

Rafał Nagaj

Przesłanki regulacji rynków w świele teorii wyboru publicznego

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 27, 149-162

2012

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.

Rafał Nagaj

Uniwersytet Szczeciński

PRZESŁANKI REGULACJI RYNKÓW W ŚWIETLE TEORII WYBORU PUBLICZNEGO

Streszczenie

W ramach teorii regulacji próbuje się znaleźć odpowiedzi na dwa podstawowe pytania: po pierwsze, dlaczego niektóre sektory gospodarki są regulowane przez rząd i po drugie, w jaki sposób regulacje rynku są skuteczne i jakie warunki powinny być spełnione, aby regulacja była skuteczna. Odpowiedzi na oba pytania, a zwłaszcza pierwsze, próbuje dostarczyć teoria wyboru publicznego, która analizuje, jak funkcjonuje system polityczny i jak oddziałuje na proces kształtowania instytucji. Teoria wyboru publicznego, zwłaszcza rozwijana w ramach szkoły Virginii, jest rzadko omawiana w polskiej literaturze, choć w jej ramach zawarto ciekawe postulaty dotyczące funkcjonowania sfery publicznej i jednocześnie przesłanki regulacji rynków przez państwo.

Słowa kluczowe: teoria wyboru publicznego, regulacja.

Wprowadzenie

W ramach teorii regulacji dąży się do znalezienia odpowiedzi na dwa podstawowe pytania: dlaczego państwo reguluje dane sektory gospodarki oraz czy regulacja prowadzona na danym rynku jest skuteczna lub inaczej – jakie warunki muszą być spełnione, by regulacja była skuteczna. Odpowiedzi na oba pytania,

a zwłaszcza pierwsze, próbuje dostarczyć teoria wyboru publicznego, w ramach której analizuje się, jak funkcjonuje system polityczny i jak przebiega proces kształtowania instytucji w sferze polityki.

Głównym celem artykułu jest analiza przesłanek regulacji rynków oraz określenie, jakie są źródła zawodności państwa. Mimo że w ramach teorii wyboru publicznego analizuje się działanie sfery politycznej, to także wyjaśnia się, dlaczego regulacja państwowa jest wprowadzana oraz co wpływa na jej skuteczność. W pierwszej części artykułu przedstawiono ogólny zarys teorii wyboru publicznego, zaś w drugiej części zaprezentowano wybrane nurty badań w ramach teorii wyboru publicznego. Pracę kończą wnioski, jakich dla teorii regulacji ekonomicznej dostarcza teoria wyboru publicznego. Implikacje dla teorii regulacji wysuwane są na podstawie analizy ekonomicznej teorii demokracji, teorii biurokracji oraz konstytucyjnej ekonomii politycznej.

1. Przesłanki regulacji rynków – podstawowe założenia teorii wyboru publicznego

W teorii regulacji ekonomicznej wyróżnia się dwie grupy koncepcji: interesu publicznego oraz interesu prywatnego. Pierwsza z nich zakłada, że rynek często charakteryzuje się zawodnością i w celu eliminacji niedoskonałości rynkowych niezbędny jest interwencjonizm państwowy. Zakłada się, że rynek czasami jest niesprawny i sam z siebie nie prowadzi do efektywnej alokacji zasobów w gospodarce. Państwo jako podmiot dążący do maksymalizacji dobrobytu społecznego decyduje się zatem na regulację państwową, by usunąć niesprawności lub zminimalizować ich negatywny wpływ na gospodarkę. Druga grupa koncepcji zakłada, że państwo nie działa w interesie publicznym, ale w celu zapewnienia korzyści określonym grupom interesu, najczęściej przedsiębiorstwom, które – jako silniejsza strona rynkowa – wymuszają niejako na regulatorze określone zachowania i regulacje. Oczywiście w tym przypadku może być realizowany interes publiczny, jednak tylko w sytuacji, gdy pokrywa się on z interesem prywatnym podmiotów czy grup interesu, które są zainteresowane regulowaniem danego sektora gospodarki. Do tej drugiej grupy koncepcji zaliczyć można teorię wyboru publicznego.

Teoria wyboru publicznego rozwinęła się głównie w ramach trzech ośrodków: Virginii, Chicago i Rochester. Najbardziej wpływowym ośrodkiem zajmującym się wyborem publicznym jest szkoła z Virginii. Prekursorem teorii wyboru

publicznego jest D. Black, który badał rynki polityczne w celu określenia warunków zaistnienia równowagi w polityce¹. Głównymi przedstawicielami tego nurtu badawczego są natomiast J. Buchanan i G. Tullock. Analizują oni funkcjonowanie systemów politycznych, instytucji politycznych, wykorzystując do tego analizę ekonomiczną. W ramach teorii wyboru publicznego przyjmuje się, że o sprawności sfery politycznej decyduje jakość instytucji, gdzie podejmowane są wybory czy decyzje kolektywne przez osoby, które w swoich decyzjach kierują się zasadą ekonomizacji. Bada się zasady głosowania, demokracji czy agregacji indywidualnych preferencji. Jak stwierdził Buchanan, sfera polityczna, wybór publiczny jest *polityką bez sentymentów, a więc polityką opartą na chłodnej kalkulacji ekonomicznej*². Przyjmuje się, że podmioty działają w sposób racjonalny, dążąc do maksymalizacji swoich korzyści. Mimo że analiza dotyczy sfery politycznej, w której występuje wybór kolektywny, to dominuje tutaj koncepcja indywidualizmu metodologicznego. Nie bada się jednak motywów jednostek, gdyż, jak wykazał K. Arrow, a następnie rozwinął A. Sen, w „paradoksie liberalizmu” nie istnieje metoda dokładnego określenia, czego chce większość społeczeństwa przy zapewnieniu swobody wyboru. Przyjmuje się, że działania jednostek wchodzących w skład grup społecznych przebiegają w ramach ograniczeń stwarzanych przez otoczenie instytucjonalne. W ramach teorii wyboru publicznego istnieje wiele nurtów, a na szczególną uwagę zasługują: ekonomiczna teoria demokracji, ekonomia konstytucyjna i teoria biurokracji, grup interesu Olsona czy poszukiwania renty.

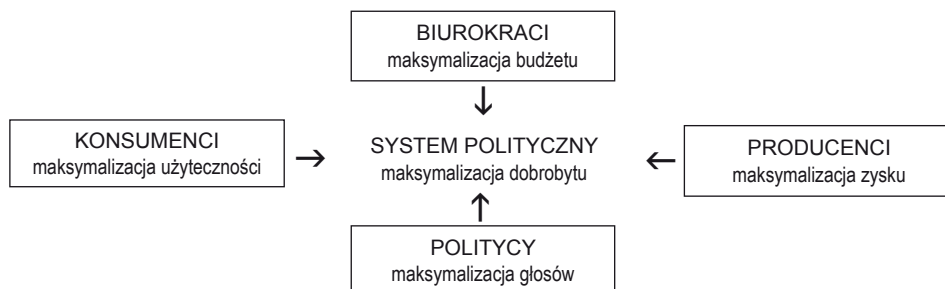
W teorii wyboru publicznego przyjmuje się, że różne grupy społeczne i organizacje wpływają na kształt i równowagę systemu politycznego. Wywierają one wpływ na konkurencyjność rynku politycznego, ustrój demokratyczny, optymalność decyzji grupowych i powstające zasady, reguły i instytucje. Interakcje, jakie występują w obrębie i otoczeniu systemu politycznego, zaprezentowano na rysunku 1.

Na system polityczny, a więc również efektywność decyzji kolektywnych, wywiera wpływ wiele grup nacisku. Każda działa w celu maksymalizacji swoich

¹ D. Black, *On the Rationale of Group Decision-Making*, „The Journal of political Economy” 1948, nr 1, vol. 56, s. 23–34.

² J.M. Buchanan, *Public Choice: The Origins and Development of Research Program*, Public Choice Outreach Conference, 23rd Annual Summer Program, 5–8.06.2003, George Mason University, s. 8, za: J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, w: *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 13.

Rysunek 1. Interakcja w systemie politycznym



Źródło: J. den Hertog, *Review of Economic Theories of Regulation*, Discussion Paper Series nr 10–18, Utrecht School of Economics, Tjalling C. Koopmans Research Institute, grudzień 2010, s. 31.

korzyści. System polityczny jest więc kształtowany nie tylko przez polityków, którzy pragną zdobyć jak najwięcej głosów, co zapewni im przewagę w parlamencie i władzę, ale również przez producentów, konsumentów i biurokratów. Wszystkie te grupy podmiotów wywierają presję na system polityczny, by zapewnić sobie spełnienie własnych oczekiwań. Oczywiście oczekiwania mogą być różne – może to być maksymalizacja użyteczności, zysku, budżetu czy głosów. System polityczny musi natomiast konfrontować się z oczekiwaniami otoczenia i realizować swój podstawowy cel, to jest maksymalizować dobrobyt. Z tego powodu podejmując decyzje kolektywne, należy brać pod uwagę korzyści, koszty i cel działania, czyli funkcjonować jak organizm ekonomiczny. To, jak działa taki system polityczny, prezentują właśnie poszczególne nurty badań w ramach teorii wyboru publicznego.

2. Ekonomiczna teoria demokracji A. Downsa

A. Downs jest jednym z prekursorów ekonomicznej analizy systemu politycznego. Opracowując swój model, założył, że motywacje osób głosujących determinują kształt rynku politycznego i wpływają na kształt i rozwój ustroju demokratycznego. Downs bada system polityczny, traktując go jak system gospodarczy, w którym partie polityczne, podobnie jak przedsiębiorstwa, działają w celu realizacji swojego prywatnego interesu. *Partie w demokratycznym systemie politycznym są odpowiednikami przedsiębiorców w kapitalistycznym systemie ekonomicznym*³. Przyjmując, że wyborcy potrafią określić swoje preferencje wyborcze

³ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, Nowy Jork 1957, s. 295.

oraz są dobrze poinformowani o programach politycznych głoszonych przez partie polityczne, Downs uznaje, że dokonują oni wyboru na podstawie użyteczności danej polityki. Jest ona subiektywną oceną korzyści, jakie można uzyskać przy określonej polityce państwa. Są dwie metody, na podstawie których wyborcy mogą podejmować decyzje, to jest: opieranie decyzji na oczekiwanym zróżnicowaniu partii oraz dokonywanie wyboru na podstawie bieżącego zróżnicowania partii. Oczekiwanie zróżnicowanie partii⁴ to porównanie oczekiwań odnośnie do realizacji programów wyborczych. W tym przypadku zakłada się, że ludzie głosują, pomijając historię. Oczekiwanie zróżnicowanie partii wyznacza się jako różnicę pomiędzy oczekiwaną użytecznością ($E(U_{t+1}^A)$), jaką rząd dostarczyłby w przyszłości, gdyby prowadził taką samą politykę jak do tej pory, a oczekiwaną użytecznością rządów sprawowanych przez partie opozycyjne ($E(U_{t+1}^B)$). Oczekiwanie zróżnicowanie partii pozwala określić wyborcy, która partia czy partie mają największe szanse zdobyć większość głosów. Wyborca opiera się więc na oczekiwanych przyszłych wydarzeniach. Jeśli oczekiwanie zróżnicowanie partii jest dodatnie, wówczas wyborcy wybierają partię rządzącą obecnie, zaś w sytuacji odwrotnej głosują na opozycję, wybierając jednak tę partię, która według nich ma największe szanse na zwycięstwo.

Jeśli zaś chodzi o bieżące zróżnicowanie partii⁵, to służy ono porównaniu bieżącej użyteczności polityki prowadzonej przez aktualnie rządzących polityków ((U_t^A)) z oczekiwaniami wysuwanymi w stosunku do nich ($E(U_t^B)$). Pozwala ono wyborcy określić, czy obecnie sprawujący władzę rząd spełnił obietnice wyborcze i dostarczył postulowaną użyteczność. W tym przypadku zakłada się, że głosujący podejmują decyzję raczej na podstawie poprzednich doświadczeń związanych ze sprawowaniem władzy przez dane partie niż na przyszłych oczekiwaniach. Downs uważa, że głosujący najczęściej opiera swoją decyzję właśnie na tej metodzie. Jak podkreśla, *oparcie decyzji wyborczej na aktualnym zróżnicowaniu partii, na aktualnych, a nie przyszłych wydarzeniach jest postępowaniem racjonalnym*⁶. Wyborcy, mimo starań, w rzeczywistości nie dysponują pełną informacją lub chcą oszczędzić na kosztach zdobywania informacji o partiach i ich programach wyborczych. Jak wnioskuje Downs, wyborcy cechują się racjonalną ignorancją w zdobywaniu nowych informacji. Konsekwencją tego jest

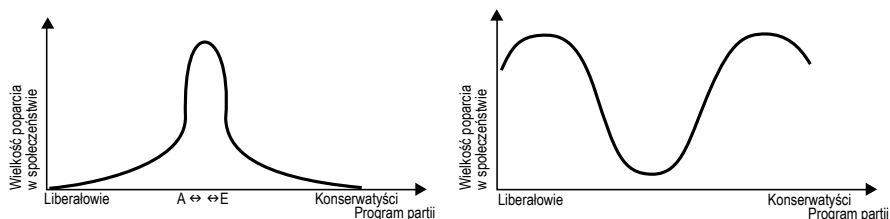
⁴ Wyznacza się je na podstawie wzoru $E(U_{t+1}^A) - E(U_{t+1}^B)$.

⁵ Wyznacza się je na podstawie wzoru $(U_t^A) - E(U_t^B)$.

⁶ A. Downs, *An Economic Theory...*, s. 40.

niepewność występująca u części społeczeństwa. Im jest ona większa, tym łatwiej jest manipulować wyborcami. Partie polityczne to wykorzystują, wpływając na poglądy wyborcze, tworząc ideologie i kreując zjawisko tzw. przywództwa, czyli *zdolność do takiego wpływania na wyborców, aby przyjęli oni niektóre opinie, uznając je za wyrażające ich własną wolę*⁷. Tworząc ideologie, partie polityczne konkurują ze sobą na rynku o wyborców. Są one dobrze poinformowane o preferencjach politycznych osób głosujących w wyborach i starają się tak dopasować ideologie, by pokrywały się one z preferencjami jak największej części społeczeństwa. Oczywiście podstawowym celem partii politycznych jest zdobycie władzy czy większości w rządzie i osiągnięcie swoich prywatnych celów. Kluczowy jest zatem rozkład preferencji w społeczeństwie oraz ideologie, programy wyborcze, jakie zostały stworzone przez partie polityczne. Liczba znaczących partii na scenie politycznej będzie zależała od rozkładu preferencji wyborców. Liczba wierzchołków w rozkładzie jest głównym czynnikiem określającym, ile liczących się partii będzie na scenie politycznej i jakie będą ich programy wyborcze. Zgodnie z twierdzeniem o przeciętnym głosującym, jeżeli przykładowo rozkład preferencji będzie jednowierzchołkowy (rysunek 2 – lewy panel), wówczas każda z partii będzie się pozycjonowała z programem wyborczym możliwie blisko owego punktu szczytowego, wyznaczanego przez przeciętnego wyborcę. Partie są więc elastyczne i często o bardzo zbieżnych programach. To sprawia, że wszelkie skrajne poglądy oznaczają utratę wyborców. W sytuacji rozkładu dwuwierzchołkowego (rysunek 2 – prawy panel), scena polityczna raczej się zradykalizuje, utrwalając funkcjonowanie systemu dwupartyjnego. W takiej sytuacji prawdopodobieństwo, że powstaną nowe partie, które mogłyby zmienić utrwalony układ na scenie politycznej, jest niewielkie. Downs uważa, że partie rywalizujące ze sobą na scenie politycznej dążą w ostateczności do równowagi politycznej.

Rysunek 2. Jedno- i dwuwierzchołkowy rozkład preferencji wyborców



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Downs, *An Economic Theory...*, s. 118–119.

⁷ Ibidem, s. 87.

Im więcej wierzchołków w rozkładzie preferencji wyborców, tym więcej winno się ukształtować znaczących partii politycznych. Istniejące na scenie politycznej partie będą więc dążyły do utrzymania *status quo*, a chęć zdobycia większej liczby głosów oznacza konieczność przejścia poparcia skierowanego do innych partii. Nowe partie polityczne powstają, gdy następują zmiany społeczne czy ekonomiczne, które prowadzą do zmiany preferencji w społeczeństwie. W takiej sytuacji, podobnie jak w gospodarce rynkowej, następuje walka konkurencyjna pomiędzy partiami politycznymi w celu zdobycia głosów i władzy.

Według Downsa politycy nie dążą do realizacji swoich programów wyborczych, ale tak je formułują, by w jak największym stopniu zadowolić jak największą grupę ludzi i w ten sposób zdobyć więcej głosów. Podstawowym motywem działania polityków jest zatem chęć odniesienia prywatnych korzyści, a nie potrzeba realizacji programu politycznego.

3. Polityczna ekonomia konstytucyjna

A. Downs badał, w jaki sposób wyborcy podejmują decyzje polityczne, na kogo warto głosować w warunkach demokracji. Scena polityczna była więc badana w warunkach otoczenia niepoddawanego naciskom zewnętrznym. Podejście to zmodyfikowane zostało przez J. Buchanana i G. Tullocka, którzy stworzyli⁸ koncepcję ekonomii konstytucyjnej, rozumianej jako podejście do analizy ograniczeń instytucjonalno-prawnych. Badali oni, w jaki sposób zasady ustanowione w formie umowy społecznej ograniczają działalność podmiotów ekonomicznych i politycznych oraz to, w jaki sposób owe zasady konstytucyjne winny być ustanawiane, by były sprawiedliwe. Ekonomia konstytucyjna zakłada, że człowiek może w sposób dobrowolny ograniczyć swoją swobodę wyboru przez ustanowienie ograniczeń, zakazów. Owe ograniczenia nakłada się po to, aby się zabezpieczyć przed skutkami nieefektywnych działań w przyszłości. Przykładem takich działań jest ustanowiony konstytucyjnie zakaz dodruku pustych pieniędzy, określony limit zadłużenia się państwa itp. Oczywiście zakłada się, że ograniczenia te będą ustalane w sposób sprawiedliwy. Kryterium oceny sprawiedliwości stanowi optimum Pareta, rozumiane w ten sposób, że jeśli w wyniku wprowadzenia okre-

⁸ Za początek ekonomii konstytucyjnej uznaje się koncepcje zaprezentowane w rozprawie: J.M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962, <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3.html>, 21.08.2011.

ślonych zasad konstytucyjnych niczyja sytuacja nie zostanie pogorszona lub brak jest świadomości o możliwości pogorszenia się czyjejs indywidualnej sytuacji, wówczas nikt nie będzie występował przeciwko tym ograniczeniom i należy je uznać za efektywne. W analizie prowadzonej w ramach ekonomii konstytucyjnej uwzględnia się następujące ograniczenia⁹:

- nakładane przez jednostkę na siebie samą, aby realizować swoje cele;
- nakładane na siebie wzajemnie przez jednostki w różnych sytuacjach społecznych, w których znajdują się z własnej nieprzymuszonej woli;
- nałożone na przedstawicieli władzy państwowej;
- nakładane przez władzę państwową na obywateli.

W obrębie teorii ekonomii konstytucyjnej rozpatruje się, w jaki sposób następuje wybór między tymi ograniczeniami. Wybory owych reguł dokonywane są dla zbiorowości publicznych, a nie jednostek (preferencji jednostek się nie bada). Przyczyną takiego podejścia są ograniczenia wysunięte przez twierdzenie K. Arrowa. Jak twierdzi J.P. Gunning, *trudno jest stworzyć model zbiorowego podejmowania decyzji bez ostatecznego wypowiedzenia się na temat tego, czy model ten prowadzi do dobrych czy złych rezultatów*¹⁰. Według Buchanana, który badał przede wszystkim ograniczenia dotyczące władzy państwowej, wszelkie zasady, które społeczeństwo czy inna zbiorowość jest skłonna zaakceptować, wynikają z kalkulacji ekonomicznej i myślenia w kategoriach korzyści osiągniętych przez indywidualne jednostki. Proces polityczny opiera się na modelu, w którym najpierw jednomyślnie nakładane są ograniczenia konstytucyjne, a następnie jednostki podporządkowują się do zasad zawartych w owej konstytucji. Rolą państwa jest natomiast dbanie o egzekwowanie zasad zawartych w umowie konstytucyjnej oraz zapewnienie produkcji dóbr publicznych.

J. Buchanan w swojej teorii wychodzi z założenia, że politycy wprowadzający w życie różne umowy konstytucyjne w postaci zasad i ograniczeń instytucjonalnych kierują się maksymalizacją swojej użyteczności i, podobnie jak podmioty ekonomiczne, są typowymi *homo oeconomicus*. Ekonomia konstytucyjna odrzuca założenie, że politycy kierują się dobrem ogólnym oraz bada warunki polityczno-prawno-instytucjonalne, w których działają politycy i podmioty ekonomiczne. Jak uważa J. Buchanan, państwo ograniczając wolność gospodarczą,

⁹ K. Metelska-Szaniawska, *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, w: *Teoria wyboru publicznego...*, s. 89.

¹⁰ J.P. Gunning, *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*, Wyższa Szkoła Bankowości, Finansów i Zarządzania, Warszawa 2001, s. 166.

nie zapewnia wzrostu dobrobytu, ale powoduje jedynie wzrost biurokracji i nieefektywności. Na potwierdzenie tego zdania przywołuje on przykład gospodarki centralnie planowanej. Ten rodzaj gospodarki jest nieefektywny, ponieważ decyzje podejmowane są przez jeden podmiot, który nie jest ograniczony żadnymi umowami konstytucyjnymi. Podmiot decydujący dbałby przede wszystkim o własne interesy lub korzyści grup czy podmiotów go wspierających. Z tego względu władza państwowa winna być ograniczona umową konstytucyjną, na którą dobrowolnie zgodziliby się wszyscy jej uczestnicy.

4. Główne założenia ekonomicznej teorii biurokracji

Z podobnymi zagadnieniami wiąże się problem biurokracji, który jest niejako rozwinięciem analizy ekonomicznej sfery politycznej, czyli teorii wyboru publicznego. Biurokracja to administracja państwowa składająca się z systemu wyspecjalizowanych agencji, biur i urzędów. Wspiera organy władzy wykonawczej w sprawowaniu władzy, opracowując akty prawne, wykonując zadania polityków, świadcząc usługi publiczne. Sfera polityczna sama nie prowadzi regulacji państwowej, ale wykorzystuje do tego celu całą sferę biurokratyczną. Ekonomiczna teoria biurokracji analizuje ekonomiczny wpływ sfery biurokratycznej gospodarki na proces podejmowania decyzji w sferze publicznej.

Istotę ekonomicznej teorii biurokracji dobrze prezentuje W. Niskanen¹¹, który argumentuje, że kształt budżetu jest odbiciem środowiska biurokratycznego. Niskanen definiuje tzw. biura jako *organizacje non-profit, które są finansowane, przynajmniej w części, w regularnych okresach poprzez przywłaszczenia lub subwencje*¹². Uważa on, że urzędnicy dążą do maksymalizacji osobistej użyteczności przez dbanie o jak największy budżet swojego urzędu. Urzędnik państwowy to nie osoba pasywna, ale – jak każdy inny podmiot – dążąca do maksymalizacji swojej użyteczności. Jest jednostką postępującą racjonalnie i łatwiej jest mu realizować własny interes niż publiczny. Do funkcjonowania administracji publicznej niezbędne są wydatki budżetowe i biurokraci dbają o to, aby ich budżet był jak największy. Niskanen twierdzi, że kierują się oni zasadą racjonalnego wybo-

¹¹ Zob. W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Atherton, Chicago 1971 oraz W.A. Niskanen, *Bureaucrats and Politicians*, „Journal of Law and Economics” 1975, nr 3, vol. 18, s. 617–643.

¹² W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, The Locke Institute, E. Elgar, Aldershot, Brookfield 1994, s. 15.

ru, tzn. spośród wielu możliwych wyborów dokonują takich, które zapewnią im osiągnięcie maksymalnych korzyści. Dbając o jak największy budżet swojej administracji, nie przejmują tych środków, by zwiększać swoje płace czy dochody osobiste, ale by zwiększyć wydatki na administrację publiczną, to jest na podróże służbowe, poprawę warunków pracy, lepszą opiekę socjalną, dochody pozapłacowe, liczne szkolenia. Oczywiście legislatorzy mają możliwość kontrolowania urzędników, jednak jest to bardzo kosztowne i trudne, ponieważ wydatki organizacji biurokratycznych nie pochodzą tylko ze sprzedaży dóbr i usług oraz nie są podporządkowane jakiejś jednej konkretnej osobie. Skutkiem działalności urzędników jest rozrost wydatków na administrację, wpływający w konsekwencji na wyższe podatki rozkładające się na całe społeczeństwo lub deficyt budżetowy. Z racji dysponowania lepszą informacją i możliwością wpływania na polityków podejmujących decyzje ustawodawcze biurokracja manipuluje budżetem w taki sposób, by zapewnić sobie ponadprzeciętne zyski i realizację prywatnych korzyści. Niskanen w swoim modelu zakłada, że pomiędzy władzą publiczną a biurokratami dochodzi do swoistego procesu wymiany rynkowej, w której rządzący nabywają usługi osób obsługujących administrację publiczną. Rządzący politycy nie są zorientowani w rzeczywistych kosztach i realiach funkcjonowania biur, urzędów czy agencji. Jedynie kierownicy biur dysponują pełną wiedzą o koszcie wytworzenia produktu, który dostarczają rządzącym. Z powodu tej asymetrii informacyjnej biurokraci dysponują dużą siłą przetargową w procesie wymiany z politykami. Dzięki takiej sytuacji, podobnie jak firmy, osiągają zyski, wypracowują nadwyżkę budżetową biura, będącą różnicą pomiędzy całkowitym budżetem, jakim dysponuje ich biuro, a rzeczywistym kosztem wytworzenia produktu przez nich dostarczanego. Biurokracja wpływa zatem na efektywność regulacji państwowej w gospodarce. Należy pamiętać, że istnienie biurokracji wiąże się ściśle z interwencjonizmem państwowym. Im więcej biurokracji, tym wyższy stopień regulacji państwowej.

Niskanen w swoim modelu informuje, że działalność biurokracji może prowadzić do zawyżania kosztów produkcji jej usług lub do nadwyżki podaży dóbr i usług oferowanych przez biura powyżej *optimum* społecznego. Możliwe jest również występowanie obu niekorzystnych efektów równocześnie. Z tego powodu niezbędne jest nadzorowanie i kontrola działalności biurokracji. Im większa jest bowiem asymetria informacji, tym większa możliwość osiągania korzyści przez biurokrację. Widoczna jest wówczas skłonność biur do przykładania się jedynie do tych usług i dóbr, które mogą być łatwo kontrolowane. Jest to dylemat

dla instytucji kontrolującej działalność biurokracji, gdyż lepsza informacja wiąże się z wyższymi kosztami kontroli. Z tego powodu oprócz bezpośredniej kontroli działalności biurokracji postuluje się częściową prywatyzację usług publicznych, co spowoduje wzrost konkurencji w sektorze usług oferowanych przez sferę biurokratyczną.

Według Niskanena, biurokracja jest rezultatem zawodności rynku, tzn. jego niezdolności do dostarczania pewnych specyficznych dóbr czy usług. Biurokracja będzie się rozrastała, gdy rynek nie jest w stanie doprowadzić do pewnych transakcji lub zaspokoić jakiegoś popytu. Biura dostarczają wtedy większą liczbę usług, niż dostarczałyby w sytuacji funkcjonowania wolnego rynku¹³. Inną koncepcję biurokracji przedstawiał L. Mises, według którego jest ona ilustracją państwowych przeszkód i oznacza odchodzenie od ekonomizacji produkcji. Biurokracja jest konsekwencją niemożności korzystania z kalkulacji ekonomicznej zysków i strat. Pomimo istnienia wad biurokracji jest ona potrzebna w gospodarce. Nawet wielki zwolennik liberalizmu, jakim był L. Mises, wysuwał twierdzenie, że społeczeństwo potrzebuje minimum biurokracji. Pomimo że działalność gospodarcza nie powinna być krępowana przez państwo, to minimalna rządowa interwencja jest w pewnych obszarach życia społeczno-gospodarczego potrzebna. Biurokracja czy istnienie państwa jest niezbędne do ochrony praw własności, zapewnienia współpracy społecznej oraz ochrony ludzi.

W obrębie nurtów teorii wyboru publicznego różny jest stosunek do skuteczności kontroli biura oraz technik, jakie należy w tym celu wykorzystywać. Na przykład szkoła z Chicago przyjmuje, że biurokraci są efektywnie kontrolowani, a jest to możliwe wówczas, jeśli się zezwoli na konkurencję w obrębie opcji politycznych. Jeśli istniałaby konkurencja na „rynku biurokratycznym”, wówczas żadna z działających na rynku politycznym grupa interesu nie byłaby w stanie zdobyć pozycji dominującej. Inną opinię wyrażają M. McCubbins, R. Noll i B. Weingast¹⁴. Uważają oni, że politycy mają ograniczone możliwości stosowania sankcji *ex-post* w stosunku do podległych im agencji ze względu na wysokie koszty polityczne związane z ujawnianiem nieprawidłowości w funk-

¹³ L.A.H. Carnis, *The Economic Theory of Bureaucracy: The Insights from the Niskanian Model and The Mises Approach*, „The Quarterly Journal of Austrian Economics” 2009, nr 3, vol. 12, s. 59.

¹⁴ Patrz: M.D. McCubbins, R.G. Noll, B.R. Weingast, *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, „Journal of Law, Economics and Organization” 1987, nr. 3, s. 243–277.

cjonowaniu podległych im struktur administracyjnych¹⁵. Postulują wprowadzanie procedur, które nakazują biuromatom gromadzenie dokumentacji informacyjnej o podejmowanych przez nich decyzjach. W razie zaistnienia potrzeby skontrolowania danej agencji istniałaby możliwość sprawdzenia jej funkcjonowania i decyzji przez nią podejmowanych.

Podsumowanie

W ramach teorii wyboru publicznego próbuje się w ekonomiczny sposób wyjaśnić postępowanie klasy politycznej. Wyjaśnia się, w jaki sposób różne grupy społeczne czy organizacje wpływają na kształt i równowagę systemu politycznego. Teoria ta jest o tyle unikalna, że dostarcza odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób podejmowane są decyzje kolektywne. Regulacja rynku jest właśnie taką polityką państwa, w ramach której podejmowane są decyzje zbiorowe. Państwo, które powinno działać w interesie publicznym, często jest przejmowane przez różne grupy nacisku. A. Downs, który poprzez ekonomiczną teorię demokracji wyjaśnił, jakimi motywami kierują się osoby głosujące i w jaki sposób kształtuje się rynek polityczny, stworzył podstawy pod rozwój teorii grup nacisku i ekonomicznej teorii regulacji. Wyjaśnił on, że partie polityczne, podobnie jak przedsiębiorstwa, działają w celu realizacji swojego prywatnego interesu. Dzięki założeniom prezentowanym w teorii A. Downsa, rozwinięty został model J. Buchanana i ekonomia konstytucyjna. Wyjaśniono, w jaki sposób powstają różnego rodzaju instytucje i regulacje wprowadzające ograniczenia dla społeczeństwa. W. Niskanen i G. Tullock w swoich modelach informują natomiast, że bardzo duży wpływ na kształt sektora publicznego i regulacji wywiera sfera biurokratyczna. Dąży ona do maksymalizowania swojej użyteczności i osiągnięcia korzyści z pełnienia swojej funkcji. W myśl teorii wyboru publicznego przesłanką wprowadzania regulacji ekonomicznej może być nie tylko zawodność rynku, ale również naciski wywierane przez różnego rodzaju grupy interesu. Wywierają one presję na podmioty podejmujące decyzje zbiorowe i tym samym, działając we własnym interesie, powodują, że dane rynki są regulowane. Poszczególne nurty w ramach teorii wyboru publicznego dostarczają informacji, jakie są to grupy i dlaczego poszczególne rynki są regulowane. Teoria J. Buchanana ma szczegól-

¹⁵ P. Tłaczała, *Podstawy ekonomicznej teorii biurokracji*, w: *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 149.

ne odniesienie do rynków podlegających regulacji sektorowej. Współczesnym przykładem rynków, na których wprowadzane są określone regulacje będące wynikiem nacisków ze strony grup, są: energetyka, górnictwo czy telekomunikacja. Z kolei teoria W. Niskanena znajduje odzwierciedlenie w wydatkach na administrację, które w Polsce stale rosną. Warto zauważyć, że administracja publiczna jest jedynym segmentem gospodarki polskiej, w której od 2002 roku zatrudnienie corocznie rośnie.

Literatura

- Arrow K.J., *Social Choice and Individual Values*, John Wiley & Sons, Nowy Jork 1963.
- Black D., *On the Rationale of Group Decision-Making*, „The Journal of political Economy” 1948, nr 1, vol. 56, s. 23–34.
- Buchanan J.M., *Public Choice: The Origins and Development of Research Program*, Public Choice Outreach Conference, 23rd Annual Summer Program, 5–8.06.2003, George Mason University, s. 8, za: J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, w: *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 13.
- Buchanan J.M., Tullock G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962, <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3.html>.
- Carnis L.A.H., *The Economic Theory of Bureaucracy: The Insights from the Niskanian Model and The Mises Approach*, „The Quarterly Journal of Austrian Economics” 2009, nr 3, vol. 12, s. 59.
- Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, Nowy Jork 1957, s. 295.
- Green D.P., Shapiro I., *Pathologies of Rational Choice Theory*, Yale University Press, New Haven 1994.
- Gunning J.P., *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*, Wyższa Szkoła Bankowości, Finansów i Zarządzania, Warszawa 2001.
- Metelska-Szaniawska K., *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, w: *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 89.
- McCubbins M.D., Noll R.G., Weingast B.R., *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, „Journal of Law, Economics and Organization” 1987, nr. 3, s. 243–277. Niskanen W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Atherton, Chicago 1971.
- Mueller D.C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

- Niskanen W.A., *Bureaucrats and Politicians*, „Journal of Law and Economics” 1975, nr 3, vol. 18.
- Niskanen W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Atherton, Chicago 1971.
- Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge 1965.
- Riker W.H., *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven 1962.
- The Elgar Companion to Public Choice*, red. W.F. Shughart, L. Razzolini, E. Elgar, Northampton 2001.
- The Encyclopedia of Public Choice*, red. C.K. Rowley, F. Schneider, Kluwer, Boston 2004.
- Tłaczała P., *Podstawy ekonomicznej teorii biurokracji*, w: *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 149.

REASONS FOR MARKET REGULATION IN LIGHT OF PUBLIC CHOICE THEORY

Summary

The regulation theory attempts to find the answers to two basic questions. Firstly why some sectors of the economy are regulated by Government's and secondly how the regulations of the markets are effective and what conditions should prevail so that they can be fulfilled. The answers to both questions, especially the first question tries to propose the Public Choice Theory which analyses how the political system operates in the process of the sphere of formation of institutional functions. The Public Choice Theory expounded by the school of Virginia, is seldom mentioned in Polish literature and it postulates interesting ways in which the public sphere functions and simultaneously the reasons for market regulation by the state.

The aim of the article is to illustrate the reasoning behind the theory and what conditions may result in State failure. In addition to the Public Choice Theory analysing the working of the Political Sphere, it also explains why State control can be introduced to influence the efficiency of regulation. The first part of the article illustrates the main points of the Public Choice Theory. The second part explains the theory and the final part shows what conclusions can be drawn. The implications for Regulation Theory will be based on economic theory of democracy, bureaucracy as well as constitutional economics.

Translated by Rafał Nagaj

Keywords: public choice theory, regulation.