ

Współczesne państwa demokratyczne charakteryzuje różny stopień podziału kompetencji pomiędzy władzą centralną, regionalną i lokalną. Dwa przeciwstawne rozwiązania instytucjonalne to państwa unitarne i federalistyczne systemy polityczne. Moim zamiarem nie jest szczegółowa analiza różnych poziomów podejmowania decyzji publicznych pod kątem wpływu wąskiego kręgu interesów na proces stanowienia prawa – przekraczałoby to ramy niniejszego opracowania<sup>27</sup>. Interesuje mnie syntetyczna odpowiedź na pytanie, czy decentralizacja, rozumiana jako przekazanie kompetencji ustawodawczych i wykonawczych niższemu szczeblom zarządzania państwem, redukuje wpływ zorganizowanych interesów na decydentów publicznych – niezależnie od poziomu zarządzania sferą publiczną.

W zależności od charakteru dobra bądź usługi publicznej, jaką oferuje administracja i legislatura, mamy do czynienia z trzema krańcowymi przypadkami podziału kompetencji: (1) decyzje odnośnie do podziału i redystrybucji zasobów społecznych podejmuje rząd centralny, (2) jego funkcje przejmuje rząd lokalny, (3) rząd lokalny generuje korzyści z podziału dóbr – rząd centralny nakłada obciążenia podatkowe<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Większość współczesnych państw demokratycznych wprowadziła określone rozwiązania instytucjonalne w zakresie negocjowania i rozstrzygania konfliktów politycznych z partnerami społecznymi. Przybierają one formę od luźnych konsultacji do silnego korporatywizmu, który cechuje zwłaszcza model austriacki i szwedzki.

<sup>27</sup> Anglojęzyczna literatura przedmiotu jest w tej mierze niezwykle bogata. Zob. np. P. Bardhan, D. Mookherjee, *Capture and Governance at Local and National Levels*, „American Economic Review” 2000, vol. 90, no. 2; T. Besley, S. Coate, *Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy analysis*, „Journal of Public Economics” 2003, vol. 87; G. Grossman, E. Helpman, *Electoral Competition and Special Interest Politics*, „Review of Economic Studies” 1996, vol. 63, no. 2.

<sup>28</sup> Praktyka ustabilizowanych demokracji (państwa członkowskie OECD) oscyluje wokół tych trzech konfiguracji. W 2009 r. w Polsce 50,7% wpływów budżetowych stanowiły dochody centralne, 18,1% dochody lokalne oraz 31,1% dochody z ubezpieczeń społecznych. Wydatki kształtowały się na poziomie: 33% – centralna administracja rządowa, 32,5% – administracja lokalna, 34,5% – fundusz ubezpieczeń społecznych. Dla porównania w Szwajcarii, która jest najbardziej zdecentralizowanym krajem OECD, udział dochodów stanowił odpowiednio: 33; 46,2; 20,9%, wydatków



Pierwszy przypadek jest równoznaczny z funkcjonalnym monopolem dostarczania dóbr i usług publicznych. Z punktu widzenia wszelkich grup, które podejmują działania polityczne ukierunkowane na uzyskanie korzystnych regulacji, transferów, kontyngentów, dotacji itp., optymalna jest sytuacja, w której ciężar finansowania tych przywilejów ponoszą solidarnie wszyscy podatnicy, podczas gdy korzyści są skoncentrowane na wąskiej grupie beneficjentów<sup>29</sup>. Wybieralni politycy, którzy maksymalizują prawdopodobieństwo reelekcji, powinni profilować politykę dokładnie w tym samym kierunku. Każda odczuwalna zmiana obciążeń danego programu rządowego może – przynajmniej potencjalnie – skutkować odplynięciem elektoratu, który przejmuje ciężar jego finansowania. Teoretycy NEP eksponują pojęcie racjonalnej ignorancji statystycznego wyborcy, który nie będzie ponosił nakładów na pozyskiwanie zasobów dodatkowej informacji, tym samym pozostaje „ignorantem”, w odniesieniu do przeważającej części programów rządowych. Jest to klasyczny argument na rzecz tezy, że centralny podział zasobów dyskryminuje część podatników i konsumentów. Zcentralizowana struktura polityczna – podkreśla Buchanan – znacząco obniża też koszty transakcyjne, związane z negocjowaniem danego profilu polityki<sup>30</sup>. Grupy nacisku ogniskują swoje działania na „centralnym decydencie”, nie muszą natomiast szukać kanału dostępu do niższych poziomów decyzyjnych w strukturze administracji<sup>31</sup>.

Decentralizacja struktury politycznej wpływa na większą transparentność podziału i redystrybucji dóbr wspólnych. Czy w sytuacji, kiedy rośnie korelacja pomiędzy nakładanym obciążeniem podatkowym a indywidualnym „kosztem” wyborcy – przypadek skrajnego federalizmu – można uznać, że zachowanie racjonalnego ignoranta ulega osłabieniu<sup>32</sup>. Wydaje się, że nie – tym bardziej że określone programy (np. budowa sieci autostrad, obrona narodowa, szeroko rozumiane zabezpieczenie społeczne itd.) wymagają w dalszym ciągu centralnego sterowania. W takiej sytuacji statystyczny wyborca praktycznie nie łączy przy-

---

– 14; 56; 30,1%. Z kolei sumaryczny koszt dostarczenia dóbr i usług publicznych wynosi: dla Polski – 19,8% PKB, dla Szwajcarii 14,8% PKB. Dane za *Government at a Glance 2011 Country Note*, OECD, Paris 2011.

<sup>29</sup> Dla jednostki podatki są zawsze „kosztem” dobra dostarczanego przez rząd w celu zaspokojenia pewnych potrzeb. Por. J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997, s. 115.

<sup>30</sup> J. M. Buchanan, D. R. Lee, *On a Fiscal Constitution for the European Union*, [w:] *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 18, Liberty Fund, Indianapolis 2000, s. 135.

<sup>31</sup> Po części tłumaczy to bardzo szerokie zaangażowanie grup nacisku w proces stanowienia prawa na szczeblu instytucji Unii Europejskiej. Dobrym przykładem unifikacji szeregu krajowych grup nacisku jest organizacja rolnicza COPA-COGECA, która uznawana jest za jedną z najbardziej wpływowych grup na forum UE.

<sup>32</sup> Wiedza konsumenta na temat stojącej przed nim alternatywy – pisał Friedrich Hayek – jest rezultatem tego, co dzieje się na rynku. F. A. Hayek, *Znaczenie konkurencji*, [w:] *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*, Wyd. ZNAK, Kraków 1998, s. 109.

znawanych przez rząd „rent politycznych” z obciążeniem własnego budżetu. Podział zasobów na gruncie regionalnym i lokalnym dostarcza – w przeważającej części – także korzyści regionalnych i lokalnych. Trudno zatem założyć – jak twierdzi część badaczy – że decentralizacja implikuje znaczący wzrost kosztów transakcyjnych, związanych z dotarciem do decydentów<sup>33</sup>. Regionalne i lokalne grupy nacisku celują w ten właśnie segment rynku politycznego. Lokalni politycy – zauważa celnie Susan Rose-Ackerman – mogą „podlegać kontroli ze strony wąskiego kręgu elit wykorzystujących aparat państwowy do czerpania osobistych zysków”<sup>34</sup>. Wynika to z niewielkich rozmiarów i zamkniętego charakteru lokalnych jednostek władzy<sup>35</sup>.

Co zatem różni podział centralny i lokalny – z perspektywy uzależnienia decydentów politycznych od rzadkich zasobów, którymi dysponują zorganizowane interesy? Z teoretycznego punktu widzenia kluczową kwestią pozostaje możliwość nakładania przez władze (stanowe, regionalne, lokalne) obciążeń podatkowych<sup>36</sup>. Nie powoduje to osłabienia nacisków politycznych – w sytuacji, kiedy podatek celowy zmienia dotychczasowy *status quo* polityki, może nawet dojść do intensyfikacji takich działań<sup>37</sup>. Autonomia podatkowa powoduje natomiast efekt konkurencji fiskalnej, który daje statystycznemu wyborcy możliwość „wyjścia” z danego obszaru jurysdykcji fiskalnej<sup>38</sup>. Zauważmy, że naciski na administrację są uzasadnione tylko w przypadku, kiedy określona grupa podmiotów finansuje

<sup>33</sup> Np. J. M. Buchanan, D. R. Lee, op. cit.

<sup>34</sup> S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, Wyd. Sic!, Warszawa 2001, s. 280.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Udział podatków lokalnych w całkowitych dochodach podatkowych wynosi dla krajów członkowskich OECD średnio 18%. W przypadku Polski udział ten stanowi 7%, Szwajcarii 38%. Dane za *Taxing Powers of State and Local Government*, OECD, Paris 1999.

<sup>37</sup> Buchanan i Roger D. Congleton przywołują prosty przykład przeniesienia obciążeń podatkowych na bezpośrednich beneficjentów dóbr publicznych. Przyjmijmy, że władze stanowe nakładają podatek celowy na rzecz ubezpieczenia od powodzi. Muszą go wносить solidarnie wszyscy mieszkańcy terenów zagrożonych zalaniem – oni są też bezpośrednimi beneficjentami wypłat odszkodowawczych. Bardziej optymalny jest dla nich wariant „powszechnego podatku” – ciężar jego finansowania rozkłada się wówczas na wszystkich mieszkańców danego stanu – jednostkowe koszty opodatkowania są wtedy, rzecz jasna, niższe. Przyjmując, że federacyjnie ograniczona administracja centralna może zmienić decyzję rządu stanowego – tylko w przypadku, kiedy ewentualne zmiany dotyczyłyby całego „pakietu” ubezpieczeń dla innych segmentów społeczeństwa, mieszkańcy terenów zagrożonych powodzią nie podejmą nacisków na rząd centralny. Por. J. M. Buchanan, R. D. Congleton, *Politics by Principle Not Interest. Toward Nondiscriminatory Democracy*, Cambridge University Press 2006, s. 138–139. Wydaje się jednak, że może stać się dokładnie odwrotnie. Wymóg usług „pakietowych” może doprowadzić do zorganizowania silnej grupy nacisku, zrzeszającej poszczególne grupy, która w ten sposób staje się liczącym się partnerem w negocjacjach z rządem centralnym.

<sup>38</sup> Charles M. Tiebout określił ten efekt mianem „głosowania nogami” (*voting with one's feet*). Szerzej zob. Ch. M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditure*, „Journal of Political Economy” 1956, vol. 64, no. 5.

dostarczenie dobra bądź usługi publicznej dla podmiotu, który wchodzi w interakcję z administracją – wynika to wprost z ekonomicznego charakteru redystrybuowanych dóbr<sup>39</sup>. Można zatem założyć, że w miarę jak określone grupy społeczne i zawodowe „wychodzą” z obszarów politycznej dyskryminacji, spada odsetek jednostek, ponoszących koszty finansowania przywilejów uzyskiwanych przez naciski polityczne. W efekcie dochodzimy do sytuacji, kiedy redystrybuowane zasoby społeczne nabierają cech doskonałych dóbr publicznych – stają się niewykluczalne pod względem korzyści i kosztów. Oczywiście jest to przypadek czysto teoretyczny, niemniej – jak się wydaje – zmiany w obszarze charakteru redystrybuowanych dóbr mogą przebiegać w tym właśnie kierunku. W tak nakreślonym scenariuszu należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden ważny element. Wraz ze stopniowym odpływem elektoratu do bardziej konkurencyjnych regionów/dystryktów itp. rośnie identyfikacja wybieralnych polityków z konsumentami i podatnikami. Innymi słowy, akt wyborczy nabiera cech rzeczywistych transakcji rynkowych. Nie chodzi tutaj o wybór danej partii – polityka, ale o możliwość ich powtórnej oceny – z tego samego okręgu wyborczego.

Reasumując, konkurencja pomiędzy zdecentralizowaną administracją publiczną nie redukuje możliwości wpływu na władze wykonawcze i legislaturę. Generuje ona natomiast mechanizm, wywołujący większą siłę politycznego wpływu wyborców, którzy nie uzyskują dochodów bezpośrednio przez mechanizm publicznego podziału zasobów wspólnych – w ten zaś sposób znacząco redukuje bodźce, które uzasadniają działania zorganizowanych interesów branżowych.

W trzecim z omawianych wariantów mamy do czynienia z „silną” administracją centralną, która gros technicznych decyzji dotyczących podziału i redystrybucji dóbr publicznych – zwłaszcza o charakterze regionalnym i lokalnym – deleguje na niższe szczeble zarządzania państwem. Generowanie korzyści przez regionalne/lokalne agendy rządowe zwiększa zakres wpływu politycznego nominowanych urzędników administracji. Delegacja kompetencji w połączeniu z zachowaniem decyzyjnych struktur centralnych (zwłaszcza w odniesieniu do struktury budżetu oraz wdrażanych regulacji sektorowych) składa się na obraz struktury politycznej, którą Milton Friedman określał mianem „żelaznego trójkąta”. W pierwszym jego rogu znajdują się wybieralni politycy, drugi tworzą biurokraci, trzeci – grupy nacisku<sup>40</sup>. Biorąc pod uwagę kadencyjność legislatury, to biurokraci „poruszają dźwigniami władzy” – konkluduje Friedman<sup>41</sup>. Racjonalna ignorancja wyborców w połączeniu z szerokimi kompetencjami nominowanych urzędników – nie-

<sup>39</sup> Większość dóbr i usług dostarczanych za pośrednictwem politycznego mechanizmu podziału i redystrybucji ma charakter quasi-publiczny.

<sup>40</sup> M. Friedman, *Tyrania status quo*, [w:] *Polityka i tyrania. Milтона Friedmana lekcje poszukiwania wolności*, Wyd. Heuros, Łódź 1993.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 55.

podlegających okresowej ocenie wyborczej – oraz z drugiej strony, uzależnienie centralnych struktur partyjnych od zasobów generowanych przez zorganizowane interesy składają się na obraz dyskryminacyjnej struktury politycznej. Struktury, która – jak dowodzą teoretycy NEP – faworyzuje określone grupy zawodowe i społeczne przez system rozległych przywilejów, finansowanych z centralnie nakładanych obciążeń podatkowych.

## ZAKOŃCZENIE

Analiza procesu politycznego, prowadzona na podstawie argumentacji ekonomicznej, dostarcza szeregu argumentów na poparcie tezy, że współczesne demokracje wymagają dogłębnych zmian instytucjonalnych. Rewolucja keynesowska, która wprawiła w ruch koło zamachowe procesu ingerencji państwa w gospodarkę, zapoczątkowała jednocześnie proces politycznej kreacji przywilejów. Współcześnie przekształcił się on w sprawnie działający mechanizm podziału i redystrybucji zasobów wspólnych na rzecz podmiotów, które dysponują zasobami „politycznego przekonywania”.

Sposób podejścia do sfery interakcji publicznych – jaki proponują teoretycy NEP – uprawomocnia pogląd, że zmniejszenie roli państwa we współczesnych państwach demokratycznych jest praktycznie niemożliwe. Nie wynika to z oportunistycznego gry politycznych, ale z racjonalnych oczekiwań, jakie wiążą oni ze wzajemną interakcją. Przez wymianę rzadkich dóbr, którymi dysponują, maksymalizują własne funkcje użyteczności. Suma ich działań i relacji nie prowadzi do efektywnej alokacji zasobów publicznych. Działanie niewidzialnej ręki rynku polityki diametralnie odbiega od działania jej rynkowej odpowiedniczki.

Jednym ze sposobów ograniczania wpływu zorganizowanych interesów na decydentów publicznych jest stopniowa decentralizacja struktury politycznej. Trzeba przy tym wyraźnie podkreślić, że jest to jeden z możliwych kierunków, w jakim winny przebiegać zmiany systemowe. W żadnym przypadku nie jest to jedynie możliwy kierunek. Nie sposób bowiem całkowicie odrzucić argumentów, wysuwanych przez przeciwników decentralizacji.

Na zakończenie nasuwa się jednak pytanie, ile z tych argumentów pozostanie, jeśli odrzucimy przekonanie o rządzie jako dobrotliwym, prospołecznie działającym despotie.

**BIBLIOGRAFIA**

- Bardhan P., Mookherjee D., *Capture and Governance at Local and National Levels*, „American Economic Review” 2000, vol. 90, no. 2.
- Becker G. S., *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa 1990.
- Besley T., Coate S., *Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy analysis*, „Journal of Public Economics” 2003, vol. 87.
- Buchanan M. J., *The Economic Theory of Politics Reborn*, „Challenge” 1988.
- Buchanan M. J., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997.
- Buchanan M. J., *Politics without Romance. A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*, [w:] *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 1, Liberty Fund, Indianapolis 2000.
- Buchanan M. J., Brennan G., *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1985.
- Buchanan M. J., Brennan G., *Predictive Power and the Choice Among Regimes*, [w:] R. D. Tollison, V. J. Vanberg (ed.), *Explorations into Constitutional Economics*, Texas A & M University Press 1989.
- Buchanan M. J., Congleton D. R., *Politics by Principle Not Interest. Toward Nondiscriminatory Democracy*, Cambridge University Press 2006.
- Buchanan M. J., Lee R. D., *On a Fiscal Constitution for the European Union*, [w:] *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 18, Liberty Fund, Indianapolis 2000.
- Buchanan M. J., Tullock G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.
- Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957.
- Easton D., *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, New York 1965.
- Friedman M., *Tyrania status quo*, [w:] *Polityka i tyrania. Milтона Friedmana lekcje poszukiwania wolności*, Wyd. Heuro, Łódź 1993.
- Government at a Glance 2011 Country Note*, OECD, Paris 2011.
- Grossman G., Helpman E., *Electoral Competition and Special Interest Politics*, „Review of Economic Studies” 1996, vol. 63, no. 2.
- Hayek A. F., *Znaczenie konkurencji*, [w:] *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*, Wyd. ZNAK, Kraków 1998.
- Klimczak B., *Uwagi o powiązaniach między standardową ekonomią i nową ekonomią instytucjonalną*, [w:] S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji, Kielce 2005.
- Marsh D., Stoker G., *Teorie i metody w naukach politycznych*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Musgrave A. R., *The Theory of Public Finance*, New York 1959.
- Musgrave A. R., *Fiscal Functions: Order and Politics*, Memphis 1981.
- Musgrave A. R., Musgrave B. P., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1980.
- Niskanen A. N., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Press, Chicago 1971.

- Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press 1965.
- Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy*, Wyd. Sic!, Warszawa 2001.
- Simon A. S., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*, Macmillan, New York 1964.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.
- Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Wyd. ZNAK, Kraków 1994.
- Tarkowski J., *Między pluralizmem a centralizmem: czy korporacyzm ma przyszłość we współczesnej Polsce?*, [w:] *Socjologia świata polityki*, t. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie totalitarnym*, ISP PAN, Warszawa 1994.
- Taxing Powers of State and Local Government*, OECD, Paris 1999.
- Tiebout M. Ch., *A Pure Theory of Local Expenditure*, „Journal of Political Economy” 1956, vol. 64, no. 5.

## STRESZCZENIE

Celem opracowania jest analiza decentralizacji struktury politycznej pod kątem osłabienia ekonomicznych „bodźców” wpływu zorganizowanych interesów na proces podziału i redystrybucji zasobów społecznych. Teoretyczne rozważania zaprezentowane w artykule są oparte na dorobku nowej ekonomii politycznej. Autor dowodzi, że rozwiązania oparte na jurysdykcji federalnej, gdzie administracja dysponuje prawem nakładania podatków, są najbliższe społecznej polityce powszechności podziału.

## DECENTRALIZATION OF POLITICAL STRUCTURE FROM THE POINT OF VIEW OF NEW POLITICAL ECONOMY

### SUMMARY

The aim of the article is to analyze the decentralization of political structure, with a view to reducing the influence of economical incentives of organized interests on the distribution of public resources. The theoretical deliberations presented in the article are based on the research achievements of the new political economy (NPE). The author argues that the federal jurisdiction where the administration have the power to levy taxes is the closest to nondiscriminatory politics.