

Bożena Borkowska

Paternalizm w państwowej regulacji rynków

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 35/2, 35-50

2014

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.

Bożena Borkowska*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PATERNALIZM W PAŃSTWOWEJ REGULACJI RYNKÓW

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest refleksja nad behawioralnymi koncepcjami państwowej regulacji rynków, w kontekście koncepcji państwa paternalistycznego, wysuwanych na gruncie prawa, filozofii politycznej i ekonomii głównego nurtu. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że behawioralne koncepcje regulacji nie są nurtem dojrzałym, ponadto różnią się w porównaniu do ekonomii głównego nurtu pod względem założenia o naturze osób gospodarujących. W związku z tym trudno obie dziedziny traktować jako komplementarne.

Słowa kluczowe: paternalizm, regulacja, ekonomia głównego nurtu, ekonomia behawioralna, prawo behawioralne

Wprowadzenie

W ostatnich latach w naukach ekonomicznych powstało sporo nowych dyscyplin, jak ekonomia behawioralna, finanse behawioralne, prawo behawioralne i ekonomia, behawioralne wybory publiczne, regulacja behawioralna. Ich źródłem są wyniki prowadzonych przez psychologów poznawczych i ekonomicznych badań

* Adres e-mail: bozena.borkowska@ue.wroc.pl

eksperymentalnych, z których wyłania się hipoteza odnośnie do wyborów dokonywanych przez osoby gospodarujące, formułowana w dwóch wersjach:

- ludzie działają nieracjonalnie,
- osoby gospodarujące cechuje ograniczona racjonalność.

Hipoteza, że ludzie działają nieracjonalnie, została wyprowadzona z badań eksperymentalnych prowadzonych przez psychologów. Wyniki badań zaprzeczają racjonalności w znaczeniu, jakie nadano temu pojęciu w modelu *homo oeconomicus*¹. W związku z tym warto zauważyć, że model ten jest właściwy ekonomii neoklasycznej przypisującej osobie gospodarującej hiperracjonalność, tj. zdolność do dokonania wyboru optymalnego na podstawie pełnej, prawdziwej i darmowej wiedzy, zdolności wyszukania i przetworzenia wszystkich niezbędnych informacji, i umiejętności logicznego wnioskowania. Ponadto należy zwrócić uwagę, że hiperracjonalność ma w ekonomii neoklasycznej status postulatu, czyli twierdzenia, które nie wymaga uzasadnienia, ponieważ jest jednym z aksjomatów składających się na twardy rdzeń metody badawczej. Umożliwiło to ekonomii neoklasycznej konstruowanie sformalizowanych modeli zjawisk ekonomicznych i formułowanie ścisłych predykcji, ale jednocześnie przesądziło o jej ograniczonych możliwościach eksplanacyjnych. To z kolei stworzyło przesłankę do przyjęcia przez współczesną ekonomię założenia, że ludzi cechuje ograniczona racjonalność w znaczeniu celowego i logicznego w danym kontekście działania, możliwości popełniania błędów w związku z ograniczeniami poznawczymi i uczenia się na błędach. Takie rozumienie ograniczonej racjonalności wydaje się zbieżne z wynikami eksperymentów psychologicznych wskazujących, że osoby:

- mają problemy z dokonaniem wyboru w sytuacji, gdy stają przed wyborem spośród możliwości opisanych za pomocą wielu atrybutów;
- swoje decyzje uzależniają niekiedy od wyborów innych osób, kierując się zasadą wzajemności;
- ulegają iluzji poznawczej i dokonują wyboru w zależności od sposobu prezentacji konsekwencji wyboru;

¹ A. Tversky, D. Kahneman, *Rational Choice and the Framing of Decisions*, w: R.M. Hogarth, M.W. Reder (red.), *Rational Choice: The Contrast between Economics and Psychology*, University of Chicago Press, Chicago 1987; R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Impuls. Jak podejmować właściwe decyzje dotyczące zdrowia, dobrobytu i szczęścia*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2008; T. Zaleśkiewicz, *Psychologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

- niekiedy dokonują wyborów, kierując się emocjami, empatią, altruizmem i troską o dobro innych;
- różnie reagują na straty i korzyści;
- w złożonych procesach analitycznych stosują heurystyczne uproszczenia².

Nie jest to pełna lista skłonności ludzkiej psychiki, które zdaniem psychologów poznawczych wpływają na decyzje osób gospodarujących, wydaje się jednak, że w tej postaci pozwala twierdzić, iż wyniki wielu badań eksperymentalnych prowadzonych przez psychologów uprawdopodobniają hipotezę, że ludzi cechuje ograniczona racjonalność. Przyjęcie takiego punktu widzenia mogłoby zatem wskazywać na zbieżność współczesnej ekonomii i psychologii poznawczej odnośnie do postrzegania natury osoby gospodarującej. Zresztą sugestia taka jest wysuwana przez niektórych przedstawicieli psychologii ekonomicznej, ekonomii behawioralnej i prawa behawioralnego, co budzi jednak wątpliwości. Należy bowiem zauważyć, że w ekonomii głównego nurtu założenie o racjonalności jest odnoszone do osoby gospodarującej niezależnie od roli, jaką odgrywa w gospodarce, polityce, społeczeństwie, niezależnie także od jakichkolwiek atrybutów różniących ludzi. Tymczasem przedstawiciele ekonomii behawioralnej i blisko z nią związanego prawa behawioralnego³ dowodzą, że ludzie są różni pod wieloma względami i wśród nich można wyróżnić osoby:

- ograniczenie racjonalne, czyli osoby o ograniczonych możliwościach poznawczych;
- o ograniczonej (słabej) woli (*bounded willpower*), czyli osoby często niewybierające opcji, które mogłyby uznać dla siebie za najlepsze;

² D. Kahneman, *Thinking fast and slow*, Allen Lane, London 2011; G. Gigerenzer, *Intuicja. Inteligencja nieświadomości*, Prószyński i Ska, Warszawa 2009. Wymienienie Kahnemana wśród psychologów ekonomicznych, którzy dowodzą zarówno nieracjonalności, jak i ograniczonej racjonalności osób dokonujących wyborów nie jest skutkiem pomyłki, lecz rezultatem lektury prac tego autora, z których niekiedy wyłania się hipoteza o nieracjonalności, innym razem zaś o ograniczonej racjonalności. Na problem ten zwraca także uwagę Vernon L. Smith, zob. tegoż, *Racjonalność w ekonomii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

³ Posługiwanie się jasną terminologią w odniesieniu do nowych dyscyplin, bazujących na wynikach eksperymentów psychologicznych nie jest proste. Z jednej strony, mówiąc o ekonomii behawioralnej, należy zauważyć, że wśród jej przedstawicieli są zarówno ekonomiści, np. Thaler, jak i psychologowie, np. Kahneman. Stąd niekiedy zamiennie dyscyplina ta nazywana jest psychologią ekonomiczną. Warto także zauważyć, że nie tak dawno, czerpiąc z dorobku ekonomii głównego nurtu, a zwłaszcza ekonomii neoklasycznej, wyłoniła się ekonomiczna analiza prawa (Law & Economics). Analogicznie, ekonomia behawioralna dostarczyła inspiracji do powstania Behavioral Law & Economics. Nazwa tej dyscypliny będzie tłumaczona w dalszej części niniejszego artykułu jako prawo behawioralne.

- ograniczenie interesowne, a więc takie, które dbają o sprawiedliwość (*fairness*) i dobro innych ludzi⁴.

Taka konceptualizacja osób gospodarujących służy ekonomii behawioralnej i prawu behawioralnemu do uzasadnienia państwowej regulacji rynków. Jest to uzasadnienie państwa paternalistycznego, które interweniuje, ponieważ osoby gospodarujące popełniają błędy i działają wbrew własnym interesom. Za pomocą odpowiednich regulacji państwo może pomóc tym osobom, tzn. może uchronić je przed wyborami, które nie służą dobru tych osób.

Celem artykułu jest refleksja nad behawioralnymi koncepcjami państwowej regulacji rynków osadzona w kontekście koncepcji państwa paternalistycznego wysuwanych na gruncie prawa, filozofii polityki i ekonomii głównego nurtu.

1. Państwo paternalistyczne w prawie i filozofii polityki

W *Oksfordzkim słowniku filozoficznym*⁵ paternalizm jest utożsamiany z władzą, która przypomina dobrotliwego rodzica. Na podstawie analogii stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi jest interpretowany paternalizm państwa w prawie, filozofii polityki i ekonomii. W znaczeniu prawnym paternalizm rozumie się jako podejmowanie przez państwo interwencji w celu ochrony osoby przed nią samą, doprowadzenia do osiągnięcia przez nią dobra⁶. Interwencja paternalistyczna państwa może objąć osobę lub grupę osób i może występować w formie miękkiej lub twardej⁷. Miękki paternalizm polega na działaniu państwa w imię dobra osób, które ze względu na młody wiek, zaburzenia lub chorobę psychiczną uznaje się za ludzi niezdolnych do racjonalnych decyzji. Z kolei twardy paternalizm oznacza działanie państwa w imię dobra osób, które mogą samodzielnie decydować o sobie.

Miękki paternalizm nie budzi większych zastrzeżeń. Dopuszcza go nawet jeden z czołowych przedstawicieli liberalnej filozofii polityki, John Rawls, stwierdzając, że: „Paternalistyczna interwencję musi usprawiedliwiać niedomaganie lub brak ro-

⁴ O. Juurikkala, *The Behavioral Paradox: Why Investor Irrationality Calls for Lighter Simpler Financial Regulation*, „Fordham Journal of Corporate and Financial Law” 2012, vol. 18, s. 38–39.

⁵ S. Blackburn, *Oksfordzki słownik filozoficzny*, Książka i Wiedza, Warszawa 1997.

⁶ M. Budyn-Kulik, *Prawnokarna problematyka kazirodztwa w ujęciu paternalistycznym*, „Wojakowski Przegląd Prawniczy” 2012, R. 85, nr 1–2, s. 60.

⁷ J. Feinberg, *Legal Paternalism*, w: R. Sardonis (red.), *Paternalism*, Mineapolis 1983.

zumu i woli”⁸. Wydaje się, że aprobata miękkiego paternalizmu jest konsekwencją postrzegania go jako działania służącego ochronie osób słabszych w ich kontaktach społecznych, która w społeczeństwach Zachodu należy do wartości leżących u podstaw ich funkcjonowania. Aprobata na poziomie idei nie oznacza jednak, że miękka opiekuńczość paternalistyczna nie budzi kontrowersji odnośnie do sposobu jej sprawowania i uzasadniania stosowanych metod⁹. Niemniej jednak silne kontrowersje budzi przede wszystkim twardy paternalizm¹⁰. Jest on odrzucany na gruncie liberalnej filozofii polityki, która odwołuje się do wartości samostanowienia i koncepcji dobrego życia jako fundamentów zasady wolności. Twórca tej koncepcji, John Rawls, przyjmuje, że niczyje życie nie poprawi się jeśli będzie kierowane z zewnątrz, zgodnie z wartościami, których dana osoba nie akceptuje¹¹. Omawiając Rawlsa koncepcję dobrego życia, Will Kymlicka podaje warunki fundamentalne dla życia dobrym życiem:

- po pierwsze, konieczne jest, aby osoby żyły zgodnie z własnymi przekonaniami o tym, co wartościowe;
- po drugie, obywatele powinni mieć swobodę kwestionowania przekonań innych osób w świetle dostępnych w naszej kulturze informacji, przykładów i argumentów;
- po trzecie, jednostki muszą posiadać zasoby i swobody, które pozwolą im żyć w zgodzie z własnymi przekonaniem, co wyklucza np. karanie za nieortodoksyjne praktyki religijne czy seksualne¹².

Rawlsa koncepcja samostanowienia i dobrego życia wymaga państwa neutralnego w takim znaczeniu, że nie powołuje się ono na wyższość lub niższość jakiegoś stylu życia i nie próbuje wpływać na ich ocenę. Rolą państwa jest zapewnienie jed-

⁸ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 343.

⁹ W Polsce doświadczyliśmy niedawno kontrowersyjnej interwencji paternalistycznej państwa w formie ustawy o izolowaniu niebezpiecznych przestępców po odbyciu kary. Na uwagę zasługują dwa argumenty wysuwane na rzecz aktywności państwa: 1) interwencja państwa służy dobru osoby izolowanej, ponieważ zapewnia jej ochronę przed linczem; 2) izolując „bestie”, państwo wypełnia swój obowiązek zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa.

¹⁰ P. Fennel, *Inscribing Paternalism in the Law: Consent to Treatment and Mental Disorder*, „Journal of Law and Society” 1990, vol. 17, nr 1; W. Kymlicka, *Współczesna filozofia polityczna*, Książka i Wiedza, Warszawa 2009.

¹¹ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości...*; tenże, *Liberalizm polityczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

¹² W. Kymlicka, *Współczesna filozofia polityczna...*, s. 268–269.

nostkom możliwości wyboru jednej z koncepcji dobrego życia, co wymaga zapewnienia uczciwej dystrybucji praw i zasobów niezbędnych, aby te koncepcje realizować.

Idei liberalnego państwa neutralnego komunitaryści przeciwstawiają koncepcję polityki dobra wspólnego. Różnice tych ujęć syntetycznie ujął Will Kymlicka w następujący sposób¹³. Otóż w społeczeństwie liberalnym dobro wspólne jest dopasowane do struktury indywidualnych preferencji i koncepcji dobra. Natomiast w społeczeństwie komunitarystycznym wspólnotowy styl życia jest podstawą rankingu koncepcji dobra, a waga preferencji osoby zależy od tego, w jakim stopniu realizuje ona dobro wspólne. Państwo komunitarystyczne może więc zachęcać obywateli do przyjęcia wspólnotowego stylu życia i zniechęcać do przyjmowania koncepcji, które są z nim sprzeczne. W państwie komunitarystycznym jest zatem miejsce zarówno na miękkie, jak i twarde paternalizm.

Czy polityka państwa polskiego jest bliższa ideału liberalnej neutralności czy polityki wspólnego dobra? Odpowiedź na to pytania wymagałaby pogłębionej analizy instytucji formalnych z punktu widzenia wartości, jakie państwo preferuje i jakim w konsekwencji zapewnia ochronę prawną. Z drugiej strony jednak, nie podejmując takiej próby, nietrudno zauważyć, że państwowej regulacji rynków w Polsce właściwy jest nie tylko miękki, lecz także twarde paternalizm. Dotyczy to m.in. takich rynków, jak rynki papierosów, alkoholu, narkotyków, a także podręczników do szkoły podstawowej oraz pożyczek pieniężnych w formie tzw. chwilówek.

2. Państwo paternalistyczne w ekonomii głównego nurtu

Rozważania dotyczące działalności państwa w perspektywie aksjologicznej nie są bliskie ekonomii głównego nurtu, a zwłaszcza ekonomii neoklasycznej, dla której charakterystyczne jest analizowanie działalności państwa w kategoriach efektywności ekonomicznej jako podstawowej wartości. Państwo pełni funkcję regulatora rynków¹⁴ w takim zakresie, w jakim rynki zawodzą, i w takim celu, aby korygując błędy rynku, doprowadzić do optimum gospodarczego w znaczeniu Pareta.

¹³ Tamże, s. 273.

¹⁴ Państwowa regulacja rynków jest pojęciem, które nie zostało jednoznacznie zdefiniowane ani na gruncie prawa, ani ekonomii. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto, że państwowa regulacja rynków to zbiór przepisów prawnych, za pomocą których państwo (jego agendy) oddziałuje na wybory podmiotów funkcjonujących na danym rynku. Cechą charakterystyczną przepisów prawnych jest przymus ich stosowania pod groźbą sankcji. Zatem regulacja danego rynku może spowodować, że

Zawężenie zagadnienia dobrobytu do dobrobytu ekonomicznego i zastosowanie zasady Pareta jako kryterium optymalności uwolniły ekonomię nie tylko od sądów wartościujących, lecz także od rozważań uwzględniających inne wartości niż efektywność ekonomiczna. Wydaje się, że jest to jeden z powodów, dla którego problem państwa paternalistycznego znalazł się w zasadzie poza obszarem zainteresowania ekonomistów. Innym powodem może być przekonanie ekonomistów, że państwo powinno respektować preferencje osób. W konsekwencji, do wyjątków należy zaliczyć rozważania Jánoša Kornai'a oraz Josepha E. Stiglitz'a podejmujące zagadnienie paternalizmu państwa¹⁵.

Kornai posłużył się analogią paternalizmu w celu wyjaśnienia procesu zależności pomiędzy oddziaływaniami państwa socjalistycznego na przedsiębiorstwa, działaniami przedsiębiorstw i ich skutkiem, tj. niedoborem. Autor rozważa różne stopnie paternalizmu, państwa, biorąc pod uwagę narzędzia, za pomocą których może ono oddziaływać na firmy. Są to: subwencje w naturze (bez możliwości i z możliwością akceptacji), świadczenia pieniężne, samowystarczalność wspomagana i liczenie na siebie. Rozważając pierwsze cztery przypadki, właściwe gospodarce centralnie planowanej, Kornai odtwarza mechanizm interakcji pomiędzy państwem i przedsiębiorstwami, wykazując, że w zależności od wymagań stawianych przedsiębiorstwom zmienia się wprawdzie ich strategia, ale każdorazowo jest nastawiona na uzyskanie nakładów na poziomie przewyższającym zapotrzebowanie związane z produkowaną ilością dobra. W ten sposób autor wykazał, że odtwarzanie się niedoborów jest mechanizmem immanentnym gospodarce centralnie planowanej, mającym źródło w fundamentalnych instytucjach tej gospodarki, a nie w narzędziach oddziaływania państwa na przedsiębiorstwa.

Rozważania Stiglitz'a na temat paternalizmu państwa w gospodarce rynkowej wyraźnie, aczkolwiek bez powołań nawiązują do koncepcji behawioralnych. Autor omawia podstawowe błędy rynku związane z występowaniem efektów zewnętrznych, monopoli naturalnych, niepełną i asymetryczną informacją oraz problemem dóbr publicznych; uzasadnia potrzebę działania państwa na rynkach, na których

przedsiębiorstwa zostaną zobligowane do ustalenia ceny na określonym poziomie, dostarczenia danego dobra, niewchodzenia na pewne rynki, płacenia płacy minimalnej itp. Z kolei konsumenci mogą zostać zobligowani do konsumpcji pewnych dóbr (szczepień, ubezpieczenia od określonych rodzajów ryzyka) i prawo może zakazać konsumpcji określonych dóbr, np. narkotyków.

¹⁵ J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985, 731–744; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 103–104.

mechanizm rynkowy zawodzi, a następnie przechodzi do wywodu charakterystycznego dla ekonomii behawioralnej i prawa behawioralnego. Otóż, jak argumentuje Stiglitz, pozostawienie konsumentom wolności wyboru rodzi obawy, że osoby mogą nie działać w swoim interesie: „Często wskazuje się, że to, w jaki sposób pojmują własne dobro, może nie być najlepszym kryterium dla formułowania sądów wartościujących. Nawet doskonale poinformowani konsumenci mogą podejmować «niewłaściwe» decyzje”¹⁶. Mogą bowiem:

- preferować konsumpcję dóbr, które im szkodzą, a więc np. palić papierosy, nadużywać alkoholu, używać narkotyków, konsumować fast foody czy duże ilości słodyczy;
- rezygnować z konsumpcji „dóbr pożądanых społecznie” takich jak szczepienia dzieci czy ich edukacja;
- nie ubezpieczać się na starość, od powodzi, trzęsienia ziemi.

Stiglitz nie podejmuje polemiki z przedstawionym uzasadnieniem działalności państwa paternalistycznego, sygnalizuje jedynie, że na gruncie libertarianizmu wysuwa się pogląd, iż państwo nie powinno ingerować w wybory osób, ponieważ działania podejmowane na rzecz pomocy jednym osobom skutkują naruszeniem praw innych. Ta dygresja Stiglitz jest warta uwagi, gdyż przedstawia punkt widzenia niemal powszechnie przyjmowany, że libertarianizm odrzuca państwo paternalistyczne. Libertarianie, broniąc wolnego rynku, sprzeciwiają się redystrybucyjnej działalności państwa, a ta okazuje się niezbędna w koncepcji państwa paternalistycznego. Wydaje się zatem, że określenie paternalizm libertariański to oksymoron¹⁷. Tymczasem takiego określenia użyli Richard H. Thaler i Cass R. Sunstein, prezentując behawioralną koncepcję państwowej regulacji rynków opartą na wynikach badań eksperymentalnych¹⁸.

¹⁶ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora...*, s. 103.

¹⁷ G. Mitchell, *Libertarian Paternalism is an Oxymoron*, „Northwestern University Law Review” 2005, vol. 99, nr 3.

¹⁸ R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Impuls...*

3. Behawioralne koncepcje państwowej regulacji rynków

Paternalizm libertariański¹⁹ i paternalizm asymetryczny²⁰ to nowe koncepcje państwowej regulacji rynków, które powstały na podstawie wyników badań eksperymentalnych prowadzonych przez psychologów kognitywnych i zyskały wspólne miano „lekkiego” paternalizmu²¹. Wspólne dla tych koncepcji jest założenie, że z powodu ograniczeń poznawczych, słabej woli, kierowania się emocjami i nawykami ludzie popełniają błędy i w konsekwencji dokonują wyborów suboptymalnych z punktu własnego dobrobytu. Założenie to powoduje, że w porównaniu do ekonomii głównego nurtu przedstawiciele nurtu behawioralnego:

- proponują poszerzenie błędów rynku (*market failures*) o behawioralne błędy rynku (*behavioral market failures*);
- uzasadniają aktywność państwa na rynkach różnych dóbr dobrem osób ograniczenie racjonalnych.

Dla modeli behawioralnych wspólny jest także postulat aktywności regulacyjnej państwa polegającej na ukierunkowaniu wyborów osób w taki sposób, aby powiększały swoje korzyści, zachowując autonomię. Państwo paternalistyczne ma zatem wspomagać wybory dokonywane przez osoby ograniczenie racjonalne za pomocą tworzenia ram wyborów, zachęt, impulsów, ostrzeżeń i ujawniania informacji.

Uzasadniając koncepcję paternalizmu libertariańskiego, Thaler i Sunstein zauważają, że w gruncie rzeczy paternalizm jest trudny do uniknięcia²². W wielu sytuacjach, zdaniem autorów, organizacje czy rządy muszą podjąć decyzje, które nieuchronnie wpłyną na wybory osób i dobrobyt obywateli, zatem: „Absurdem byłoby [...] nie próbować ustalić tych zależności”. Wśród wielu przykładów tworzenia architektury wyboru Thaler i Sunstein rozważają przypadek, w którym menedżer stołówek szkolnych, wystawiając do sprzedaży asortyment produktów, staje przed decyzją dotyczącą układu oferowanych artykułów. Może zdrową żywność ustawić przed niezdrową lub odwrotnie, lub na przemian, na chybił trafił, a zatem nie może

¹⁹ Tamże.

²⁰ C. Camerer i in., *Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and Case for Asymmetric Paternalism*, „University of Pennsylvania Law Review” 2003, vol. 151.

²¹ G. Loewenstein, E. Haisley, *The Economist as Therapist: Methodological Ramifications of „Light” Paternalism*, w: A. Caplin, A. Schotter (red.), *The Foundations of Positive and Normative Economics. A Handbook*, Oxford University Press, Oxford 2010.

²² R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Impuls...*

zupełnie uniknąć jakiegoś uporządkowania towaru, co wpłynie na decyzje o ich nabyciu. Inny przykład rozważany przez Thaler i Sunsteina dotyczy planów emerytalnych, a konkretnie stworzenia zachęt do oszczędzania na emeryturę i przeznaczania na składki odpowiedniego procentu swoich dochodów. Autorzy, zakładając, że ludzie cenią *status quo*, zaproponowali zmianę reguły opcji domyślnej z niezapisywania się na zapisy automatyczne z możliwością wycofania się. Na podstawie badań dotyczących czterech towarzystw emerytalnych stosujących automatyczne zapisy i notujących niski procent uczestników, którzy wycofali się, Thaler i Sunstein twierdzą, że nowa regulacja pozwoliła na pokonanie inercji pracowników i pomogła im w podjęciu korzystnej decyzji²³.

W koncepcji Colina Camerera i współautorów termin „paternalizm asymetryczny” został wprowadzony w celu podkreślenia, że często jest możliwe przysporzenie korzyści osobom, które podejmują suboptymalne decyzje, bez konieczności obciążania znacznymi kosztami tych, którzy dokonują racjonalnych wyborów²⁴. W krańcowym przypadku paternalizmu asymetrycznego, twierdzą autorzy, możliwe są regulacje przynoszące korzyści osobom działającym nieracjonalnie bez ponoszenia kosztów przez osoby działające racjonalnie. Jako przykład może posłużyć omówiony wcześniej przypadek zastosowania impulsów zachęcających pracowników do uczestniczenia w planie emerytalnym. Zmiana opcji domyślnej przyniosła korzyści tym, którzy przystąpili do planu, i nie spowodowała obciążenia kosztami osób, które w takim programie już uczestniczyły. Camerer i współautorzy zaproponowali zastosowanie paternalizmu asymetrycznego na rynkach wielu dóbr, m.in. na rynku ubezpieczeń, kredytów, lekarstw, papierosów, narkotyków. Do ważnych metod regulacji tych rynków autorzy zaliczyli zobowiązanie przedsiębiorstw do ujawniania informacji. Chroni to konsumentów przed nieuczciwymi praktykami sprzedawców i usprawnia mechanizm rynkowy, gdy lepiej poinformowani konsumenci podejmują decyzje zgodne z ich interesem. Niekiedy jednak konsumenci mogą podejmować suboptymalne decyzje, którym nie można zaradzić za pomocą dostarczania infor-

²³ Nasuwa się tutaj pewna dygresja w związku z trwającymi w Polsce zapisami do ZUS lub OFE. Warto bowiem zauważyć, że architekci wyboru wprowadzili w Polsce rozwiązanie, które od osób chcących pozostać w OFE wymaga aktywności, tj. złożenia wniosku. Natomiast bierna postawa spowoduje, że dana osoba automatycznie zostanie przypisana do ZUS. Zgodnie z koncepcją Thalera i Sunsteina takie rozwiązanie powinno sprzyjać wzrostowi uczestnictwa w ZUS, *ceteris paribus*. Zakładając, że kontekst wyboru został skonstruowany celowo i większość Polaków „trafi” do ZUS, czy można będzie twierdzić, że architekci wyboru pomogli Polakom podjąć korzystną decyzję?

²⁴ C. Camerer i in., *Regulation for Conservatives...*

macji, stosowania bodźców czy impulsów. W takich sytuacjach Camerer i współautorzy uznają, że korzystne dla konsumentów może być wprowadzenie regulacji ograniczających możliwości dokonywania wyboru. Takie ograniczenia mogą szkodzić osobom racjonalnym, dlatego autorzy zalecają ostrożność i przeprowadzenie oceny skutków regulacji za pomocą rachunku korzyści i kosztów. Autorzy koncepcji paternalizmu asymetrycznego nie poprzestają jednak na opisie przykładów sytuacji decyzyjnych, w których państwo, stosując odpowiednie narzędzia, może skorygować behawioralne błędy rynku. Camerer i współautorzy osadzają własną koncepcję w ekonomii dobrobytu, a konkretnie w koncepcji państwowej regulacji rynków zmierzającej do skorygowania błędów rynku spowodowanych występowaniem efektów zewnętrznych.

Wiadomo, że efekty zewnętrzne mogą mieć charakter pozytywny lub negatywny i mogą wystąpić w produkcji lub konsumpcji. Camerera i współautorów interesują negatywne efekty zewnętrzne w sferze konsumpcji, które mogą wystąpić w następujących przypadkach. Z jednym mamy do czynienia wtedy, gdy dawcą efektu zewnętrznego jest konsument Iks, np. osoba słuchająca głośnej muzyki, a biorcą efektu są inni konsumenci, np. sąsiedzi Iksa. W tym przypadku podaź rynkowa odzwierciedla koszt prywatny, który jest równy kosztowi społecznemu produkcji danego dobra, natomiast społeczna korzyść z konsumpcji dobra jest niższa w porównaniu z prywatną w związku z występującymi negatywnymi efektami zewnętrznymi w konsumpcji. Oznacza to, że z punktu widzenia dobrobytu społecznego produkcja i konsumpcja danego dobra jest za duża i ich redukcja spowoduje wzrost efektywności gospodarowania. Rozumując przez analogię, Camerer i współautorzy dochodzą do wniosku, że gdy konsument podejmuje błędne decyzje, można przyjąć, że dokonując wyboru, obciąża siebie negatywnymi efektami zewnętrznymi. Zatem paternalistyczna interwencja państwa, której celem jest niesienie pomocy ograniczenie racjonalnym konsumentom w podjęciu lepszych wyborów, przynoszących „prawdziwe korzyści” (*true benefits*²⁵), spowoduje wzrost efektywności ekonomicznej mierzonej sumą nadwyżki konsumenta i producenta. Należy jednak dodać, za autorami koncepcji, że w zależności od tego, czy błąd konsumentów powodował, że nabywali za dużo lub za mało dobra, korekta tego błędu spowoduje, że zyski dostawców dobra, odpowiednio, spadną lub wzrosną, *ceteris paribus*.

²⁵ Tamże, s. 1221.

Omówione koncepcje regulacji polegającej na paternalistycznej interwencji państwa mają wielu zwolenników wśród psychologów kognitywnych, ekonomistów behawioralnych i prawników behawioralnych, którzy proponują wprowadzanie regulacji opartych na behawioralnej analizie prawa. Koncepcje te mają także krytyków, którzy zwracają uwagę na ich słabości metodologiczne, ograniczenia eksplanacyjne i dyskusyjny wymiar aksjologiczny.

Jedną z podstawowych wątpliwości dotyczy metody eksperymentalnej jako podstawy formułowania uogólnień. Psycholodzy kognitywni prowadzą badania przede wszystkim na studentach w warunkach laboratoryjnych. Słabą stroną takich eksperymentów staje się deformowanie rzeczywistości przede wszystkim dlatego, że wybory badanych osób są dokonywane w środowisku sztucznym, pozbawionym realnego kontekstu. Zatem wyniki eksperymentów mogą być mało miarodajne i wątpliwe stają się oparte na nich założenia, że:

- z błędami popełnianymi w warunkach eksperymentalnych osoby nie poradzą sobie w warunkach rynkowych, zwłaszcza że badania eksperymentalne nie pozwalają na badanie procesu uczenia się na błędach;
- zależności pomiędzy impulsami i podjętymi decyzjami, ustalone w warunkach eksperymentu, dają podstawę do projektowania skutecznych regulacji.

Słabą stroną eksperymentu są także trudności w ustaleniu, co jest źródłem różnic w wyborach dokonywanych przez badane osoby: czy są to różnice w preferencjach, przekonaniach, ograniczeniach poznawczych czy w innych niemierzalnych wielkościach. W konsekwencji pojawiają się wątpliwości odnośnie do przesłanek interwencji paternalistycznych państwa, które polegają na wprowadzaniu regulacji mających służyć ujawnianiu informacji niezbędnych do podejmowania decyzji korzystnych dla konsumenta. Czy istotnie w takich regulacjach chodzi o informacje czy o ideologię, u której podstaw tkwią założenia dotyczące natury ludzkiej, tego, co uznaje się za dobre dla człowieka, dla jego dobrego życia. Tego typu wątpliwości wysuwa Stefan Bechtold w związku z regulacją rynku papierosów²⁶. Jego zdaniem, nie jest oczywiste, czy oznaczenia graficzne i ostrzeżenia słowne na opakowaniach papierosów dostarczają informacji o szkodliwości palenia, czy kształtują pewien styl życia.

Na inny problem zwraca uwagę Edward Glaeser, zauważając, że biurokracja zajmująca się regulacją rynku będzie bardziej zainteresowana maksymalizacją wła-

²⁶ S. Bechtold, *Information, Ideology, and Behavioral Public Policy*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 2013, vol. 169, nr 1.

nych korzyści, a nie korzyści uczestników regulowanego rynku²⁷. Rodzi to obawy, że regulacja może zostać wykorzystana do manipulowania wyborami konsumenta w celach politycznych, a nie ekonomicznych.

Z kolei Jonathan Klick i Gregory Mitchell podają w wątpliwość paternalistyczną aktywność państwa, ponieważ ich zdaniem ignoruje ona niezbywalną autonomię osoby, jej prawo do popełniania błędów i uczenia się na nich²⁸. W związku z tym nasuwa się kolejna wątpliwość, dlaczego dobrobyt materialny, a nie uszanowanie samostanowienia osób należy uznać za podstawę określenia zakresu i narzędzi państwowej regulacji rynków.

Ostatecznie sugestie przedstawicieli nurtu behawioralnego, że ich koncepcje regulacji są komplementarne wobec koncepcji ekonomii głównego nurtu, nie przekonują. Ekonomia głównego nurtu przyjmuje bowiem, że wybory osób zależą od ich preferencji i ograniczeń działania. Zmiany tych ograniczeń, np. uzyskanie dodatkowych informacji, większe zasoby środków, więcej czasu na podjęcie decyzji w określonym kontekście instytucjonalnym, umożliwiają zwiększenie skuteczności decyzji z punktu widzenia realizowanych celów. Ekonomia głównego nurtu nie stawia jednak problemu celów, do których powinien dążyć człowiek, nie próbuje oceniać i wpływać na cele działania osób. Krótko mówiąc, ekonomia głównego nurtu nie ma ambicji „terapeutycznych”, ponieważ zakłada racjonalność osób i respektuje ich prawo do samostanowienia. Ambicje terapeutyczne mają twórcy i zwolennicy państwa paternalistycznego²⁹. Usiłują „poprawić” cele działania osób tak, aby dzięki „[...] właściwemu wykorzystaniu zarówno bodźców, jak i impulsów [...] zwiększyć zdolność do poprawiania życia ludzi i pomóc rozwiązać wiele zasadniczych problemów społecznych”³⁰.

Podsumowanie

Nietrudno zauważyć, że wprowadzenie do analizy prawa wyników badań ekonomii behawioralnej i psychologii kognitywnej sprzyja poszerzeniu zakresu regu-

²⁷ E. Glaeser, *Paternalism and Psychology*, „University of Chicago Law Review” 2006, vol. 73.

²⁸ J. Klick, G. Mitchell, *Government Regulation of Irrationality: Moral and Cognitive Hazards*, „Minnesota Law Review” 2006, vol. 90.

²⁹ G. Loewenstein, E. Haisley, *The Economist as Therapist...*

³⁰ R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Impuls...*, s. 20.

lacji paternalistycznej. W USA, skąd pochodzi wielu czołowych przedstawicieli psychologii kognitywnej, ekonomii behawioralnej i prawa behawioralnego, może to wynikać z faktu, że zwolennicy regulacji paternalistycznej uzyskali wpływ na politykę rządu. W latach 2009–2012 Cass R. Sunstein kierował w Białym Domu Biurem ds. Informacji i Regulacji (White House Office of Information and Regulatory Affairs). Powołując Sunsteina na to stanowisko, prezydent Obama zalecił mu działanie sprzyjające „[...] redukcji kosztów i wolności wyborów dokonywanych przez Amerykanów”³¹. Zatem można stwierdzić, że mamy do czynienia w mniejszym stopniu z nauką, a w większym z ideologią, propagowaniem paternalizmu państwa w procesie regulacji ze względów politycznych. Zrozumiałe jest także to, dlaczego przedstawiciele nurtu behawioralnego w USA tak silnie koncentrują uwagę na wykazaniu, że proponowane przez nich narzędzia regulacji nie naruszają wolności wyboru osób. Powodem wydaje się silne eksponowanie wolności wyboru w konstytucji USA i silna ochrona prawna tej wartości. Ze względów pragmatycznych trudno zatem twórcom behawioralnych koncepcji regulacji, pełniącym jednocześnie funkcję „architektów wyboru”, proponować rozwiązania godzące w konstytucję.

Na zakończenie warto zauważyć, że w regulacji rynków w Unii Europejskiej skierowanej na ochronę konsumenta zakłada się jego racjonalność. Stąd wiele regulacji rynków różnych dóbr dotyczy edukacji konsumenta i wprowadzenia przepisów ułatwiających konsumentowi dostęp do informacji niezbędnych przy podejmowaniu decyzji. W globalnym świecie nie jest jednak możliwe uniknięcie idei upowszechnianych przez międzynarodowe organizacje, które tak jak w przypadku problemu zmian klimatycznych i prywatyzacji emerytur zachęcają państwa do paternalistycznych interwencji na rynkach wielu dóbr.

Literatura

- Bechtold S., *Information, Ideology, and Behavioral Public Policy*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 2013, vol. 169, nr 1.
- Blackburn S., *Oksfordzki słownik filozoficzny*, Książka i Wiedza, Warszawa 1997.
- Budyn-Kulik M., *Prawnokarna problematyka kazirodztwa w ujęciu paternalistycznym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2012, R. 85, nr 1–2, s. 59–71.

³¹ C.R. Sunstein, *The Storrs Lecture: Behavioral Economics and Paternalis*, „The Yale Law Journal” 2013, vol. 122, iss. 7, s. 1829.

- Camerer C., Issacharoff S., Loewenstein G., O'Donoghue T., and Rabin M., *Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and Case for Asymmetric Paternalism*, „University of Pennsylvania Law Review” 2003, vol. 151, s. 1211–1254.
- Feinberg J., *Legal Paternalism*, w: R. Sardonis (red.), *Paternalism*, Mineapolis 1983.
- Fennel P., *Inscribing Paternalism in the Law: Consent to Treatment and Mental Disorder*, „Journal of Law and Society” 1990, vol. 17, nr 1.
- Gigerenzer G., *Intuicja. Inteligencja nieświadomości*, Prószyński i Ska, Warszawa 2009.
- Glaeser E., *Paternalism and Psychology*, „University of Chicago Law Review” 2006, vol. 73.
- Juurikkala O., *The Behavioral Paradox: Why Investor Irrationality Calls for Lighter Simpler Financial Regulation*, „Fordham Journal of Corporate and Financial Law” 2012, vol. 18, s. 34–93.
- Kahneman D., *Thinking fast and slow*, Allen Lane, London 2011.
- Klick J., Mitchell G., *Government Regulation of Irrationality: Moral and Cognitive Hazards*, „Minnesota Law Review” 2006, vol. 90.
- Kornai J., *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.
- Kymlicka W., *Współczesna filozofia polityczna*, Książka i Wiedza, Warszawa 2009.
- Loewenstein G., Haisley E., *The Economist as Therapist: Methodological Ramifications of „Light” Paternalism*, w: A. Caplin, A. Schotter (red.), *The Foundations of Positive and Normative Economics. A Handbook*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Mitchell G., *Libertarian Paternalism is an Oxymoron*, „Northwestern University Law Review” 2005, vol. 99, nr 3.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Rawls J., *Liberalizm polityczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Smith V.L., *Racjonalność w ekonomii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Sunstein C.R., *The Storrs Lecture: Behavioral Economics and Paternalism*, „The Yale Law Journal” 2013, vol. 122, iss. 7.
- Thaler R.H., Sunstein C.R., *Impuls. Jak podejmować właściwe decyzje dotyczące zdrowia, dobrobytu i szczęścia*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2008.
- Tversky A., Kahneman D., *Rational Choice and the Framing of Decisions*, w: R.M. Hogarth, M.W. Reder (red.), *Rational Choice: The Contrast between Economics and Psychology*, University of Chicago Press, Chicago 1987.
- Tyszka T., *Decyzje. Perspektywa psychologiczna i ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Zaleśkiewicz T., *Psychologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

PATERNALISM IN GOVERNMENT REGULATION OF MARKETS

Abstract

The subject of this article are considerations on the concepts of behavioral state regulation of markets in light of the concept of a paternalistic state put forward on the basis of law, political philosophy and mainstream economics. The conducted considerations indicate that behavioral concepts of regulation are immature and vary compared to mainstream economics in terms of assumptions about the nature of economic agent. This makes difficult to treat both areas as complementary.

Translated by Bożena Borkowska

Keywords: paternalism, regulation, mainstream economics, behavioral economics, behavioral law and economics

JEL Code: L50, K0