

Antea Kargol-Wasiluk

Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego

Zarządzanie Publiczne nr 5 (3), 91-117

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Aneta Kargol-Wasiluk

Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego

Artykuł jest poświęcony analizie teorii dóbr publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem dyskursu toczącego się wokół możliwości zmiany istniejącego aktualnie paradygmatu ekonomii sektora publicznego.

Opracowanie zostało podzielone na pięć części: a) istota dóbr publicznych, b) problem pasażera na gapę – czy ekonomiści są etycznymi nihilistami? c) efektywne państwo jako dobro publiczne, d) normatywna i pozytywna teoria dóbr publicznych e) ekonomia sektora publicznego – próba stworzenia nowego paradygmatu, z których każda stanowi odrębny wątek powiązany z istniejącą teorią dóbr publicznych.

Autorka kończy swój wywód tezą, że jesteśmy świadkami zmiany dotychczasowego paradygmatu ekonomii sektora publicznego, w ramach którego kształtuje się nowa subdyscyplina naukowa – ekonomia partnerstwa publiczno-privatnego.

Słowa kluczowe: dobra publiczne, normatywna i pozytywna teoria dóbr publicznych, paradygmat, partnerstwo publiczno-privatne.

Z reguły nie zdarza się, aby jeden człowiek dokonał nagłego, niespodziewanego odkrycia. Nauka posuwa się do przodu krok po kroku i każdy uczony wykorzystuje pracę swych poprzedników. Gdy słyszymy o nagłych odkryciach, przypominających grom z jasnego nieba, zawsze możemy być pewni, że są one wynikiem współdziałania uczonych. Ta wzajemna współpraca między naukowcami stwarza możliwość postępu w nauce. Uczeni nie są uzależnieni od pomysłów jednego człowieka, lecz od połączonej mądrości tysięcy ludzi, myślących o tym samym problemie; każdy z nich dodaje niewielki karwałek do wielkiego gmachu wiedzy, który stopniowo rośnie.

Ernest Rutherford

1. Istota dóbr publicznych

Z pewnym uproszczeniem przyjmuje się, że w rzeczywistości gospodarczej występują dwa rodzaje dóbr – dobra prywatne i dobra publiczne. Z takim podziałem dóbr mamy do czynienia w większości akademickich podręczników teorii ekonomii. Powszechnie uważa się, że dobra prywatne mają dwie charakterystyczne cechy – rywalizacja w konsumpcji oraz wyłączność posiadania i używania. Rywalizacja bądź inaczej – konkurencja w konsumpcji oznacza, że konsumpcja danego dobra przez daną jednostkę uniemożliwia (lub znacząco utrudnia, ogranicza) jego konsumpcję przez inną jednostkę.

Doskonale prywatne dobro zdecydowanie ma tę cechę, np. żywność, samochód. Wyłączność posiadania i używania oznacza z kolei, że jednostka kontroluje wykorzystanie danego dobra. Doskonale prywatne dobro ma również cechę zupełnej wyłączności (czy też możliwość wyłączenia innych osób z konsumpcji danego dobra), np. buty są dobrem prywatnym, ponieważ kiedy ktoś je nosi, nie może tego robić nikt inny (rywalizacja w konsumpcji) oraz dlatego, że kiedy ktoś je ma, to decyduje, jak ich będzie używał (wyłączność posiadania, używania) (Hoppe 1989, s. 27–46).

Przegląd obszernej literatury światowej traktującej o ekonomii sektora publicznego pozwala na sformułowanie dosyć jasnej i precyzyjnej definicji dobra publicznego. Na początku warto

jednak posłużyć się określeniem językowym, bez zabarwienia charakterystycznego dla nauk ekonomicznych. Sięgając do słownika wyrazów obcych, można znaleźć następującą definicję słowa „publiczny”: „dotyczący ogółu, służący ogółowi, związany z jakimś urzędem, instytucją, powszechny, ogólny, nieprywatny [...]” (Tokarski 1980, s. 615). Dodatkowo W. Kopaliński podaje określenie „społeczny” (Kopaliński 2000, s. 415). Zatem z językowego punktu widzenia dobro publiczne można określić jako dobro służące ogółowi, powszechne, społeczne, nieprywatne.

W teorii ekonomii pojawia się wiele definicji dobra publicznego o węższym lub szerszym zakresie pojęciowym. Kategoria dobra publicznego ma podstawowe znaczenie dla nauki o finansach publicznych. Potrzeba istnienia takich dóbr jest bowiem przyczyną gromadzenia funduszy publicznych, koniecznych do sfinansowania procesu ich tworzenia. Weźmy na przykład definicję, którą posługuje się R. Holcombe (Holcombe 1997, s. 1 i nast.). Określa on dobro publiczne jako dobro mające dwie cechy. Po pierwsze, może być konsumowane przez dodatkowego konsumenta bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Po drugie, poszczególni konsumenci nie mogą być wykluczeni z jego konsumpcji. Te dwie cechy nazywa się nierywalizacyjnością i niewykluczalnością.

Wybitny ekonomista J. Buchanan określił z kolei, dla potrzeb własnych analiz, jako publiczne każde dobro lub usługę, które jakaś zbiorowość jednostek decyduje się pozyskiwać za pośrednictwem dowolnej organizacji kolektywnej (Buchanan 1997, s. 29). Tę definicję można traktować jako definicję rozszerzającą. Być może takie dobro należy określać mianem kolektywnego (Buchanan 1965, s. 1 i nast.).

Zarówno w polskiej, jak i w światowej literaturze przedmiotu występuje wiele definicji, które znacząco różnią się od siebie. Wynika to stąd, że pewne dobra, ze względu na ich cechy fizyczne, można traktować zarówno jako publiczne, jak i prywatne (Owsiak 1999, s. 24). Istnienie dóbr publicznych można wiązać z kategorią występowania potrzeb zbiorowych. Głównym motywem podejmowania działalności gospodarczej jest zaspokajanie potrzeb ludzkich. Jednak nie wszystkie mogą być zaspokajane poprzez mechanizm rynkowej alokacji dóbr i usług. Naturalne cechy pewnych potrzeb powodują, że powinny być one

zaspokajane w sposób zbiorowy, a tym samym brak podmiotu prywatnego, który będzie umotywowany do zaangażowania się w proces dostarczania dóbr i usług zaspokajających owe potrzeby (problem z odpłatnością za świadczenie tych dóbr i usług). Przykładami takich potrzeb są: obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne, administracja publiczna, ochrona sanitarna, oświetlenie ulic, korzystanie z dróg publicznych itp. Mają one cechę charakterystyczną – ich odbiorcą jest całe społeczeństwo lub grupa osób (np. społeczność lokalna) (Owsiak 2005, s. 25–26).

Dość obszerną listę dóbr i usług dostarczanych przez współczesne rządy prezentuje A. Breton. W mniej lub bardziej uporządkowany sposób wymienia on: sprawiedliwość (prawo, sądy, pomoc prawną, policję, więzienia), obronę narodową, stabilność cen i inflacji, prawo anty- i proaborcyjne, ochronę środowiska, wolny handel, latarnie morskie, znaki drogowe, oświetlenie ulic, usuwanie śniegu, ośrodki dziennej opieki, ubezpieczenie bezrobotnych, emerytury, wystawy muzealne, sztuki teatralne, powietrze, morza, drogi, transport kolejowy, dostarczanie energii elektrycznej, szpitale, szkolnictwo, górnictwo, transmisję programów telewizyjnych, wydobywanie ropy, przeciwdziałanie dyskryminacji, nacjonalizmowi, antysemityzmowi (Breton 1998, s. 5–6). Nie jest to lista przedstawiona w sposób wyczerpujący, jednak dostarczanie dóbr takiego rodzaju ma na celu zwiększenie ogólnej sumy korzyści odnoszonych przez społeczeństwo (mowa tu o dobrach pozytywnych). Przytoczone wyżej dobra i usługi mogą być również dostarczane przez podmioty prywatne, np. energia elektryczna wykorzystywana do zaspokajania potrzeb gospodarstwa domowego oraz do oświetlenia ulic; lekarstwa używane w prywatnych i w publicznych szpitalach (Owsiak 2005).

Specyficznym rodzajem dobra publicznego jest dobro społeczne. To dobro, które mogłoby być dobrem prywatnym, ale z różnych powodów, zazwyczaj ze względu na skutek prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej, jest dostępne dla każdego obywatela i finansowane ze środków publicznych¹. W literaturze przed-

¹ „Dobra społeczne to takie dobra, które ze względów fizycznych mogą być dobrami prywatnymi, ale na skutek doktryny społecznej i prowadzonej przez władze publicz-

miotu pojawia się również pojęcie dobra klubowego oraz wspólnych zasobów. Dobro klubowe to dobro, w odniesieniu do którego istnieje możliwość wyłączenia z konsumpcji, ale konsumpcja jest nierywalizacyjna, natomiast wspólne zasoby to dobra, w odniesieniu do których trudno wykluczyć kogoś z konsumpcji, jednak kolejni użytkownicy obniżają ich ilość lub jakość (Jakubowski 2005, s. 32–33). W analizie dóbr publicznych należy również uwzględnić poziom dojrzałości rynkowo-demokratycznej poszczególnych państw. Okazuje się bowiem, że na pewnych etapach rozwoju społeczno-gospodarczego mamy do czynienia ze zmiennym zakresem dóbr publicznych. Na marginesie warto wspomnieć, że współcześnie część autorów wyróżnia także tzw. globalne dobra publiczne, których pojawienie się jest efektem procesów globalizacyjnych (Kleer 2005a, s. 11). Są to takie dobra, które mają cechy dóbr publicznych dla wielu narodów i pokoleń, np. warstwa ozonowa, stabilność klimatu, zasób wiedzy, dziedzictwo kulturowe², globalna infrastruktura, czy też dobra niematerialne, takie jak pokój, zdrowie, stabilność finansowa (Siwińska 2003, s. 126).

1.1. Czyste dobra publiczne a uniwersalne dobra mieszane

Dobra, których produkcja nie może być zlecona sektorowi prywatnemu (przynajmniej teoretycznie), to tzw. czyste dobra publiczne. Można wyróżnić ich 3–4 rodzaje (Kleer 2006, s. 274–275):

- obronność i suwerenność państwa;
- właściwa konstrukcja ładu prawnoinstytucjonalnego, zabezpieczającego funkcjonowanie wyodrębnionej terytorialnie jednostki, jaką jest państwo (jakość i przejrzystość prawa, sprawność i wysoka jakość systemu sądowni-

ne polityki społecznej są dostarczane obywatelowi nawet wtedy, kiedy on tego nie akceptuje. W literaturze amerykańskiej ten rodzaj dóbr publicznych określa się mianem *merit good*, co można przetłumaczyć jako „dobro należne społeczeństwu”; zob.: Owsiak 2005, s. 32–33.

² Na gruncie socjologicznym rozważa się również tzw. zasoby aksjonormatywne, które mogą być traktowane jako globalne dobra publiczne bądź kulturowe dobra publiczne (np. normy, wartości społeczne, zwyczaje); por. Sztompka 2002, s. 257 i nast.

Tab. 1. Klasyfikacja dóbr – ujęcie klasyczne

Klasyczny podział dóbr	Możliwość wyłączenia z konsumpcji	
	tak	nie
Konkurencyjność w konsumpcji	tak	dobra prywatne: żywność, ubrania, książki, komputery
	nie	dobra klubowe: szkoły prywatne, kina, teatry, kluby, pływalnie
		dobra publiczne: środowisko naturalne obrona narodowa, policja, straż pożarna, telewizja publiczna

Źródło: Jakubowski 2005, s. 160; Wiatrak 2005, s. 11.

czego, apolityczność i wysoki profesjonalizm biurokracji zarządzającej państwem, minimalny zakres korupcji i szarej strefy);

- sfera bezpieczeństwa wewnętrznego – stworzenie odpowiednich warunków dla realizacji ładu instytucjonalno-prawnego oraz działania organów prewencji, głównym zadaniem jest zapewnienie kompatybilności między ładem instytucjonalno-prawnym a organami prewencji;
- ochrona własności i wolności jednostek (por. Kleer 2005b, s. 145–147).

Inną kategorię dóbr tworzą uniwersalne dobra mieszane³, do których można zaliczyć (Kleer 2006, s. 275–277): edukację, ochronę zdrowia, infrastrukturę gospodarczą, ochronę środowiska, sektor badań i rozwoju, pomoc socjalną, sektor samorządowy.

W teorii ekonomii dobra publiczne, obok efektów zewnętrznych, monopoli naturalnych oraz asymetrii informacji określa się jako przejaw tzw. niedoskonałości rynku⁴. Tradycyjne

³ Jak podaje J. Kleer, uniwersalne dobra mieszane to takie, które ze względu na funkcje społeczne muszą być przez państwo nadzorowane i w pełni lub w części finansowane (Kleer 2005b, s. 147).

⁴ „Zawodność rynku odnosi się do sytuacji, w której możemy sobie wyobrazić, że dla poszczególnych jednostek korzystniej byłoby, gdyby rząd w pewien sposób ingerował w swobodę produkcji i/lub wymiany, jaką ludzie mają w gospodarce rynkowej. Kiedy mówimy, że istnieje

ujęcie niedoskonałości rynku rozumie się jako okoliczności, w których nadwyżka społeczna jest większa w przypadku pewnych alternatywnych alokacji, w porównaniu do tych, które są rezultatem równowagi rynkowej (Weimer, Vining 1999, s. 74).

W modelu doskonałej konkurencji mamy do czynienia z alokacją dóbr optymalną w sensie Pareto. To oznacza, że maksymalizujące użyteczność zachowanie jednostek oraz maksymalizujące zyski zachowanie producentów dzięki „niewidzialnej ręce rynku” powodują, że dobra są dostarczane w taki sposób, iż sytuacja danej jednostki nie może ulec polepszeniu bez pogorszenia sytuacji innej jednostki. Osiągnięcie stanu efektywnego w sensie Pareto następuje dzięki dobrowolnym działaniom bez potrzeby aktywności państwa (ingerencji państwa). Efektywność w sensie Pareto wymaga, aby dobro publiczne było dostarczane w ilości, dla której suma krańcowych korzyści z dobra publicznego dla wszystkich konsumentów będzie równa kosztowi krańcowemu (Weimer, Vining 1999, s. 74).

„Sytuacja ekonomiczna jest efektywna w sensie Pareto, jeśli nie ma sposobu poprawienia sytuacji jakiegokolwiek osoby bez skrzywdzenia kogośkolwiek innego. Optimum w rozumieniu Pareto jest stanem pożądanym – jeśli są jakieś sposoby poprawienia sytuacji pewnych grup ludzi, dlaczegóż by tego nie uczynić? Jednakże efektywność nie jest jedynym celem polityki ekonomicznej, np. efektywność w rozumieniu Pareto prawie nic nie mówi o rozkładzie dochodu albo sprawiedliwości ekonomicznej.” (Varian 1997, s. 325–326).

Ekonomiczna rzeczywistość rzadko idealnie odpowiada założeniom doskonale konkurencyjnego modelu. Ze względu na charakter dóbr publicznych wolny rynek w przeważającej ilości przypadków nie jest w stanie dostarczyć optymalnej ilości tego typu dobra. Pojedynczy konsument będzie zainteresowany kupnem tylko takiej ilości danego dobra, przy której jego prywatna korzyść krańcowa będzie równa cenie, nie biorąc pod uwagę korzyści, jakie z jego za-

kupu osiągają inni, więc wynik takiej transakcji w przypadku dóbr publicznych nie będzie optymalny w sensie Pareto i w wyniku działania mechanizmów rynkowych ilość dostarczonego dobra będzie zbyt mała.

Na tle dotychczasowych rozważań można wymienić następujące cechy dóbr publicznych (Samuelson, Nordhaus 1989, s. 45):

- podlegają zasadzie niewykluczalności, czyli niemożności wykluczenia jednostki od szans korzystania z nich;
- są dobrami, które potencjalnie służą wszystkim (ogólnodostępne);
- podlegają zasadzie korzystania niezależnie od partycypacji w kosztach.

Przytoczone wyżej cechy wymagają krótkiego rozwinięcia. Jeśli chodzi o zasadę niewykluczalności, można spróbować rozpatrzeć problem z punktu widzenia możliwości wyłączenia z konsumpcji, co oznacza, że dane dobro można dzielić, porcjować itd., a przez to konsumować indywidualnie lub w ograniczonej grupie. Kupując samochód, nabywamy prawo do decydowania o tym, kto będzie nim jeździł. Właściciel kina wpuszcza na widownię tylko te osoby, które zakupiły bilet. Są jednak dobra, dla których wyłączenie z ich konsumpcji jest trudne bądź niemożliwe. Nie można nikomu zabronić korzystania ze światła latarni ulicznych, podobnie jak trudno ograniczyć turystom oddychanie czystym powietrzem w górach (por. Jakubowski 2005). Jeśli chodzi o drugą z wyżej wymienionych cech, dobra publiczne są ogólnodostępne i każdy, kto ma ochotę, może z nich korzystać, przy czym używanie danego dobra nie zmniejsza jego ilości (lub jakości) dla innych konsumentów. Zasada korzystania niezależnie od partycypacji w kosztach oznacza z kolei, że dobra publiczne dla pojedynczego odbiorcy dostarcza się bezpłatnie, a w sensie ekonomicznym płaci się za nie zbiorowo. Dobra publiczne są bowiem finansowane z dochodów budżetowych (podatkowych) państwa i nie ma znaczenia wysokość podatków płaconych przez indywidualnego konsumenta (może również zdarzyć się sytuacja, gdy jednostka wcale nie płaci podatków, ale konsumuje dobro publiczne) (Gunning 2001, s. 76 i nast.).

Istotna ekonomicznie klasyfikacja dóbr publicznych wymaga poświęcenia uwagi nie tylko ich cechom fizycznym. Do tej pory mowa by-

zjawisko zawodności rynku, uważamy, że opodatkowanie, subwencjonowanie czy regulacja pewnych działań mogłaby służyć lepiej interesom własnym jednostek.”; zob.: Gunning 2001, s. 63; por. także: Barr 1992, s. 747 i nast.

Tab. 2. Klasyfikacja dóbr publicznych i prywatnych – ujęcie D. Weimera i A. Vininga

Rywalizacyjność	Nierywalizacyjność
(A) „nieobciążone” dobro prywatne (<i>uncongested: Private Good</i>) efektywna podaż rynkowa (<i>efficient market supply</i>)	(C) „nieobciążone” dobro klubowe (<i>uncongested: Toll Good</i>) dobro, za które użytkownicy ponoszą opłatę
(B) „obciążone” dobro prywatne z efektami zewnętrznymi konsumpcji (<i>congested: Private Good with Consumption Externality</i>)	(D) „obciążone” dobro klubowe (<i>congested: Toll Good with Crowding</i>)
(E) „nieobciążone” dobro wolne (<i>uncongested Free Good</i> ⁵)	(G) „nieobciążone” czyste dobro publiczne (<i>uncongested: Pure Public Good</i>)
(F) „obciążone” wspólne zasoby (<i>Congested: Open Access and Common Property Resources</i>)	(H) „obciążone” dobro publiczne z efektami zewnętrznymi konsumpcji (<i>Congested: Ambient Public Good with Consumption Externality</i> ⁶)

Źródło: Weimer, Vining 1999, s. 80.

ła wyłącznie o trzech charakterystycznych cechach dóbr publicznych (najczęściej przedstawianych w podręcznikach akademickich). D. Weimer i A. Vining rozważają natomiast jeszcze jedną (czwartą) cechę dóbr publicznych, związaną z popytem, a mianowicie „zdolność do zapchania”, ewentualnie „zatorowość”, bądź „obciążoność” danego dobra (*congestible public good*⁷). Dobro jest „obciążone”, jeśli mar-

⁵ *Free good* (dobro wolne) nie ma znormalizowanej definicji. Dla celów pracy może być zdefiniowane jako dobro, które istnieje i ma ekonomiczną użyteczność zarówno bezpośrednio w konsumpcji, jak i pośrednio w produkcji, chociaż nie wymaga świadomej produkcji i dlatego nie ma też żadnych kosztów wytwarzania. W konsekwencji, co do zasady, jest dostępne po zerowej cenie dla konsumenta. Zgodnie z tą definicją efekty zewnętrzne mogą być traktowane jako dobra wolne (*free goods*), powstające jako efekty ekonomicznej aktywności; (por. Froster 1999, s. 313–327).

⁶ Zbliżone do czystego dobra publicznego.

⁷ *Congestible public good* w polskiej literaturze przedmiotu jest określane mianem dobra publicznego zależnego od obciążenia (Pietrzak, Polański, Woźniak 2003, s. 446).

ginalny społeczny koszt konsumpcji przewyższa marginalny indywidualny koszt konsumpcji, np. pewni ludzie mogą wędrować po dzikich obszarach (wolnych przestrzeniach) bez ingerowania w przyjemność, jaką czerpią z tego doświadczenia inni ludzie (przypadek niskiego popytu), tak więc marginalny koszt społeczny konsumpcji jest równy marginalnemu prywatnemu kosztowi konsumpcji i dlatego nie ma „zatoru”. Większa liczba wędrowców (podróżników) może obniżyć zadowolenie z takich wędrowek (przypadek wysokiego popytu) tak, że społeczny koszt konsumpcji przewyższy marginalny indywidualny koszt konsumpcji i dlatego dobro to będzie „obciążone”.

Na pewnym poziomie popytu konsumpcja danego dobra przez jedną osobę może podwyższyć marginalne koszty konsumpcji tego dobra przez inne osoby, wtedy marginalny koszt społeczny konsumpcji przewyższa marginalny koszt prywatny. To, czy dane dobro jest „obciążone”, czy nie, w danym czasie, zależy od poziomu popytu. Zmiany w technologii, populacji, dochodach, cenach relatywnych, mogą zmienić popyt

(przesunąć) z poziomu, któremu nie towarzyszą efekty zewnętrzne konsumpcji, do poziomu, w którym one występują, np. droga może być przystosowana dla 15 000 samochodów dziennie bez opóźnień ruchu, ale w przypadku 30 000 samochodów dziennie mogą one już występować. W pewnych przypadkach, sezonowo lub nawet dziennie, wzrost w popycie może zmienić efekty zewnętrzne konsumpcji, czyniąc dobro bardziej lub mniej „przepustowym”. Należy odróżnić marginalne koszty społeczne konsumpcji od marginalnych kosztów produkcji. Czysto nierywalizacyjne i „nieobciążone” dobra wykazują zerowe marginalne koszty konsumpcji (Weimer, Vining 1999).

Podsumowując, można wyodrębnić cztery cechy, które określają specyficzną naturę dóbr publicznych (a więc również naturę nieefektywności, wynikającą z dostarczania tych dóbr przez rynek):

- poziom rywalizacji w konsumpcji;
- stopień wykluczalności;
- poziom partycypacji w kosztach;
- zależność od obciążenia.

1.2. Rywalizacyjność, wykluczalność, dobra prywatne

A i B (por. tab. 2) to dobra prywatne mające zarówno cechę rywalizacji w konsumpcji, jak i cechę wyłączności używania, np. buty, książki, chleb i inne dobra, które zwykle kupujemy i których zwykle używamy. W przypadku niewystępowania „efektu zapchania” i innych niedoskonałości rynku egoistyczne zachowania konsumentów i producentów powodują, że dobra te są alokowane efektywnie, i nie ma innego usprawiedliwienia dla działań państwa, jak tylko wspieranie działań efektywnych. Kiedy danemu dobru towarzyszy „efekt zapchania” (dobro wykazuje wtedy efekty zewnętrzne konsumpcji), rynekowa podaż tego dobra jest generalnie nieefektywna.

1.3. Możliwość wyłączenia z konsumpcji a prawa własności

Możliwość wyłączenia z konsumpcji oznacza, że pewne jednostki mogą wyłączyć innych z korzystania z danego dobra. W większości krajów

o rozwiniętej demokracji możliwość wyłączenia innych z korzystania z danego dobra jest zależna od praw własności gwarantowanych i zabezpieczanych przez państwo i jego organy sądownicze. Prawa własności to relacje między ludźmi, dotyczące korzystania z rzeczy (Furubotn, Pejovich 1972, s. 139, Weimer 1977, s. 1–19). Te relacje pociągają za sobą roszczenia właścicieli praw własności, z których wynikają obowiązki innych (Weimer, Vining 1999, s. 76 i nast.). W odróżnieniu od systemów politycznych, w których instytucjonalne rozwiązania kreują i chronią prawa własności, istnieją anarchiczne systemy bez rządu i norm ograniczających lub konwencji, w których sama siła (przemoc) fizyczna determinuje możliwość wyłączenia.

Prawa własności mogą być podzielone w różny sposób, bez względu na to, co myślimy o zwykłym posiadaniu, np. farmer może mieć prawo własności pozwalające mu na korzystanie z wody w rzece tylko przez określone miesiące w ciągu roku (Barzel 2000, s. 25–51). Efektywne prawa własności są charakteryzowane przez jasną i pełną alokację praw oraz wysoki poziom ich wykorzystania przez tych, którzy posiadają odpowiednie uprawnienia własnościowe. W tym kontekście, jeśli prawem jest wyłączność korzystania z danego dobra, „stosowanie” tego prawa oznacza po prostu akceptację wyłączności korzystania.

Prawa własności *de iure*⁸, gwarantowane przez państwo, są przejrzyste, chociaż czasami niekompletne. Prawa własności *de iure* mogą być czasami osłabione lub w pewnych przypadkach zastępowane przez takie zachowania jak wkraczanie na cudzy grunt, zajmowanie opustoszałych budynków, kłusownictwo, zwyczaj. Czasami prawa własności *de iure* nie funkcjonują, ponieważ zmiany w technologii lub ceny relatywne kreują nowe dobra, które „wypadają” poza istniejącą alokację (Demsetz 1967, s. 350).

1.4. Dobra nierywalizacyjne

Produkcja dóbr prywatnych, w przypadku konsumpcji rywalizacyjnej będzie w równowadze na poziomie, gdzie cena równa się kosztowi krańcowemu:

⁸ *De iure* – łac. wg prawa; z mocy prawa; prawnie, formalnie, zgodnie z obowiązującym prawem.

$P = MC$

P – cena; MC – koszty krańcowe (*marginal benefits*)

Po stronie popytowej korzyści krańcowe otrzymywane z dodatkowej konsumpcji w równowadze muszą równać się cenie:

$MB = P$

MB – korzyści krańcowe (*marginal costs*)

Dlatego korzyści krańcowe równają się kosztom krańcowym.

Ta sama zasada działa w przypadku dóbr nierywalizacyjnych. Ponieważ wszyscy konsumenci otrzymują korzyści krańcowe z konsumpcji dodatkowej jednostki dobra nierywalizacyjnego, dobro to powinno być produkowane, jeśli suma wszystkich indywidualnych korzyści krańcowych konsumentów przewyższa marginalne koszty produkcji. Tylko wtedy, kiedy produkcja wzrośnie do punktu, w którym suma marginalnych korzyści równa się marginalnym kosztom produkcji, jest to ilość efektywna.

1.5. Istota efektów zewnętrznych

Efekty zewnętrzne występują wtedy, gdy postępowanie jednostki ma wpływ na poziom dobrobytu innych jednostek, a nie znajduje to odbicia w transakcjach pieniężnych na rynku (Samuelson, Nordhaus 1989, s. 44). Efekty zewnętrzne mogą być pozytywne – kiedy z działania jednej osoby korzyści czerpią również inni, np. badania i wdrożenia, albo negatywne – kiedy czyjeś działania zmniejszają użyteczność lub są kosztowne dla innych, np. produkcja powodująca zanieczyszczenie środowiska⁹. Efekty wynikające ze świadczenia dóbr publicznych dotyczą wszystkich jednostek w społeczności, efekty zewnętrzne natomiast dotyczą tylko określone grupy jednostek. Ponieważ efekty zewnętrzne nie są odzwierciedlone w cenach, rozwiązanie rynkowe jest nieefektywne: w przypadku efek-

tów pozytywnych korzyść społeczna z produkcji lub konsumpcji dobra będzie większa niż korzyść konsumenta lub wolny rynek dostarczy takiego dobra zbyt mało. Jeżeli efekty są negatywne, to koszt społeczny będzie wyższy niż koszt prywatny i rynek dostarczy zbyt dużej ilości dóbr. Na konkurencyjnym rynku dobro będzie dostarczane do momentu, gdy koszt krańcowy dobra będzie równał się krańcowym korzyściom kupującego. Jeżeli jednak istnieją pozytywne efekty zewnętrzne, to korzyści z dobra będą czerpać także inni, tak że suma ich krańcowych korzyści będzie większa niż pojedynczego kupującego, a więc większa niż koszt krańcowy. Podobnie jest z negatywnymi efektami zewnętrznymi, z tym, że mamy tutaj do czynienia z negatywnymi konsekwencjami, które dotkną nie tylko kupującego, więc suma korzyści krańcowych będzie mniejsza niż koszt krańcowy. W obydwu przypadkach alokacja rynkowa nie będzie efektywna w sensie Pareto. Istnieją jednak sytuacje, w których mimo występowania efektów zewnętrznych interwencja państwa nie będzie konieczna do osiągnięcia optimum Pareto. Mówi o tym twierdzenie Coase'a (Coase 1960, s. 1–44):

Przy braku kosztów transakcyjnych, pełnym określeniu praw własności i swobodnie działającym rynku, strony, których dotyczą efekty zewnętrzne, uzgodnią alokację zasobów, która będzie optymalna w sensie Pareto, bez względu na pierwotny podział zasobów.

Jak zauważa G. Tullock, ekonomiści czasami twierdzą, że R. Coase rozwiązał problem efektów zewnętrznych, w rzeczywistości jednak po prostu wyjaśnił na czym on polega, nie podając jego rozwiązania (Tullock 2005, s. 18–20). Gdyby nie występowały koszty transakcyjne, instytucjonalne formy dostarczania dóbr publicznych nie miałyby znaczenia. Implikacja jest więc następująca: aby określić, kiedy dobra publiczne powinny być dostarczane przez sektor prywatny, a kiedy przez sektor publiczny, powinniśmy odejść od tego idealistycznego założenia (Ghatak 2003, s. 2).

⁹ Można wnioskować, że w przypadku występowania pozytywnych efektów zewnętrznych mamy do czynienia z beneficjentem – ze względu na odnoszone korzyści, a w przypadku negatywnych efektów zewnętrznych z ofiarą, ze względu na ponoszone straty (por. J.P. Gunning 2001, s. 90).

2. Problem „pasażera na gapę” – czy ekonomiści są etycznymi nihilistami?

Przy okazji omawiania dóbr publicznych nie sposób pominąć problemu *pasażera na gapę*, znanego pod angielską nazwą jako *free ride*¹⁰. Jest on typowym przykładem dylematu więźnia rozpatrywanym w kontekście efektywności przedsięwzięć publicznych oraz zasadności ich podejmowania (Varian 1997, s. 498–500, s. 604–605).

„Pasażer na gapę to osoba, która korzysta z dobra publicznego lub pozytywnych efektów zewnętrznych bez płacenia za nie. Problem ten jest bezpośrednio związany z niemożnością wykluczenia z konsumpcji dobra publicznego (efektu zewnętrznego) i stosunkowo niewielkiego udziału wkładu pojedynczej osoby w wartość całego projektu [...]. Jeżeli pasażerów na gapę zbierze się więcej, to rynek prywatny nie dostarczy dobra publicznego, bo opłaty wniesione przez niegapowiczów, przeznaczone na zakup dobra, będą prawdopodobnie niewystarczające. W wielu przypadkach najlepszym sposobem rozwiązania tego problemu jest ingerencja rządu – pobieranie obowiązkowej opłaty w formie podatków i dostarczanie dobra przy udziale sektora publicznego.” (Siwińska 2003, s. 109).

Niechęć jednostek do dobrowolnego finansowania produkcji dóbr publicznych określa się zatem mianem problemu gapowicza (pasażera na gapę) (Stiglitz 2004, s. 155). Nawet w przypadku teorii wyboru publicznego, z którą autorka ogromnie sympatyzuje, problem ten jest przedstawiony w dosyć standardowy sposób, choć oczywiście jak najbardziej godny uwagi. Posłużmy się zatem analizą J. Buchanana (Buchanan 1999, s. 83 i nast.).

Rozważmy społeczność składającą się z 1000 osób i abstrakcyjny przykład budowy mostu na rzece, którą członkowie społeczności wiejskiej muszą codziennie przekraczać, żeby dostać się do miasta. Każda jednostka ocenia indywidualną korzyść z wybudowania mostu na 10 USD lub w sumie 10 000 USD. Z kolei wybudowa-

nie mostu będzie kosztowało 5000 USD. Każda jednostka rozważa możliwe wybory, jakimi dysponuje: a) wziąć udział w sfinansowaniu dobra publicznego, b) nie brać udziału w sfinansowaniu mostu.

Pojawia się zatem pytanie – jaką rangę jednostka przypisze danemu zachowaniu? Jeżeli przewiduje, że inni członkowie grupy sfinansują budowę mostu, wtedy zyska na niepłaceniu. Jeśli przewiduje, że członkowie grupy nie zechcą finansować jego budowy, wtedy nic nie zyska na tym, że sama jednak zapłaci, ze względu na niepodzielność korzyści. W przypadku dużej liczby osób wchodzących w interakcje jednostka przewiduje, że jej własne zachowanie nie wpłynie na zachowanie innych członków grupy. W takiej sytuacji, bez względu na to, jak jednostka oszacuje zachowanie innych, zawsze racjonalnie wybierze alternatywę pasażera na gapę (wolnego strzelca). Jeśli wszyscy będą myśleć podobnie, most nie zostanie wybudowany. Taką sytuację zilustrowano w tabeli 3.

Wartości w nawiasach oznaczają prawdopodobieństwo przypisane każdemu możliwemu zachowaniu innych jednostek („others”).

Największa oczekiwana wartość zawsze będzie towarzyszyć zachowaniu „nie płacić”, czyli nie kooperować. Taka sytuacja, odpowiednia dla dużej liczby osób wchodzących w interakcje, może być przeciwstawiona sytuacji, w której niewielka liczba osób wchodzi w interakcje. Przyjmując te same ogólne założenia, można przeanalizować sytuację, która pojawi się w społeczności składającej się np. z 10 osób. Każda jednostka antycypuje ogólną korzyść 1000 USD i udział w kosztach, który wynosi 500 USD. Jednostka staje przed takim samym wyborem jak poprzednio – zapłacić albo nie zapłacić. Jednakże mamy do czynienia z małą liczbą osób wchodzących w interakcje, więc jednostka może wziąć pod uwagę, że jej indywidualne działanie wywrze pewien wpływ na zachowanie innych uczestników gry. Jeśli zdecyduje się nie płacić, może oceniać, że prawdopodobieństwo braku współpracy ze strony innych jednostek jest wyższe niż w przypadku, gdy zdecyduje się partycypować w kosztach. Ta zmiana może być wystarczająca, by jednostka podjęła tę decyzję. Sytuację tę przedstawia tabela 4.

Tym razem prawdopodobieństwo możliwych zachowań różni się zależnie od przyjętej postawy.

¹⁰ *Free ride*, co oznacza dosłownie „jazdę na gapę”, albo „darmową jazdę wierzchem”; ludzie próbują pieczeniactwa, gdyż każda osoba ma nadzieję, że druga nabędzie dobro publiczne na swój koszt.

Tab. 3. Macierz wypłat a

	Inni („others”) zapłacą	Inni („others”) nie zapłacą	Oczekiwana wartość (korzyść)
Jednostka zapłaci	5 USD (.5)	-5 USD (.5)	0
Jednostka nie zapłaci	10 USD (.5)	0 (.5)	5 USD

Źródło: Buchanan 1999, s. 85.

Jednostka przewiduje, że jej zachowanie wpłynie na zachowanie innych członków grupy, dlatego też oczekiwana korzyść jest wyższa, gdy jednostka zdecyduje się partycypować w kosztach. Tak czy inaczej wynik będzie zależał od specyficznego oszacowania prawdopodobieństwa.

Jednostka może jednak zakładać, że jej własne działanie (postawa) – zapłacić – obniży, a nie podwyższy prawdopodobieństwo, że inni zapłacą. W takim przypadku prawdopodobieństwo w wierszach może ulec konwersji w stosunku do powyższej sytuacji. Taka sytuacja wskazuje, że jednostka osiągnie wyższą oczekiwaną wartość w przypadku, gdy nie zapłaci (nie sfinansuje budowy mostu). Taką możliwość przedstawiono w tabeli 5.

Jednostka przyjmuje zatem postawę gapowicza, zakładając, że inni skompensują jej antyspołeczne zachowanie. Warunki opisane w drugiej i trzeciej macierzy zależą częściowo od siły sankcji, jakie grupa nakłada na jednostkę. Ponieważ analiza odnosi się do małych grup, interakcje będą prawdopodobnie indywidualne i pojawi się możliwość wyłączenia prawdziwych nonkonformistów. To sugeruje, że sytuacja przedstawiona w tabeli 4 jest bardziej prawdopodobna niż ta opisana w tabeli 5. Zarówno w małych, jak i w dużych grupach przyjęto założenie niepodzielności danego dobra publicznego. Jeśli natomiast zostanie przyjęte założenie o możliwości dostarczenia części danego dobra publicznego, pewna jego ilość może być również dostarczona w przypadku dużej liczby osób wchodzących w interakcje.

Jak podaje J. Buchanan, dyskusja o wolnym strzelcu zajmowała centralne miejsce w nowoczesnej teorii dóbr publicznych, powsta-

Tab. 4. Macierz wypłat b

	Inni („others”) zapłacą	Inni („others”) nie zapłacą	Oczekiwana wartość (korzyść)
Jednostka zapłaci	500 USD (.8)	-500 USD (.2)	300 USD
Jednostka nie zapłaci	1000 USD (.2)	0 (.8)	200 USD

Źródło: ibidem, s. 86.

Tab. 5. Macierz wypłat c

	Inni („others”) zapłacą	Inni („others”) nie zapłacą	Oczekiwana wartość (korzyść)
Jednostka zapłaci	500 USD (.8)	-500 USD(.2)	300 USD
Jednostka nie zapłaci	1000 USD (.9)	0 (.1)	900 USD

Źródło: ibidem, s. 87.

łej na bazie przyczynków wniesionych przez P. Samuelsona i R. Musgrave’a (Buchanan 1997, s. 145). Wydawać by się mogło, że z przedstawionej analizy należy wyciągnąć wnioski, iż problem gapowicza nieodpowiednie towarzyszy dostarczaniu dóbr publicznych. Tymczasem w literaturze przedmiotu pojawiają się głosy o rozbieżności teorii i otaczającej nas rzeczywistości. W większości podręczników akademickich traktuje się problem *free ridera* w sposób jednolity, który można przedstawić następująco (Asch, Gigliotti 1991, s. 33):

- egoistyczne jednostki nie są motywowane (nie mają bodźców), by dobrowolnie przyczynić się do dostarczania dóbr publicznych lub ujawniania prawdziwej wyceny takich dóbr; w pewnych sytuacjach strategią dominującą będzie postawa „nie płacić”,
- postawa „nie płacić” lub nieujawnianie własnej oceny wartości dobra publicznego są racjonalne dla jednostek egoistycznych i dlatego oczekuje się, że ludzie co do zasady będą tak postępować,
- rozwiązaniem problemu *free ridera* jest zmuszenie jednostek przez rząd (w formie podatków) do płacenia za dane dobro lub przez zastosowanie społecznych sankcji.

P. Asch i G.A. Gigliotti zwracają uwagę, że w przypadku takiego postrzegania sprawy pomijane są dwa ważne elementy (Asch, Gigliotti 1991, s. 33). Po pierwsze, ufomność empiryczna – wiele jednostek faktycznie przyczynia się do dostarczania dóbr publicznych, tak jak pokazuje to doświadczenie dnia codziennego oraz tak jak wskazują wyniki z przeprowadzanych eksperymentów. Po drugie: „racjonalne zachowanie” jest kwestionowane z etycznego punktu widzenia (por. Sen 1977, s. 317–344). Podają więc następującą alternatywę, która brzmi (Asch, Gigliotti 1991, s. 36):

- ekonomiczna teoria jasno pokazuje, że interes indywidualny jest sprzeczny z interesem zbiorowym;
- nie powinniśmy być zaskoczeni, że w takich okolicznościach wiele osób opowiada się za własną korzyścią, ale istnieją dowody, że nie wszyscy tak robią (myślą). Czy to sugeruje, że nasze modele są w pewien sposób wadliwe, albo zwyczajnie nie pasują do pewnych rzeczywistych przypadków jest kwestią, co do której ekonomiści i inni często nie są zgodni;
- maksymalizacja własnych korzyści, jako podstawa większości modeli, włączając w to problem pasażera na gapę, jest uważana przez tych, którzy „nie uprawiają” ekonomii, za nieetyczną bazę analiz. Tacy ludzie często odrzucają argument, że ekonomiści próbują opisać to, co jest, a nie jak powinno być.

Zainteresowanie metodologią badań ekonomicznych zawiadły autorkę do bardzo interesującego opracowania A. Sena (Sen 2004, s. 599–603), przydatnego z punktu widzenia rozważań niniejszego opracowania. Otóż koncepcja racjonalnego zachowania jednostek jest głęboko zakorzeniona w teorii ekonomii. A. Sen wskazuje na dwie różne interpretacje racjonalności (ibidem):

- racjonalność jako wewnętrzna konsekwencja wyboru;
- racjonalność jako maksymalizacja własnych korzyści.

Obydwie są powiązane w tym sensie, że maksymalizacja własnych korzyści (posiadających uporządkowaną formę) może pobudzać konsekwentne (logiczne) wybory w kategoriach standardowych kryteriów logicznych. Z drugiej strony konsekwentne zachowanie (jego potrzeba)

nie zawsze zawiera dążność do zaspokojenia własnego interesu (własnych korzyści). Inne cele mogą bowiem wywoływać podobną logiczność.

Założenie maksymalizacji własnych korzyści odegrało główną rolę w budowaniu ekonomicznych modeli zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Maksymalizacja własnych korzyści stała się standardowym i niemalże uniwersalnym założeniem używanym we współczesnej ekonomii.

Równolegle używa się dwóch założeń (ibidem, s. 600–601):

- ludzie postępują racjonalnie;
- ta racjonalność wymaga maksymalizacji własnych korzyści.

Pojawiają się w tym kontekście trzy pytania (wątpliwości):

1. Założenie, że ludzie będą zachowywać się racjonalnie, a odejście od racjonalnego zachowania nie będzie zbyt częste.
2. Określenie racjonalności jako maksymalizacji własnych korzyści.
3. Faktyczne zachowanie przyjmuje formę maksymalizacji własnych korzyści.

Ważne jest również, by dokonać rozróżnienia między problemem naturalnej selekcji motywacji wśród różnych jednostek w danym społeczeństwie oraz tą naturalną selekcją wśród ogólnej motywacji w różnych społeczeństwach. Na określenie własnych (indywidualnych) korzyści składają się różne elementy:

- indywidualna zamożność (bogactwo);
- indywidualne cele;
- indywidualny wybór.

Indywidualne bogactwo może być w centrum zainteresowania (bez wyjątków, takich jak współczucie wobec potrzebujących/biednych). Indywidualne cele mogą być ograniczone do maksymalizacji własnego bogactwa (bez dbałości o dobrobyt innych). Indywidualny wybór może łączyć się z własnymi celami bez dbałości o cele innych. Jednostka może mieć jednak powody, by naruszyć te założenia. Odejście od egoistycznego zachowania może przybrać różne formy, zależnie od tego, który z tych trzech elementów (albo która ich kombinacja) zostanie naruszony. Deskryptywne, predyktywne i normatywne implikacje tych różnych naruszeń mogą być bardzo zróżnicowane. Błędne może być założenie, że prawdziwą kwestią jest tylko kon-

flikt między egoizmem oraz pewnym rodzajem ogólnego altruizmu, trzeba bowiem wziąć pod uwagę rodzinę, społeczność, klasy, grupy zawodowe itp. Założenie o zachowaniu maksymalizującym własne korzyści spowodowało zaniebdanie badania zachowań poszczególnych grup społecznych¹¹ (por. Meuller 2000, s. 70 i nast.).

Użyteczne w odpowiedzi na pytanie postawione w tytule podrozdziału wydaje się opracowanie J. Cartera i M. Ironsa (Carter, Irons 1991, s. 171–177). Autorzy przedstawili w nim wyniki eksperymentu przeprowadzonego na podstawie *ultimatum game* (gra w ultimatum)¹², analizującego zachowania w ramach racjonalnych wyborów, które prowadzą do maksymalizacji korzyści jednostki.

Badaniem objęto grupę 92 studentów, podzielonych na cztery grupy o następujących charakterystykach (ibidem):

- a) studenci pierwszego roku studiów innych niż ekonomia (dodatkowo nieuczestniczący w żadnym kursie z zakresu ekonomii),
- b) studenci pierwszego roku ekonomii, którzy uczestniczą w kursie z zakresu makroekonomii,
- c) starsi studenci (*senior*) innych studiów niż ekonomia (nie ukończyli żadnego kursu z zakresu ekonomii),
- d) starsi studenci (*senior*), którzy wybrali specjalizację z zakresu ekonomii.

W badaniu testowano dwie hipotezy – *learning hypothesis* oraz *selection hypothesis* (czyli hipotezy uczenia się i wyboru), które rozpatrywano w kontekście wpływu edukacji ekonomicznej na przyjmowanie postaw egoistycznych (racjonalnych)¹³ oraz badania czy wybór studiów ekonomicznych przez daną jednostkę jest zdeterminowany przez posiadanie wewnętrznych cech predestynujących do przyjmowania takich postaw. Opis *ultimatum game*, którą posłużono

się do przeprowadzenia przedmiotowej analizy, znajduje się w tabeli 6.

Uzyskano następujące wyniki w ramach badanej zbiorowości. Zgodnie z koncepcją *homo oeconomicus* – jednostka dąży do maksymalizacji własnych korzyści w sensie bogactwa materialnego. W takim razie w analizowanej grze jednostka, jako pierwszy gracz (*proposer*), dąży do zatrzymania dla siebie jak najwyższej kwoty pieniędzy, którą dysponuje, natomiast jako drugi gracz (*responder*) jest w stanie zaakceptować każdą sumę (pieniędzy) wyższą od zera.

Weryfikacja hipotezy wyboru (*selection hypothesis*) – czy zachowanie ekonomistów (maksymalizacja własnych korzyści) w jakikolwiek sposób wiąże się z wyborem ekonomicznej specjalizacji? Wyniki eksperymentu to potwierdziły. Jeśli hipoteza wyboru jest prawdziwa, to studenci pierwszego roku ekonomii powinni zaakceptować niższą sumę (*responder*), a zatrzymać wyższą (*proposer*). Hipoteza została zweryfikowana pozytywnie – stopień zbieżności zachowania „młodych ekonomistów” z ekonomicznym modelem racjonalnych postaw (zachowań) jest wyższy niż u nieekonomistów.

Weryfikacja hipotezy uczenia się (*learning hypothesis*) – czy ekonomia jako nauka kształtuje zachowania zgodne z modelem *homo oeconomicus*? Jeśli hipoteza uczenia się jest prawdziwa, różnice między ekonomistami i nieekonomistami powinny „wzrastać”. Wyniki badań tego nie potwierdziły. Ekonomiści są różni od nieekonomistów w swoich zachowaniach, ale byli różni już w chwili, gdy zaczynali studia. Możemy powiedzieć, że „są różni, bo są różni”.

Wyników tych nie pozostawiono bez komentarza. Być może ekonomiści nie są różni, jeśli chodzi o uczucia. Być może są różni tylko dlatego, że są bardziej wykształceni (posiadają wyższe umiejętności) w kategoriach pewnego rodzaju dedukcyjnej logiki koniecznej do rozpoznania i określenia możliwości uzyskania korzyści ekonomicznych. Być może egoistyczna kalkulacja jest umiejętnością, w której ekonomiści przodują i górują nad innymi.

Na koniec testowaniu poddano następujące zagadnienie – czy jednostki objęte badaniem są w stanie wydedukować ekonomiczne rozwiązanie w *ultimatum game*? Przyjęto następujące założenia:

¹¹ W świetle prowadzonych rozważań podstawową kwestią wydaje się zauważenie konieczności stworzenia kulturowej teorii dóbr publicznych, tzn. cele, postawy i wartości poszczególnych grup społecznych, narodów mogą determinować odpowiedź na pytanie postawione w tytule podrozdziału.

¹² W polskim tłumaczeniu *ultimatum game* można określać jako grę w ultimatum albo przewaga pierwszego.

¹³ W rozumieniu racjonalności w ramach ekonomii głównego nurtu.

Tab. 6. Gry eksperymentalne użyteczne do mierzenia preferencji społecznych

Nazwa Gry (1)	Definicja gry (2)	Przykład z życia (3)	Przewidywania dotyczące racjonalnych i egoistycznych graczy (4)	Eksperymentalne prawidłowości i odniesienia (5)	Interpretacja wyniku gry (6)									
<i>Prisoner's Dilemma Game</i> (Dylemat więźnia)	<p>Dwóch graczy, z których każdy może podjąć współpracę albo uciec. Rozkład wypłat jest następujący:</p> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td></td> <td>współpraca</td> <td>uciec</td> </tr> <tr> <td>współpraca</td> <td>H,H</td> <td>S,T</td> </tr> <tr> <td>uciec</td> <td>T,S</td> <td>L,L</td> </tr> </table> <p>$H > L, T > H, L > S$</p> <p>H – nagroda za współpracę T – pokusa zdrady (ucieczki) L – kara za zdradę (ucieczkę) S – wypłata oszukanego</p>		współpraca	uciec	współpraca	H,H	S,T	uciec	T,S	L,L	<p>Efekty zewnętrzne (zanieczyszczenia, hałas)</p> <p>Wymiana bez wiążących kontraktów</p> <p>Status/pozycja konkurencji</p>	Ucieczka (zerwanie współpracy)	<p>50% graczy wybiera współpracę</p> <p>Porozumiewanie się zwiększa częstotliwość kooperacji</p>	Wzajemnie oczekiwana kooperacja
	współpraca	uciec												
współpraca	H,H	S,T												
uciec	T,S	L,L												
Public Goods Game	<p>n graczy równocześnie decyduje o wysokości swojego udziału/wkładu $g_i (0 \leq g_i \leq y)$</p> <p>y jest kwotą, jaką dysponuje każdy z graczy</p> <p>każdy gracz „i” zarabia $\pi_i = y - g_i + G/n$</p> <p>G jest sumą wkładów wszystkich graczy</p>	<p>Grupowe odszkodowanie</p> <p>Wspólna produkcja w prymitywnych (pierwotnych) społeczeństwach</p> <p>Nadużywanie wspólnych zasobów (np. woda, łowiska ryb)</p>	<p>Żaden z graczy nie wniesie wkładu</p> <p>$g_i = 0$</p>	<p>Gracze wnoszą wkład w wysokości 50% kwoty, jaką dysponują w pojedynczej grze</p> <p>Wkłady zmniejszają się z upływem czasu</p> <p>Większość wybiera $g_i = 0$ w końcowym okresie/w końcowej fazie</p> <p>Porozumiewanie się znacząco zwiększa kooperację</p> <p>Możliwość poniesienia indywidualnej kary znacząco zwiększa wysokość wkładu</p>	Wzajemnie oczekiwana kooperacja									

Tab. 6. – cd.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ultimatum Game	Podział ustalonej sumy pieniędzy S między dwóch graczy (<i>proposer</i> i <i>responder</i>). Pierwszy gracz (<i>proposer</i>) oferuje x . Jeśli drugi (<i>responder</i>) odrzuci x , obydwaj nie otrzymają, jeśli kwota x zostanie zaakceptowana – pierwszy gracz otrzyma $S - x$, a drugi gracz – x .	Składanie ofert „za 5 dwunastą”, w przypadku obrotu towarami szybko psującymi się	Oferta $x = \varepsilon$ ε jest najmniejszą jednostką pieniężną jakikolwiek $x > 0$ zostanie zaakceptowane	Większość ofert zawiera się między 0.3 a 0.5 S . $x < 0.2 S$ jest odrzucane w połowie przypadków Konkurencja między pierwszymi graczami (<i>proposers</i>) ma istotny wpływ na wzrost x Konkurencja między drugimi graczami (<i>responders</i>) znacząco obniża x	Drudzy gracze (<i>responders</i>) „karzą” niesprawiedliwe oferty Negatywna wzajemność
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Dictator Game	Tak jak w przypadku <i>Ultimatum game</i> , za wyjątkiem faktu, że drugi gracz (<i>responder</i>) nie może odrzucić oferty pierwszego gracza (<i>proposer</i>), który jest dyktatorem Wyplata wygląda następująco – $(S - x, x)$	Działalność dobroczynna	Brak udziału $x = 0$	Średnio gracze (<i>proposers</i>) oferują $x = 0.25 S$ Znaczące różnice w osiągniętych wynikach (w zależności od eksperymentu, danej jednostki)	Czysty altruizm
Trust Game	Investor ma określoną sumę pieniędzy S i przekazuje y (mieszczący się między 0 a S) powiernikowi Powiernik uzyskuje $3y$ i może zwrócić jakikolwiek x mieszczący się między 0 a $3y$ Investor zarabia $S - y + x$ Powiernik zarabia $3y - x$	Sekwencyjna wymiana w ramach wiążącego kontraktu (nabywanie od sprzedawców na eBay)	Powiernik wypłaca $x = 0$ Investor inwestuje $y = 0$	Średnio $y = 0.5 S$ a powiernicy wypłacają nieco mniej niż $0.5 S$	Powiernicy wykazują pozytywną wzajemność

Tab. 6. – cd.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Gift Exchange Game	Pracodawca (<i>employer</i>) oferuje pracownikowi (<i>worker</i>) wynagrodzenie (<i>w</i>) oraz oznajmia pożądaną poziom wysiłku <i>e</i> .	Niekontraktowalność i nieegzekwowalność wysiłku pracownika	Pracownik wybiera $e = 1$ Pracodawca płaci minimalne wynagrodzenie	Wysilek wzrasta wraz ze wzrostem wynagrodzenia. Pracodawcy wypłacają wynagrodzenie dużo wyższe niż minimalne. Pracownicy akceptują oferty niskich płac, ale przy ponoszonym wysiłku $e = 1$ W przeciwieństwie do <i>Ultimatum Game</i> konkurencja między pracownikami (np. responders) nie ma wpływu na (wysokość) oferty wynagrodzenia	Pracownicy odwzajemniają hojne oferty wynagrodzenia. Pracodawcy odwołują się do wzajemności pracowników poprzez oferowanie hojnych płac
Third-Party Punishment Game	Jeśli pracownik przyjmie ofertę, może wybrać jakiegokolwiek <i>c</i> między 1 a 10. Pracodawca zarabia $10e - w$, a pracownik zarabia $w - c$ (<i>c</i>) <i>c</i> (<i>e</i>) jest ceną wysiłku, jaki ponosi pracownik	Spoleczna dezaprobata gorszącego traktowania innych (sędziżkie awantury)	A nic nie przekazuje B C nigdy nie karze A	Kara A jest tym wyższa, im mniej A przekaze B	C sankcjonuje (karze) naruszenie przyjętych norm przez gracza A
	A i B grają <i>Dictator Game</i> C obserwuje, jaka część <i>S</i> jest przekazywana B C może ukarać A, ale kara jest także kosztowna dla C				

Źródło: Henrich, Boyd, Bowles, Camerer, Fehr, Gintis 2004, s. 61–63.

1) *Responder* dokonuje wyborów wyłącznie w celu maksymalizacji swojego pieniężnego bogactwa, które oznacza najniższą zaoferowaną przez *proposera* i akceptowalną wypłatę.

2) *Proposer* dokonuje wyboru na podstawie dążenia do maksymalizacji własnego bogactwa. Wierzy też, że *responder* dokonuje wyboru, opierając się na takim samym kryterium.

W takim razie jaki podział kwoty 10 USD proponuje pierwszy gracz (*proposer*)? Uzyskano następujące wyniki:

1) W odniesieniu do *respondera* próbka „właściwych odpowiedzi” (maksymalizacja własnych korzyści) była podobna dla ekonomistów i nieekonomistów.

2) W odniesieniu do *proposera* „próbka proporcji” była znacząco wyższa dla ekonomistów (w rozumieniu pozostawienia sobie wyższej części kwoty – wypłaty). 44% ekonomistów odpowiedziało „prawidłowo” w zestawieniu z 29% nieekonomistów.

Jest to więc dowód na to, że ekonomiści są bardziej wykształceni w kategoriach procesu myślowego związanego z racjonalnością ekonomiczną. Nie zaskakuje, że zdolność wydedukowania możliwości osiągnięcia ekonomicznego bogactwa „faworyzuje” wybór ekonomiczny. W konkluzjach poczyniono kilka uwag – studenci mogli np. ukończyć kurs ekonomii w szkołach średnich (może wtedy *learning hypothesis* zostałaby zweryfikowana pozytywnie?). Poza tym, jeśli gra jest powtarzalna – różnice między ekonomistami i nieekonomistami maleją. Mimo że zachowanie ekonomistów było częściej zbieżne z modelem *self-interest behaviour*, nie oznacza to, iż zostało dokładnie przewidziane przez model. W badanej próbie ekonomiści byli w stanie zaakceptować nie mniej niż 1,70 USD z pewnym odchyleniem, a średnio zatrzymywali sobie 6,15 USD.

Ekonomia bada ludzkie zachowania (Becker 1990, s. 266 i nast.). Jesliby przyjąć za G. Beckerem rozumienie ekonomii jako metody, a nie obszaru badawczego, ekonomia odnosi się do inklinacji ludzkiego umysłu w kierunku kalkulacji (ekonomizacji działań). Ekonomia stała się filozofią społeczną, wyjaśniającą zjawiska polityczne, kulturowe, socjologiczne, a nawet etyczne.

Jedną z implikacji definicji ekonomii może być etyczny nihilizm. „Kiedy każdy motyw ludz-

kiego działania zostanie zredukowany do maksymalizacji przyjemności i minimalizacji bólu, wtedy kryteria – dobrze – źle, prawda – fałsz – zostaną zredukowane do właściwej kalkulacji użyteczności. Moralność stanie się technicznym problemem, a moralna wina – błędem w rachunku”. Oczywiście można kontynuować rozważania, poddając badaniu poszczególne grupy ekonomistów – czy etycznymi nihilistami są ludzie posiadający wykształcenie ekonomiczne, czy też naukowcy, których obszarem badawczym jest ekonomia?

3. Efektywne państwo jako dobro publiczne

Z punktu widzenia rozważań prowadzonych w artykule warto zastanowić się, co należy rozumieć pod pojęciem „efektywne państwo” i czy stanowi ono dobro publiczne. Analizując pojęcie dobra publicznego, warto (można) spojrzeć na jakość rządzenia państwem jako na jedno z ważniejszych dóbr publicznych (Stiglitz 2004, s. 176–177). Dobrem publicznym jest niewątpliwie efektywne państwo, którego skuteczność funkcjonowania zależy od jakości instytucji publicznych. Czy można więc pokusić się o stworzenie modelu efektywnego państwa?

Dla ekonomisty najważniejszą kategorią ekonomiczną jest efektywność ekonomiczna (*economic efficiency*). W ekonomii głównego nurtu jest ona podstawowym standardem wartościowania wszelkich procesów gospodarczych. Nie oznacza to jednak, że przedmiotem analizy nie mogą być kwestie sprawiedliwości czy równości (Wilkin 1997, s. 25). Dość spójną charakterystykę czterech koncepcji efektywności w odniesieniu do sektora publicznego przedstawił A. Breton. Zostały one w tym miejscu krótko przedstawione (Breton 1998, s. 17–24).

Pierwsza z nich nazywana jest „efektywnością państwa dobrobytu” (*welfare-economics efficiency*). Koncepcja ta wywodzi się z teorii dóbr publicznych i teorii optymalnego opodatkowania. Teoria optymalnego opodatkowania ma na celu wskazanie decydentom (politykom) co należy zrobić, by dokonać bardziej równomiernej dystrybucji dochodów przy jednoczesnej minimalizacji całkowitych obciążeń podatkowych. Teoria ta jest zbudowana na dwóch założe-

niach: a) bardziej równomierna dystrybucja wymaga wyższych krańcowych stóp podatkowych i większych obciążeń podatkowych (*a cost*); b) bardziej równomierna dystrybucja, kiedy krańcowa użyteczność dochodów spada dla każdej jednostki, poprawia w większym stopniu sytuację jednostek mniej zamożnych, niż pogarsza sytuację bardziej zamożnych obywateli (*a benefit*). Optymalny rozkład stóp podatkowych zostaje osiągnięty, gdy jest sprawiedliwy, jest także efektywny, ponieważ powoduje, że całkowite obciążenia podatkowe są tak niskie, jak tylko to możliwe. Z punktu widzenia tej analizy, w odniesieniu do finansów publicznych ważne są dwie cechy *welfare-economics efficiency*. Pierwszą z nich jest założenie, iż na poziomie jednostek i, siłą rzeczy, na poziomie instytucji rządowych, nie ma behawioralnych powiązań między ilością i jakością dóbr i usług (włączając redystrybucję) dostarczanych przez rządy a wysokością podatków gromadzonych w celu ich sfinansowania. Decyzje rządu w odniesieniu do dochodów i wydatków są podejmowane zupełnie odrębnie. Zalecenie, by neutralność była najważniejszym kryterium reform podatkowych, pochodzi właśnie z tej koncepcji efektywności. Druga cecha *welfare-economics efficiency* to konieczność narzucenia zewnętrznych kryteriów efektywności. Godne uwagi jest nieistnienie żadnych naturalnych sił oddziaływania w systemie polityczno-ekonomicznym, które zachęcają rządy do bycia efektywnymi w sensie *welfare-economics efficiency*, tzn. do dostarczania dóbr i usług oraz do efektywnego nakładania podatków z punktu widzenia tej koncepcji. Z drugiej strony ekonomistki z nurtu *welfare economics* wierzą w efektywną walkę rządów z niedoskonałościami rynku (*market failures*), ale uważają, że działania polityków, biurokracji, sądów, wyborców są/mogą być przeszkodą dla „dobrej” polityki gospodarczej.

Druga koncepcja efektywności może być nazwana „efektywnością kosztów transakcyjnych” (*transaction-costs efficiency*). Tylko częściowo interesuje się ona efektywnym dostarczaniem dóbr publicznych i efektywnym gromadzeniem podatków. Przedmiotem zainteresowania tej koncepcji są przyczyny niepowodzenia funkcjonowania mechanizmów politycznych – w teorii wyboru publicznego (*public choice theory*) – są to niepowodzenia związane z procedurami głosowania,

kumoterstwem, umowami, wymaganiami informacyjnymi. Wiąże się to także z efektywnością instytucjonalnej reakcji na te niepowodzenia, tzn. reputacją, zaufaniem, strukturami porządku, starszeństwem. Koncepcja *transaction-cost efficiency* ma wiele analiz instytucjonalnych. Opiera się ona na przesłance, że efektywność jest generowana przez naturalne siły – jest wytworem instytucji, umów, porozumień (poprzez odnoszenie wzajemnych korzyści bądź konkurencję).

Trzecia koncepcja efektywności – „efektywność konstytucyjna” (*constitutional efficiency*), stworzona przez J. Buchanana i G. Tullocka, zakłada, że rezultaty polityki będą efektywne, jeśli na „scenie decyzji konstytucyjnych” będzie obowiązywała zasada jedności albo prawie jedności, ponieważ uchwalone prawa będą najlepsze dla tych, którzy je wybrali. Próby oceny decyzji i wyników osiągniętych na scenie politycznej na podstawie zewnętrznych kryteriów są w zasadzie bezsensowne, jeśli decyzje i wyniki osiągnięto na podstawie jedności lub prawie jedności uchwalonych reguł.

Czwarta koncepcja może być nazwana „efektywnością wickseliańską” (*Wicksell-Lindhal* lub *Wicksellian efficiency*). Odnosi się ona do powiązań między kosztami i korzyściami publicznie świadczonych dóbr i usług lub, mówiąc inaczej, do zależności między wysokością podatków płaconych przez obywateli za dostarczanie dóbr publicznych a wyceną wartości tych dóbr i usług. Kwestia efektywności wiąże się tu ze zdolnością rządów i innych instytucji do dostarczania dóbr i usług w takiej ilości i o takiej jakości, w ramach osiągniętych dochodów podatkowych, która zaspokoi popyt indywidualny. Jeśli rząd potrafi zagwarantować to wszystkim obywatelom, podaż dóbr i usług jest efektywna w sensie Pareto lub odpowiednio strata użyteczności dla jednostki wynosi zero. Jeśli zbiorowe decyzje dotyczące wydatków i dochodów budżetowych są podejmowane jednocześnie i jednością, nastąpi powiązanie między kosztami i korzyściami. W rezultacie kolektywne decyzje będą efektywne w sensie Pareto, a strata użyteczności wyniesie zero.

Nie negując wartości wszystkich przedstawionych wyżej koncepcji efektywnego państwa, autorka skoncentruje się teraz na koncepcji wywodzącej się z ekonomii instytucjonalnej, która opiera się na przesłance, że efektywność jest

generowana przez naturalne siły – jest wytworem instytucji, umów, porozumień (przez odnośnienie wzajemnych korzyści bądź konkurencję). Chodzi zatem o instytucjonalną efektywność państwa.

Model efektywnego państwa. Wydaje się, że w modelu efektywnego państwa kluczowym pojęciem jest termin *governance*, którego nie należy utożsamiać z *government*, czy *to govern* (Boyte 2005, s. 536 i nast.). J. Hausner używa terminu *governance* w znaczeniu „rządzenie” (Hausner 2001, s. 11), ale wydaje się, że współcześnie chodzi o to, że rząd z rządzącego (*government, to govern*) staje się zarządzającym, i w tym znaczeniu należy używać tego pojęcia¹⁴.

Z perspektywy Unii Europejskiej można mówić o następujących zasadach dobrego zarządzania *good governance* (Commission of the European Communities 2001, s. 10–11):

- otwartość (*openness*) – aktywna komunikacja między państwami członkowskimi i UE, używanie dostępnego dla wszystkich języka. Jest to niezbędne, żeby zwiększyć zaufanie do instytucji UE;
- partycypacja (*participation*) – jakość i efektywność polityk UE zależy od zapewnienia szerokiej partycypacji w prowadzeniu polityki – od koncepcji do implementacji;
- odpowiedzialność (*accountability*) – jasność odnosząca się do tego, które instytucje UE odpowiadają za stanowienie, a które za wykonywanie prawa. Wymagana jest jednakże większa jasność i odpowiedzialność od krajów członkowskich i tych wszystkich, którzy są zaangażowani w rozwój i realizację polityk wspólnotowych na jakimkolwiek poziomie;
- skuteczność (*effectiveness*) – polityka musi być efektywna i odpowiednia (aktualna), dostarczająca tego, co jest potrzebne, na bazie jasnych celów, oceny przyszłego wpływu, tam gdzie jest to możliwe, na bazie doświadczeń. Skuteczność zależy również od realizacji polityki UE w proporcjonalny sposób, tzn. na najbardziej odpowiednim szczeblu;

– spójność (*coherence*) – polityka i działania muszą być spójne i łatwo zrozumiałe. Wzrasta potrzeba spójności w ramach Unii, ponieważ poszerza się zakres realizowanych zadań. Rozszerzenie spowodowało wzrost różnorodności oraz wzrost zaangażowania regionalnych i lokalnych władz w polityki UE. Spójność wymaga politycznego przywództwa i silnej (mocnej) odpowiedzialności poszczególnych instytucji.

Każda zasada jest istotna sama w sobie, ale żadnej z nich nie uda się osiągnąć za pomocą odseparowanych działań. Polityki nie mogą być efektywne bez właściwego przygotowania, realizacji i wsparcia. Wzmocnienie tych pięciu zasad może nastąpić dzięki proporcjonalności i subsydiarności – wybór poziomu, na którym zostanie podjęte działanie, oraz wybór odpowiednich instrumentów musi być dostosowany do wyznaczonych celów. To oznacza, że przed podjęciem danej inicjatywy należy systematycznie sprawdzić: a) czy publiczne działanie jest potrzebne, b) czy poziom UE jest najbardziej odpowiedni, c) czy wybrane środki są proporcjonalne do realizacji tych celów (por. Kargol, Sokół 2003).

Przedstawione wyżej cechy dobrego zarządzania, rządzenia wydają się wpisywać w koncepcję rządzenia interaktywnego, która opiera się na następujących założeniach (Hausner 2001, s. 16 i nast.):

- rządzenie polega na wywoływaniu pożądanych zmian przez tworzenie procesu społecznej innowacji, dokonującego się w następstwie społecznych interakcji;
- zadanie ośrodka wywołującego proces zmian nie polega na ustanawianiu określonych reguł i wymuszaniu ich respektowania, lecz na stymulowaniu procesu definiowania i formowania takich reguł, które pozwolą uczestnikom zaspokajać swoje potrzeby i realizować swoje interesy;
- sukces zależy od wyzwolenia przez „ośrodek kierowniczy” zdolności uczestników systemu społecznego do aktywnego przystosowywania się i tworzenia nowych rozwiązań dzięki procesowi społecznego komunikowania, negocjowania i porozumiewania się.

Wydaje się, że bardzo użyteczną definicję rządzenia interaktywnego podaje J. Kooiman: „rządzenie interaktywne w sferze społeczno-

¹⁴ Termin *governance* można też tłumaczyć jako kierowanie życiem publicznym (por. Marody, Wilkin 2002, s. 73). Współcześnie koncepcja *governance* jest rozwijana przez taką dziedzinę wiedzy, jak zarządzanie publiczne (*public management*) (por. Kooiman 2000, s. 288).

-politycznej oznacza nadawanie tonu – stwarzanie warunków społeczno-politycznych umożliwiających rozwój nowych form rządzenia interaktywnego oparte na kategoriach interaktywnego współzarządzania, współsterowania i współrządzenia” (Kooiman 1993, s. 3).

Wobec powyższych rozważań można przyjąć, że jakość rządzenia państwem należy uznać za jedno z ważniejszych dóbr publicznych, a ta z kolei zależy od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych, w ocenie autorki – rządzenie interaktywne może spełniać kryteria efektywnego państwa¹⁵.

4. Normatywna i pozytywna teoria dóbr publicznych

Rozpatrzmy teorię dóbr publicznych w szerszym kontekście teorii sektora publicznego. Przyjmując perspektywę normatywną, definiuje się ekonomiczne funkcje rządu (państwa), a następnie określa właściwą politykę dla realizacji tych funkcji. Zaadaptowanie podejścia pozytywnego powoduje natomiast podjęcie działań w celu wyjaśnienia, dlaczego rząd prowadzi określoną politykę (wyjaśnienie tego, co jest) i przewidywanie jaką politykę będzie realizował w przyszłości (Cordes 1997, s. 169–172).

Tradycyjna normatywna teoria finansów publicznych (w tym teoria dóbr publicznych) próbuje określić, kiedy i w jaki sposób rząd powinien wykorzystywać instrumenty fiskalne i prawne, którymi dysponuje, w celu alokacji zasobów i redystrybucji dochodu. Z kolei pozytywna teoria rządu, będąca częścią teorii wyboru publicznego, poszukuje wyjaśnienia – jak zakres, wielkość i formy publicznych działań są kształtowane przez zachowanie, w dużej mierze egoistycznych, obywateli, grup nacisku, polityków, pracowników administracji, którzy „wchodzą” w interakcje w ramach nierynkowych politycznych instytucji (poglądy Buchanana¹⁶, Holcombe’a¹⁷). Te dwie

perspektywy są postrzegane jako na swój sposób sprzeczne wizje ekonomicznej roli państwa.

W tradycyjnym normatywnym podejściu zdolność rządu do podwyższania, a w pewnych przypadkach do obniżania cen rynkowych oraz inne formy aktywności (ingerencji), takie jak podatki, subsydia, ramy regulacyjne, które są określane przez kolektywny, demokratyczny proces decyzyjny, postrzegane jako działania dostarczające argumentów na rzecz ekonomicznej legitymizacji państwa, ze względu na fakt istnienia niedoskonałości rynku (Cordes 1997, s. 169).

W pozytywnych modelach wyboru publicznego fakt, że decyzje polityczne wyłaniają się z czegoś innego niż dobrowolna wymiana rynkowa, jest postrzegany jako kreujący środowisko, w którym rozstrzygnięcia o alokacji zasobów i redystrybucji dochodu dokonujące się w ramach procesu politycznego są przynajmniej w takim samym stopniu zdeterminowane przez egoistyczne interesy grup politycznych, polityków i pracowników administracji jak przez niepowodzenia dobrowolnej wymiany w zaspokajaniu indywidualnego popytu na publiczne dobra i usługi. Właściwe wydaje się zatem postrzeganie tych dwóch nurtów jako wzajemnie się uzupełniających, a nie zastępujących, w ocenie i projektowaniu różnorodnej polityki rządu (ibidem).

Wartości tradycyjnej normatywnej teorii należy upatrywać w wyjaśnianiu ekonomicznej roli rządu w kategoriach zdolności do osiągnięcia optimum Pareto (bazą analiz – paradygmat *market failure*, indywidualne preferencje, zdolność do zaspokojenia potrzeb społecznych, ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych). Zmiany technologiczne i instytucjonalne powodują przy tym konieczność redefinicji roli państwa w gospodarce.

Normatywne modele koncentrują się głównie na identyfikacji działań, jakie rządy mogą podejmować, które w teorii będą korzystne dla gospodarki. Jednakże między teorią a praktyką istnieje różnica. Inną sprawą jest identyfikacja teoretycznych atrybutów właściwego poziomu podatków, które zredukują poziom zanieczyszczeń, a czym innym praktyczny schemat faktycznego wdrożenia takich podatków. Nawet jeśli wymyślnie idealną politykę – zakres i wielkość działań alokacyjnych i redystrybucyjnych podejmowanych przez rząd będzie automatycznie zdeter-

¹⁵ Efektywne państwo można oczywiście postrzegać szerzej (por.: Przygodzka 2006, s. 184).

¹⁶ J. Buchanan to wybitny reprezentant teorii pozytywnej – wyjaśnianie i przewidywanie skutków/wyników kolektywnego podejmowania decyzji, łączącego w sobie udział wielu osób – teoria wyboru publicznego.

¹⁷ Por. Holcombe 2005, s. 95–114.

minowany przez proces kolektywnego wyboru. W takim procesie popyt na publiczne działania jest wyrażany przez obywateli, dzięki różnorodności mechanizmów głosowania, włączając w to głosowanie bezpośrednie (referendum) albo wybory pośrednie, a podaż przez polityków, którzy oferują określony program, kształtowany z uwzględnieniem dążenia do maksymalizacji ich politycznego poparcia, wspieranego przez pracowników administracji.

Jeśli ktoś zaakceptuje uzasadnione założenie, że zachowanie poszczególnych aktorów na scenie politycznej będzie w znacznym stopniu kierowane ich własnym interesem, nie istnieje gwarancja, że kolektywny wybór doprowadzi do osiągnięcia wyniku efektywniejszego lub sprawiedliwszego od tego, który ukształtowałyby się w procesie dobrowolnej wymiany. Jak zauważa Buchanan, nie ma gwarancji, że zastąpienie popytu wyrażającego indywidualne preferencje dzięki dobrowolnej wymianie popytem, który wyraża indywidualne preferencje za pomocą procesu kolektywnego wyboru publicznego, faktycznie poprawi alokację zasobów lub redystrybucję dochodu (Buchanan 2003, s. 13–18). Ta obserwacja jest szczególnie istotna i implikuje konieczność uzupełnienia teoretycznych elementów teorii normatywnej (jeśli tylko to możliwe) empirycznymi badaniami rozległości niedoskonałości rynku. Dobrym przykładem są dobra publiczne. Teoria niedoskonałości rynku pokazuje, że rynki prywatne będą zawodzić, gdy chodzi o osiągnięcie korzyści z wymiany, której przedmiotem są dobra publiczne (kolektywne), ale literatura wyboru publicznego pokazuje z kolei, że publiczne dostarczanie takich dóbr też łączy się z problemami. Należy zatem zadać pytanie – które z tych nieidealnych rozwiązań instytucjonalnych dla dostarczania dóbr publicznych jest stosunkowo (porównywalnie) bardziej zdolne do umożliwienia jednostkom osiągnięcia korzyści z wymiany. Odpowiedź na pytanie zależy po części od zakresu i rozmiaru problemu *free ridera*, co jest raczej sprawą empiryczną, a nie teoretyczną (Cordes 1997, s. 171).

Niniejszy paragraf został wyodrębniony ze względu na chęć pokazania istniejących w teorii ekonomii sektora publicznego dwóch nurtów. Ich wątki się przeplatają, ale jednocześnie istnieją między nimi istotne różnice. Jak za-

uważa J. Buchanan, możliwość oddzielenia tych dwóch nurtów badawczych jest większa w teorii dóbr publicznych niż w teorii dóbr prywatnych (Atkinson 1987, s. 5–15). Współcześnie wydaje się, że jesteśmy świadkami przejścia od analizy w ujęciu normatywnym w kierunku pozytywnej analizy teorii dóbr publicznych. Reprezentantem pierwszego nurtu jest m.in. R. Musgrave, a drugiego J. Buchanan (Buchanan, Musgrave 2005). Warto odnieść się do początków powstania obydwu nurtów. Tak jak przedstawił to J. Buchanan, normatywna teoria dóbr publicznych najlepiej została zaprezentowana w dwóch artykułach P. Samuelsona, które wyrastają bezpośrednio z teorii ekonomii dobrobytu (*welfare economics*) (Samuelson 1954, 1955).

Chronologicznie podchodząc do sprawy, należy przypomnieć dosyć interesujący artykuł B. Hansjürgensa, w którym przedstawia on wpływ K. Wicksella na R. Musgrave'a i J. Buchanana (Hansjürgens 2000, s. 95–116). Obydwaj wielcy ekonomiści naszych czasów (R. Musgrave i J. Buchanan) uważają się za spadkobierców K. Wicksella, z czym nie do końca zgadza się B. Hansjürgens. Po jednej stronie mamy P. Samuelsona, który ma neoklasyczne korzenie anglosaskie (Mill–Walras–Pigou–Edgworth) oraz R. Musgrave'a – o poglądach wyrastających z tradycji Sax–Wicksell–Lindahl, chociaż jak podkreśla B. Hansjürgens, wpływ Wicksella na R. Musgrave'a nie był tak silny, jak mówi o tym Musgrave, chyba że przyjąć Wicksella i Lindahla za jedną szkołę myślenia, co nie jest nieuzasadnione. Z drugiej strony mamy J. Buchanana i teorię wyboru publicznego. Teoria wyboru publicznego wyrosła z teorii finansów publicznych i może być postrzegana jako uzupełnienie rozważań neoklasycznej teorii finansów publicznych. Wybór publiczny to wyjaśnienie powodów aktywności państwa i jednocześnie teoria niedoskonałości państwa (*government failures*). Ekonomia dobrobytu (*welfare economics*) jest zaś teorią niedoskonałości rynku (*market failures*).

Zgodnie z tym rozróżnieniem teoria normatywna odpowiada zatem na pytanie, jak powinno być – państwo powinno dostarczać dobra publiczne, ponieważ rynek zawodzi, natomiast zostając przy założeniu, że ekonomia pozytywna bada jak jest, w przypadku sektora publicznego –

odnosi się do jego zawodności, chodzi tu niewątpliwie o efektywność państwa.

Prosta obserwacja rzeczywistego świata sugeruje istnienie dwóch problemów z zastosowaniem teorii dóbr publicznych jako usprawiedliwienia ich produkcji przez sektor publiczny. Po pierwsze, wiele dóbr publicznych z powodzeniem dostarcza sektor prywatny, tak więc produkcja rządowa nie jest konieczna. Po drugie, wiele dóbr, które są faktycznie produkowane przez sektor publiczny, nie odpowiada ekonomicznej definicji dobra publicznego w gospodarce (Holcombe 1997, s. 1 i nast.), tak więc teoria dóbr publicznych ma kilka słabych punktów w wyjaśnianiu faktycznej roli państwa w gospodarce. R. Holcombe zadaje sobie bardzo istotne pytanie: jeśli teoria dóbr publicznych zawiodła jako teoria wydatków, to dlaczego jest tak mocno zakorzeniona w ekonomicznej teorii sektora publicznego? (ibidem).

Słownik definiuje „publiczny” jako związany ze społeczeństwem lub mu służący. Wśród większości ludzi, włączając ekonomistów, określenie „dobra publiczne” kreuje wyobrażenie dobra, którego konsumpcja jest dostępna dla wszystkich, a powszechne przykłady używane przez ekonomistów, takie jak obrona narodowa i autostrady sugerują, że dobro publiczne jest dobrem produkowanym przez rząd i generalnie dostępnym dla społeczeństwa. Faktycznie, ta bardziej zdroworoządkowa definicja dobra publicznego była ogólnie akceptowana przez ekonomistów, dopóki P. Samuelson nie stworzył definicji bardziej precyzyjnej i tym samym zmienił jej znaczenia (Musgrave 1959, s. 44)¹⁸.

R. Holcombe stwierdza, że dobra publiczne z pewnością istnieją, tzn. są dobra, które pasują do ekonomicznej definicji dóbr publicznych, ale ich produkcja przez sektor publiczny nie jest ani konieczna, ani wystarczająca dla efektywnej produkcji. Pierwszy krok w celu rozwinięcia *a theory*

of the theory of public goods to zbadanie założenia, że dobra z cechami dóbr publicznych wymagają publicznej produkcji ze względu na kryterium efektywności.

R. Holcombe zadaje sobie pytanie – czym jest dobro publiczne? Dobrem produkowanym przez sektor publiczny, czy może dobrem konsumowanym kolektywnie, czy dobrem niewyłącznym, posiadającym cechę niewyłączności w konsumpcji? A może posiadającym łącznie te wszystkie cechy? Załóżmy, że dobro publiczne ma takie cechy jak niewyłączność i nierywalizacyjność w konsumpcji. W takim razie należy krytycznie przyjrzeć się pogładowi, że dobra publiczne są efektywniej produkowane w sektorze publicznym. Czy założenie, że dobro publiczne musi być produkowane przez sektor publiczny, aby efektywnie alokować zasoby, można logicznie wywieść z tezy P. Samuelsona? Istnieje tu pewien logiczny problem. Nawet jeśli rynkowa produkcja nie osiągnie ekonomicznej efektywności w sensie Pareto, nie ma gwarancji, że produkcja rządowa będzie w jakikolwiek sposób efektywniejsza niż produkcja prywatna. R. Holcombe doszedł do ważnego wniosku – jeśli rządowa produkcja obrony narodowej jest konieczna dla efektywności, to nie dlatego, że dobro to jest dobrem publicznym (Holcombe 1997).

5. Ekonomia sektora publicznego – próba stworzenia nowego paradygmatu

Paradygmat jawi się jako „coś ustalonego” i bezwzględnie obowiązującego w danej dziedzinie nauki, jako rdzeń, z którego wywodzą się główne jej twierdzenia. Jeśliby dokonać prostego podziału na ekonomię sektora publicznego i ekonomię sektora prywatnego, to ekonomia sektora publicznego, w odróżnieniu od tej „drugiej” zajmuje się badaniem, w jaki sposób dokonywane są wybory w ramach sektora publicznego, jaka jest rola państwa w gospodarce i za pomocą jakich metod państwo może wpływać na decyzje podejmowane w sektorze prywatnym. Niezmiennie natomiast dla jednej i drugiej pozostaje poszukiwanie odpowiedzi na pytania (Stiglitz 2004): co produkować? jak produkować? dla kogo produkować? w jaki sposób podejmuje się powyższe decyzje?

¹⁸ W swoim klasycznym dziele R. Musgrave używa swego rodzaju tautologicznej definicji odpowiadającej pojęciu używanemu przed P. Samuelsonem, definiując dobro publiczne jako dobro, którego właściwą jakością wymaga publicznej produkcji. Podaje wojsko i edukację jako przykłady i broni ich w zdroworoządkowy sposób, zauważając, że istnieją powody nie do podważenia, iż mają być one produkowane przez sektor publiczny.

W głównym nurcie ekonomii, w tym ekonomii sektora publicznego, dominuje pogląd, że dobra publiczne powinny być dostarczane przez sektor publiczny, ponieważ ich produkcja w inny sposób byłaby nieefektywna. Tymczasem pojawia się wiele analiz naukowych, z których wynika, że prywatna produkcja jest nie tylko możliwa, lecz także przynosi wymierne korzyści ekonomiczne.

Jeśli mekką ekonomistów ma być, jak twierdzi M. Blaug, metoda naukowa (Blaug 1995, s. 207), to warto sięgnąć po znaną każdemu ekonomiście Gilotynę Hume'a:

Ekonomia pozytywna	Ekonomia normatywna
Pozytywne	Normatywne
Jest	Powinno
Fakty	Wartości
Obiektywne	Subiektywne
Opisowe	Zalecające
Nauka	Sztuka
Prawdziwe/fałszywe	Dobre/złe

Źródło: Blaug 1995, s. 207.

Wydaje się, że w głównym nurcie ekonomii przeważa pogląd, iż dobra publiczne należą do kategorii ekonomii normatywnej, a zalecenia nauki jednostronnie wskazują na konieczność dostarczania dóbr publicznych przez sektor publiczny. Dlaczego jednak nie podjąć próby ekonomizacji działań państwa i sfery publicznej w obszarze dostarczania dóbr publicznych?

Zazwyczaj wśród ekonomistów panuje zgoda co do tego, że „ekonomizacja” jest pożądanym zjawiskiem. Jako koncepcja teoretyczna wydaje się atrakcyjna z językowego punktu widzenia, lecz trudna do precyzyjnego zdefiniowania. Na marginesie rozważań autorka pozostawia sformułowanie precyzyjnej definicji, przyjmując dla potrzeb opracowania definicję stworzoną przez J. Wilkina, według którego „Ekonomizacja działania polega na tym, że mając określone preferencje, dokonujemy racjonalnego wyboru, dotyczącego zastosowania dostępnych środków, aby preferowane wartości, czy cele osiągnąć w jak najwyższym stopniu, czyli je maksymalizować” (Wilkin 2005, s. 10). Termin „ekonomizacja” nie

jest tożsamy z pojęciem „racjonalizacja”, gdyż zawiera zarówno tzw. „podejście ekonomiczne”, jak i zastosowanie kryteriów ekonomicznej oceny oraz instrumentów i mechanizmów ekonomicznych w odniesieniu do analizowanej sfery zjawisk (por. Bednarski, Wilkin 2003).

Wykorzystanie ekonomizacji wydaje się użyteczne do poszukiwania alternatywnych systemów dostarczania dóbr publicznych. Ze względu na ograniczone rozmiary opracowania autorka przyjęła, że jednym z alternatywnych systemów dostarczania dóbr publicznych jest mechanizm partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)¹⁹.

W Wielkiej Brytanii pod rządami Margaret Thatcher (1979–1990) wprowadzenie mechanizmu konkurencji do sektora publicznego było jednym z najważniejszych posunięć polityki państwa (Entwistle, Maartin 2005, s. 233–242). W szerokiej koncepcji urynkwienia konserwatystrów chodziło o ekonomizację efektów konkurencji. Z kolei pod rządami Partii Pracy (od 1997 r.) rynek zaczęto postrzegać jako źródło innowacji i postępu. Ponadto zaczęto myśleć o koncepcji dostarczania dóbr publicznych na zasadzie współpracy, a nie na zasadzie konkurencji. Pod pojęciem współpracy kryje się natomiast partnerstwo publiczno-prywatne i należy je postrzegać jako odejście od tradycyjnego (dawnego) sposobu dostarczania dóbr publicznych (modernizacja polityki państwa) (Flinders 2005, s. 215). Nastąpiła duża zmiana roli rynku w ich dostarczaniu – promocja odmiennego typu relacji między nabywcami i producentami dóbr publicznych. W 1998 r. przedstawiono wizję współpracy, a nie konkurencji, oraz stwierdzono, że przyszłość lokalnych rządów zależeć będzie od partnerstwa między publicznymi agencjami, prywatnymi firmami, grupami społecznymi i organizacjami dobroczynnymi (tzw. współpraca międzysektorowa) (Entwistle, Maartin 2005, s. 233–242). Nowe partnerstwo publiczno-prywatne jako jedna z głównych opcji, otwartych dla władz w celu osiągnięcia stopniowych zmian w działaniu, to szczególnie wszechstronne narzędzie w celu poprawy działania.

¹⁹ Oczywiście można kontynuować rozważania, analizując m.in. mechanizm partnerstwa publiczno-publicznego lub partnerstwa publiczno-społecznego itp.

Partnerstwo można zatem rozpatrywać w następujący sposób (ibidem):

- 1) Dzięki promowaniu zaufania partnerstwo obniża konflikty we wzajemnej wymianie (wymiana informacji) – wspólne cele, kompromis, komunikacja, demokracja, równość, zaufanie, determinacja.
- 2) Partnerstwo odblokowuje, ujawnia charakterystyczne, wyróżniające się kompetencje różnych sektorów. Dla rządu partnerstwo może umożliwić dostęp do nowych umiejętności, zasobów, sposobów wykonywania różnych rzeczy i umożliwić innowacje. Dzięki współdziałaniu z sektorem prywatnym władze lokalne mogą mieć dostęp do nowych funduszy na inwestycje kapitałowe, osiągnąć korzyści z ekonomii skali, uzyskać techniczne lub profesjonalne opinie, rozwinąć bardziej elastyczne podejście do dostarczania usług i dzielić ryzyko. Przypadek współpracy opiera się na stwierdzeniu, że sektor prywatny i sektor *non profit* mają kompetencje lub zasoby, które są istotne dla podniesienia jakości dóbr i usług.
- 3) Partnerstwo dostarcza zmodyfikowanego podejścia do ulepszenia usług. Nowe partnerstwo oznacza fundamentalną transformację projektowania usług i ich dostarczania – lepsza jakość i niższe koszty.

Wobec tego sektor publiczny, jako podmiot odpowiedzialny za ich dostarczanie, powinien wykorzystać wszystkie dostępne środki, aby sprostać temu zadaniu. Wydaje się, że potrzebom tym może w pewnym stopniu odpowiadać koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego, które umożliwia ekonomizację działań sektora publicznego w obszarze świadczenia usług użyteczności publicznej. Chodzi tu przede wszystkim o dostarczanie szeroko rozumianej infrastruktury, takiej jak transport lądowy, morski i powietrzny, uzdatnianie wody i utylizacja odpadów, więzienia, szpitale, obiekty rekreacyjno-sportowe, szkoły, ochrona środowiska, odrestaurowywanie budynków, informatyzacja, a nawet badania i wdrożenia.

Partnerstwo publiczno-prywatne polega na kooperacji dwóch sektorów, publicznego i prywatnego, które charakteryzują się odmienną logiką funkcjonowania. W założeniach w realizacji swoich funkcji sektor publiczny kieruje się osiągnięciem korzyści dla interesu publiczne-

go, rozumianego w szczególności jako oszczędność w gospodarowaniu środkami publicznymi, podniesienie standardu świadczonych usług lub zmniejszenie uciążliwości dla otoczenia. Z drugiej strony sektor prywatny kieruje się motywem osiągnięcia zysku. Zatem współpraca między obydwojema sektorami, publicznym i prywatnym, powinna przynosić korzyści obydwu stronom. Argumentem przemawiającym na rzecz PPP jest możliwość wykorzystania umiejętności sektora prywatnego, jego elastyczności, innowacyjności, szybkiej adaptacji zmian i nastawienia na konkurencyjność, a także metod zarządzania do budowy infrastruktury społecznej i ekonomicznej, co może przynieść znaczące korzyści w obydwu sferach. Doświadczenie ostatniej dekady XX wieku oraz początek obecnego stulecia ukazują, że jesteśmy świadkami powstawania nowej wizji funkcjonowania państwa i sfery publicznej.

Partnerstwo publiczno-prywatne jako koncepcja teoretyczna jest obszarem coraz częstszego zainteresowania ze strony badaczy naukowych. Potwierdzeniem ważności tego pola badawczego był zbiór wydany przez *An Elgar Reference Collection* w 2005 r., jedno z najbardziej znaczących wydawnictw naukowych z zakresu ekonomii, zarządzania i prawa na świecie, zatytułowany *Economics of Public Private Partnerships*, opracowany przez D. Grimseya i M.K. Lewisa (Grimsey, Lewis 2005).

Wyżej wymieniona publikacja jest zbiorem najważniejszego dorobku naukowego w dziedzinie PPP na świecie. Przegląd literatury światowej pozwala na obserwację kilku nurtów badawczych związanych z PPP. Pierwszy koncentruje się na zmianie podejścia do badania rynku dóbr/usług publicznych (szeroka koncepcja urynkwienia). Drugi wiąże się z analizą modeli prywatnego finansowania szeroko rozumianej infrastruktury. Trzeci odnosi się do „filozofii PPP” rozumianej jako podjęcie współpracy sektora publicznego i prywatnego oraz przezwyciężenie sprzeczności związanych z odmienną logiką funkcjonowania obydwu sektorów i wykorzystania efektu synergii. Czwarty koncentruje się na aspektach zarządzania PPP, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania ryzykiem. Wydaje się, że można wyodrębnić również piąty nurt badawczy, związany z instytucjonalnymi podstawami analizy PPP

i możliwością zastosowania *game theory* do modelowania efektywnego partnerstwa.

Jak przedstawiają to autorzy przytaczanego opracowania, literatura dotycząca PPP jest relatywnie nowa. Do opracowania został włączony najwcześniejszy artykuł P. Starra z 1988 r., odnoszący się do różnych znaczeń prywatyzacji (Starr 1988, s. 6–41).

W Polsce rosnące zainteresowanie PPP można zaobserwować z początkiem XXI w. (np. Zysnarski 2003; Moszoro 2005; Brzozowska 2006; Korbus, Strawiński 2006), koncepcja PPP nie jest natomiast nowa. Chodzi jednak o konstatację kształtowania się nowej subdyscypliny naukowej – ekonomii partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to dziedzina wiedzy *in statu nascendi*, dlatego też niezwykle cenne wydaje się uporządkowanie i wskazanie kierunków badań nad PPP na świecie i w Polsce.

Po pierwsze, należy rozważyć intelektualne korzenie koncepcji partnerstwa w kategoriach zmieniającego się rynku na publiczne dobra i usługi oraz przeanalizować założenia modelu prywatnego finansowania. Po drugie, istnieje potrzeba badania aspektów zarządzania organizacją i ryzykiem, zwłaszcza w przypadku budowy dróg, systemów kolei, mostów, tuneli, oczyszczalni ścieków, prywatnych więzień, szpitali, sądów, muzeów, obiektów sportowych, szkół, obiektów rządowych. PPP bowiem czerpie z elementów dwóch dyscyplin naukowych: ekonomii i zarządzania. Warto przy tym pamiętać, że PPP opiera się na relacjach podziału ryzyka. Projekt musi być skonstruowany w taki sposób, aby została osiągnięta optymalna alokacja ryzyka. Ponadto PPP nie należy utożsamiać z prywatnym finansowaniem infrastruktury. Sektor publiczny nabywa bowiem usługi od sektora prywatnego na rzecz obywateli. Natomiast odpowiedzialność za dostarczanie dóbr i świadczenie usług nadal spoczywa na sektorze prywatnym. PPP różni się zatem od prywatyzacji. W ramach partnerstwa sektor publiczny nabywa usługi od sektora prywatnego w imieniu społeczeństwa i zatrzymuje wyłączną odpowiedzialność za dostarczanie usług, mimo że sektor prywatny dostarcza je przez przez długi czas. Jeśli mamy do czynienia z prywatyzacją, sektor prywatny bierze na siebie również odpowiedzialność za ich dostarczanie. PPP nie jest więc prywatyzacją.

Partnerstwo publiczno-prywatne można rozpatrywać na poziomie polityki (koncepcja nowego zarządzania publicznego) oraz na poziomie projektu. W ramach szerokiej koncepcji prywatnego finansowania PPP obejmuje następujące relacje (Grimsey, Lewis 2005, s. xiv-xv):

- współpraca – partnerstwo obejmuje podział odpowiedzialności i podział ryzyka w ramach współpracy. Chodzi o wykorzystanie najlepszych dostępnych umiejętności: wiedzy i zasobów, zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego oraz dostarczenie *value for money*;
- koncentracja na usługach (ilości, jakości, rodzajach) otrzymywanych przez rząd od sektora prywatnego;
- czas/długotrwałość – świadczenie usług wymaga długiego czasu trwania umowy;
- zaufanie – partnerstwo to relacja „wysokiego zaufania” – polega na ustaleniu reguł gry, po to, by partnerzy mogli pewnie czuć się w ramach zawartego kontraktu. Jednakże nie da się nie da się wszystkiego ustalić w umowie, potrzebne jest zaufanie;
- szacowanie kosztów całego cyklu życia projektu: budowa, eksploatacja, utrzymanie, odnawianie;
- innowacja – podejście PPP koncentruje się na specyfikacji wyników, dając możliwości i bodźce podmiotom prywatnym do projektowania innowacyjnych rozwiązań;
- alokacja ryzyka – ryzyko zatrzymane przez rząd w związku z posiadaniem i eksploatacją infrastruktury stanowi zazwyczaj istotny, często nieoszacowany koszt;
- typ/rodzaj – niektóre partnerstwa są tworzone ze względu na pewne założenia polityki, ustalone, określone priorytety, np. strategia zapobiegania przestępstwom, działania edukacyjne.

W rzeczywistości model PPP wykazuje się bardzo dużą elastycznością (w praktyce w zasadzie nie ma głównych funkcji, które nie mogą być realizowane przez sektor prywatny i działalności, dla której publiczne dostarczanie jest niewykonalne). PPP to po prostu metoda dostarczania dóbr i usług publicznych. Zazwyczaj można nazwać to zarządzaniem publicznym albo urynkowieniem sektora publicznego – korporatyzacja, prywatyzacja, komercjalizacja, menedżeryzm, outsourcing albo ograniczeniem

działalności sektora publicznego. Partnerstwo stanowi zatem egzemplifikację tych trendów.

Intelektualne korzenie koncepcji zmieniającego się rynku na usługi publiczne można rozpatrywać w odniesieniu do relacji *government-governance-good governance – new public governance*. Nowe zarządzanie publiczne wymaga następujących zmian (Hood 1995, s. 95–97):

- większa dezagregacja organizacji publicznych
 - odrębne zarządzanie (korporatyzacja) każdą jednostką publiczną, z samodzielnym finansowaniem;
- większa konkurencja między organizacjami publicznymi oraz podmiotami sektora publicznego i sektorem prywatnym;
- wykorzystanie w sektorze publicznym metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym;
- większa dyscyplina w wykorzystywaniu zasobów i aktywne poszukiwanie alternatywnych, mniej kosztownych sposobów dostarczania dóbr i usług publicznych;
- zmiana w kierunku *hands on management*, co oznacza aktywniejszą kontrolę organizacji publicznych przez faktycznych menedżerów, w przeciwieństwie do tradycyjnego stylu *hands off management* w publicznych organizacjach, który angażuje relatywnie anonimowych biurokratów;
- zmiana w kierunku wyraźnych i bardziej mierzalnych (albo przynajmniej weryfikowalnych) standardów działania organizacji publicznych, wyrażonych w kategoriach zakresu, poziomu i rodzajów dostarczanych usług publicznych, zamiast ślepej wiary/zauwania w profesjonalne standardy i doświadczenie sektora publicznego;
- próba kontroli organizacji publicznych przez mierzenie wyników ich działania, zamiast opierania się na „tradycyjnym porządku dnia”, który jest *ad hoc* kształtowany przez polecenia „z góry”.

Zauważenie konieczności określonych zmian umożliwia podjęcie próby stworzenia różnych modeli działania sektora publicznego. Różnorodność struktur partnerstwa publiczno-prywatnego jest duża, ale można wyróżnić pewien zestaw cech wspólnych. Są to: relatywnie długi czas trwania umowy między sektorem publicznym a prywatnym, finansowanie projek-

tu polega na połączeniu środków finansowych pochodzących z sektora prywatnego oraz innych instytucji finansujących. Środki publiczne mogą być uzupełnieniem środków prywatnych. Partner prywatny uczestniczy w różnych fazach realizacji projektu. Partner publiczny skupia się natomiast na określeniu celów, które mają zostać osiągnięte w ramach realizacji projektu i interesu publicznego, wyrażonych w kategoriach jakości dostarczanych dóbr i usług, mechanizmie cenowym oraz ponosi odpowiedzialność za monitoring i kontrolę przedsięwzięcia. Transfer ryzyka następuje do podmiotu, który potrafi lepiej nim zarządzać. Niezbędne są przy tym zrozumienie mocnych i słabych stron partnerstwa oraz próba odpowiedzi na pytanie, jak daleko może sięgać kontrola sektora publicznego w realizację projektu PPP oraz jakie czynniki muszą zostać spełnione, aby stworzyć relację wygrany–wygrany.

Wobec przeprowadzonych w niniejszym opracowaniu rozważań wydaje się, że jesteśmy świadkami zmiany dotychczasowego paradygmatu ekonomii sektora publicznego, w ramach którego kształtuje się nowa subdyscyplina naukowa – ekonomia partnerstwa publiczno-prywatnego.

Bibliografia

- Asch P., Gigliotti G.A. (1991). „The Free-Rider Paradox: Theory, Evidence, and Teaching”, *Journal of Economic Education*, zima.
- Atkinson A.B. (1987). „James M. Buchanan’s Contributions to Economics”, *Scandinavian Journal of Economics*, nr 89 (1).
- Barr N. (1992). „Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation”, *Journal of Economic Literature*, t. 30, nr 2.
- Barzel Y. (2000). „Property Rights and the Evolution of the State”, *Economics of Governance*, Springer-Verlag, t. 1, nr 1.
- Becker G.S. (1990). *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Bednarski M., Wilkin J. (red.) (2003). *Ekonomia dla prawników i nie tylko*. Warszawa: LexisNexis.
- Blaug M. (1995). *Metodologia ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Boyte H.C. (2005). „Reframing Democracy: Governance Civic Agency, and Politics”, *Public Administration Review*, wrzesień/październik, t. 65, nr 5.

- Breton A. (1998). *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brzozowska K. (2006). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*. Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CEDEWU.PL.
- Buchanan J.M. (1965). „An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, t. 32, nr 125.
- Buchanan J.M. (1997). *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Buchanan J.M. (2003). „Public Choice: Politics Without Romance”, *Policy*, wiosna, t. 19, nr 3.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A. (2005). *Finanse publiczne i wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Carter J.R., Irons M.D. (1991). „Are Economists Different, and If So, Why?”, *Journal of Economic Perspectives*, wiosna, t. 5, nr 2.
- Coase R. (1960). „The Problem of Social Costs”, *The Journal of Economics and Law*, październik, t. 3.
- Commission of the European Communities (2001). *European Governance. A white paper*. Brussels 25.07.2001.
- Cordes J.J. (1997). „Reconciling Normative and Positive Theories of Government”, *American Economic Review*, maj, t. 87, nr 2.
- Demsetz H. (1967). „Toward a Theory of Property Rights”, *American Economic Review*, maj, t. 57, nr 2.
- Entwistle T., Martin S. (2005). „From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research”, *Public Administration*, t. 83, nr 1.
- Flinders M. (2005). „The Politics of Public-Private Partnerships”, *British Journal of Politics & International Relations*, maj, t. 7, nr 2.
- Froster J. (1999). „The Creation, Maintenance and Governance of Public Goods and Free Goods”, *Public Management*, t. 1, nr 3.
- Furubotn E.G., Pejovich S. (1972). „Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature”, *Journal of Economic Literature*, t. 10, nr 4.
- Ghatak M. (2005). „Who Should Provide Public Goods? A Perspective from the Theory of Organizations”, w: S. Marjit, N. Banerjee (red.), *Development, Displacement and Disparity-India in the Last Quarter of the Century*. New Delhi: Orient Longman.
- Grimsey D., Lewis M.K. (2005). *The Economics of Public Private Partnerships*. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA: An Elgar Reference Collection.
- Gunning J.P. (2001). *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*. Warszawa: Wyższa Szkoła Bankowości, Finansów i Zarządzania.
- Hansjürgens B. (2000). „The influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan”, *Public Choice*, nr 103.
- Hausner J. (red.) (2001). *Studia z zakresu zarządzania publicznego*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Henrich J., Boyd R., Bowles S., Camerer C., Fehr E., Gintis H. (red.) (2004). *Foundations of Human Sociality. Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-Scale Societies*. New York: Oxford University Press Inc.
- Holcombe R. A. (1997). „Theory of the Theory of Public Goods”, *Review of Austrian Economics*, t. 10, nr 1.
- Holcombe R.G. (2005). „Government Growth in the Twenty-First Century”, *Public Choice*, lipiec, t. 124, nr 1–2.
- Hood C. (1995). „The «New Public Management» in the 1980s: Variations on a Theme”, *Accounting, Organizations and Society*, t. 20, nr 2/3.
- Hoppe H.H. (1989). „Fallacies of the Public Goods Theory and the Production of Security”, *The Journal of Libertarian Studies*, zima, t. IX, nr I.
- Jakubowski M. (2005). „Dobra publiczne i dobra wspólne”, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kargol A., Sokół E. (2003). „Miejsce organizacji pozarządowych w polityce strukturalnej UE”, w: A. Bołtromiuk (red.), *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Kleer J. (2005a). *Globalne dobra publiczne a państwo narodowe*, nr 267. Warszawa: Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa.
- Kleer J. (2005b). „Sektor publiczny jako główny składnik ciągłości gospodarczej suwerennego państwa”, w: *Instytucje – fundament czy fasada polityki makroekonomicznej*, materiały konferencyjne. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Kleer J. (2006). *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*. Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CEDEWU.PL.
- Kooiman J. (red.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interaction*. London: Sage.
- Kooiman J. (1999). „Social-Political Governance. Overview, Reflections and Design”, *Public Management an International Journal of Research and Theory*, t. 1, nr 1.

- Kooiman J. (2000). „Working with governance”, *Public Management*, t. 2, nr 3.
- Kopaliński W. (2000). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*. Warszawa: Świat Książki.
- Korbuz B.P., Strawiński M. (2006). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*. Warszawa: LexisNexis.
- Marody M., Wilkin J. (red.) (2002). *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej. EU-monitoring VI*. Kraków: Friedrich Ebert Stiftung.
- Moszoro M. (2005). *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Mueller D.C. (2000). „Capitalism, Democracy and Rational Individual Behaviour”, *Journal of Evolutionary Economics*, Springer-Verlag t. 10, nr 1/2.
- Musgrave R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Owsiak S. (1999). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. (2003). *System finansowy w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Przygodzka R. (2006). *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Samuelson P.A. (1954). „The pure theory of public expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, nr 36.
- Samuelson P.A. (1955). „Diagrammatic exposition of a theory of public expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, nr 37.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (1989). *Macroeconomics*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Sen A.K. (1977). „Rational Fools: A Critique of Behavioral Foundations of Economic Theory”, *Philosophy and Public Affaire*, lato, t. 6, nr 4.
- Sen A.K. (2004). „Economic Methodology: Heterogeneity and Relevance”, *Social Research*, jesień, t. 71, nr 3.
- Siwińska J. (2003). „Sektor publiczny w gospodarce”, w: M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*. Warszawa: LexisNexis.
- Starr P. (1988). „The Meaning of Privatization”, *Yale Law and Policy Review*, t. 6 (1).
- Stiglitz J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sztompka P. (2002). *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- The Collected Works of J.M. Buchanan (1999). *The Demand and Supply of Public Goods*, t. 5. Indianapolis: Liberty Fund.
- Tokarski J. (red.) (1980). *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Tullock G. (2005). *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Varian H.R. (1997). *Mikroekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Varian H.R. (2004). *Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Weimer D.L. (red.) (1977). *The Political Economy of Property Rights: Institutional Change and Credibility in the Reform of Centrally Planned Economies*. New York: Cambridge University Press.
- Weimer D.L., Vining A.R. (1999). *Policy analysis*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Wiatrak A.P. (2005). „Sektor publiczny – istota, zakres i zarządzanie”, *Problemy Zarządzania*, nr 4.
- Wilkin J. (red.) (1997). *Efektywność a sprawiedliwość*. Warszawa: Key Text.
- Zysnarski J. (2003). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.

The Public Goods Theory and the Paradigm of Public Sector Economics

The article is devoted to the analysis of the public goods theory, with particular regard to the discourse on the possibility to change the existing paradigm of the public sector economics.

The study is divided into the following parts: a) nature of public goods, b) the free-rider paradox – are economists ethical nihilists?, c) efficient government as a public good, d) normative and positive theory of public goods, e) economics of the public sector – attempt to create a new paradigm. Each of the parts is a separate thread related to the existing theory of public goods. The author concludes that we are witnessing a change of the existing paradigm of public sector economics, within the framework of which a new scientific subdiscipline, economics of the public-private partnership, is created.

Key words: public goods, normative and positive theory of public goods, paradigm, public-private partnership.