

Jerzy Wilkin

Współczesne państwo wobec triady funkcjonalnej: wartości – normy – dobra

Zarządzanie Publiczne nr 39 (1), 125-133

2017

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.

Jerzy Wilkin

Współczesne państwo wobec triady funkcjonalnej: wartości – normy – dobra

Przedmiotem analizy w artykule jest rola państwa w funkcjonowaniu gospodarki i społeczeństwa w kraju postsocjalistycznym. Ramy analizy wyznacza triada: wartości – normy – dobra. Autor przedstawia m.in. podejście ekonomii do zagadnienia wartości, stwierdzając, że w teorii ekonomii kategoria ta ma bardzo wąskie znaczenie, natomiast odgrywa dużą rolę jako punkt wyjścia w kształtowaniu polityki ekonomicznej. Z kolei normy można traktować jako pojęcie odnoszące się do instytucjonalnych podstaw gospodarowania i życia społecznego. Osiągnięcia ekonomii instytucjonalnej mają bardzo duży wpływ na rozwój współczesnej gospodarki, zwłaszcza w odniesieniu do transformacji systemów ekonomicznych oraz wyjaśniania mechanizmów rozwoju gospodarczego. Autor wskazuje na renesans etatyzmu we współczesnej polityce polskiego rządu i niebezpieczeństwa z tym związane. Pokazuje też znaczenie państwa wynikające z globalizacji i integracji europejskiej.

Słowa kluczowe: teoria państwa, rola rządu, wartości społeczne, ekonomia instytucjonalna, transformacja postsocjalistyczna.

Wstęp

Przedstawiony przeze mnie referat na seminarium Koła Krakowskiego w dniu 1 czerwca 2015 r. nosił tytuł: *Czy istnieje ekonomiczna teoria państwa i czy takiej teorii potrzebujemy?* i koncentrował się na ewolucji koncepcji i miejscu państwa w teorii ekonomii oraz na znaczeniu państwa we współczesnej gospodarce. Dyskusja na seminarium, a także wiodące hasło cyklu spotkań Koła Krakowskiego: „Wartości – normy – dobra” skłoniły mnie do uzupełnienia przedstawionych w referacie rozważań i odniesienia się do tej triady. Nazwałem ją triadą funkcjonalną, bowiem interesuje mnie zależność między tymi trzema składnikami w funkcjonowaniu państwa. Kwestia wartości stała się w ostatnich kilkunastu miesiącach (w latach 2015–2016) gorącym tematem debaty publicznej, także w odniesieniu do

problematyki gospodarczej. Przykładem niech będzie hasło X Kongresu Obywatelskiego organizowanego przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową: „Na jakich wartościach oprzeć rozwój Polski?” (listopad 2015 r.). Do kwestii wartości w gospodarowaniu szeroko odwołuje się wicepremier Mateusz Morawiecki w jego Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Silną warstwę aksjologiczną mają raporty i publikacje inicjowane i koordynowane przez Jerzego Hausnera na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, również odnoszące się do rozwoju naszego kraju¹. Okazuje się, że problematyka wartości staje się także ważnym zagadnieniem w sferze mikroekonomicznej, na szczeblu przedsiębiorstw². Wartości

¹ Np. *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Sprawne państwo i inne*.

² Marek Śliboda, założyciel i szef gliwickiej firmie MARCO, innowacyjnego i atrakcyjnego dla pracowników przedsiębiorstwa, przy rekrutacji pracowników wprowadził do formularza aplikacyjnego trzy pytania: „1. Opisz trzy najważniejsze dla Ciebie wartości, którymi kierujesz się w życiu zawodowym. Dlaczego właśnie te? 2. Przytocz konkretne sytuacje, w których kierowałaś

Jerzy Wilkin
członek rzeczowy PAN
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN
ul. Nowy Świat 72
00-330 Warszawa
e-mail: jwilkin@irwirpan.waw.pl

są ważne, chociaż świadomość tego – a jeszcze bardziej ich przestrzeganie i uwzględnianie – jest nierówna i przebiega z różnymi skutkami.

1. Wartości w teorii ekonomii i w polityce ekonomicznej

W ekonomii pojęcie wartości pojawia się zazwyczaj w bardzo szczególnym i wąskim znaczeniu; najczęściej jest ono synonimem ceny. Rzecz wartościowa to rzecz cenna, mająca wysoką cenę. Ekonomisci klasycyści (zwłaszcza Adam Smith) i marksyści (głównie sam Karol Marks) dążyli do utworzenia teorii wartości wyjaśniających obiektywne podstawy (esencję) wartości towarów, z których największą popularność i uznanie zdobyła tzw. teoria wartości opartej na pracy. Później jednak przedstawiciele ekonomii neoklasycznej w większości zrezygnowali z prób tworzenia takiej ogólnej teorii i skoncentrowali się na mechanizmach kształtowania wartości rynkowej towarów i usług, a więc ich cen. Gdy ekonomisci mówią o wartościowaniu czegoś (towarów, zasobów przyrody, pracy, pieniądza itp.), to najczęściej mają na myśli wycenę tych kategorii dokonywaną przez rynek bądź przy pomocy odpowiednich modeli ekonometrycznych.

Jakie znaczenie i jakie problemy wiążą się z miejscem państwa w tytułowej triadzie wartości, norm i dóbr? Nie istnieje ekonomiczna teoria państwa, która miałaby charakter paradygmatyczny (w ujęciu Thomasa Kuhna) i byłaby uznawana za względnie trwałą i uniwersalny składnik wiedzy ekonomicznej. Ekonomisci głównego nurtu za najbardziej przekonującą pod względem naukowym uznają teorię państwa i działań zbiorowych opartą na osiągnięciach teorii wyboru publicznego i podstawach indywidualizmu metodologicznego. Koncepcja ta ma jednak wiele ułomności.

Większość ekonomistów nie lubi problematyki państwa, zajmuje się nią niechętnie lub wcale, traktując państwo jako coś zewnętrznego względem gospodarki. Ma w stosunku do niego podobne podejście, jakie niegdyś (w pierwszej połowie XX w.) ekonomisci mieli wobec insty-

tucji czy kultury, a więc sfery zjawisk, która w ich przekonaniu leży poza domeną ekonomii.

Natomiast klasyczna ekonomia polityczna (XVIII–XIX w.) poświęcała dużo uwagi problematyce państwa. Narodziny ekonomii politycznej były zdeterminowane potrzebami ujęcia i uporządkowania procesów gospodarowania w skali gospodarki narodowej, której szkieletem była instytucja państwa. W tworzeniu „bogactwa narodów” ważnym podmiotem stało się państwo harmonizujące i regulujące różne interesy. Ekonomisci tego nurtu nie zapominali o filozoficznym i etycznym podłożu gospodarowania. W większości byli też filozofami.

Ekonomia neoklasyczna odeszła od tradycji rozpatrywania zjawisk gospodarczych w kontekście politycznym, filozoficznym i społecznym. Stała się czymś w rodzaju prakseologii – uniwersalnej nauki o skutecznym i efektywnym działaniu. Dopiero w drugiej połowie XX w. ekonomia odkryła znaczenie instytucjonalnego kontekstu gospodarowania i włączyła instytucje do swojego pola analizy. Renesans przeżywa ekonomia polityczna, w ramach której pojawiły się nowe, bardzo obiecujące nurty badawcze. Ekonomisci wracają do filozofii, poszukując w niej inspiracji metodologicznych i nowego spojrzenia na problematykę gospodarczą³. Coraz powszechniej doceniają też znaczenie państwa jako źródła regulacji i stabilizacji społeczno-gospodarczej, płaszczyzny realizacji działań zbiorowych, podmiotu sprzyjającego inkluzji i łagodzeniu nierówności społecznych.

W powyższej triadzie wartość ma inne znaczenie niż to przyjmowane przez ekonomię neoklasyczną, bowiem w tym przypadku chodzi głównie o wartości społeczne (w tym kulturowe). Wartością dla jednostki ludzkiej czy grupy osób jest to, co ma dla nich duże znaczenie, co je motywuje i ukierunkowuje. Jak stwierdza Piotr Sztompka (2002, s. 259): „wartości wskazują, do czego ludzie powinni dążyć, a normy – jak powinni do tego dążyć”. Wzrost zainteresowania ekonomistów wartościami, w znaczeniu kulturowym, socjologicznym czy filozoficznym, ma

sę tymi wartościami. 3. Przedstaw wizję i misję swojego życia, jeśli taką masz” (Madeja 2016, s. 5).

³ Przykładem takich poszukiwań jest praca zbiorowa pod red. Marcina Gorazdy, Łukasza Hardta i Tomasza Kwarciańskiego (2016) *Metaekonomia. Zagadnienia z filozofii ekonomii*.

przede wszystkim dwie przyczyny: jedną jest rozwój ekonomii sektora publicznego, a wiąże się z nią także teoria polityk publicznych, drugą zaś – wzrost znaczenia problematyki instytucjonalnej w badaniach ekonomicznych i teorii ekonomii.

Zajmując się wyborem publicznym i podstawami różnego rodzaju polityk publicznych, nie możemy pominąć wartości, od nich bowiem zaczyna się konstruowanie każdej polityki, nawet jeśli nie jest to w pełni uświadamiane i artykułowane. Politykę uruchamia się po to, aby zrealizować określone wartości. Wartościom tym podporządkowane są cele polityki. Dotyczy to zarówno polityk makroekonomicznych, mezoekonomicznych i mikroekonomicznych (sektorowych), jak również zazwyczaj powiązanych z nimi polityk społecznych. Konstruując podstawy tych polityk, ekonomiści muszą pamiętać, jakim wartościom mają one służyć.

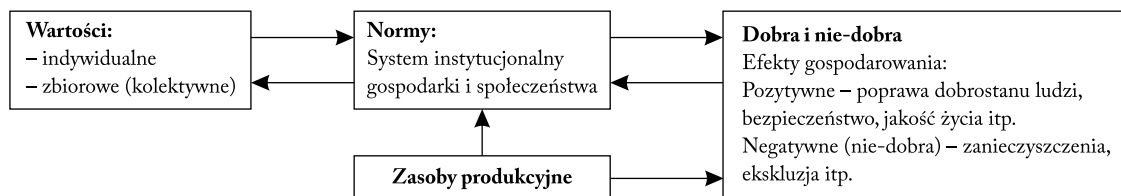
W odniesieniu do pierwszego członu triady, a więc kiedy mówimy o wartościach, mamy na uwadze wartości indywidualne, wartości uznawane przez jednostki i realizowane w wyniku indywidualnych działań, zaś areną tych działań jest przede wszystkim rynek, ale też w jakimś zakresie przestrzeń (sfera) publiczna. Mamy również wartości, które realizowane są kolektywnie, poprzez działania zbiorowe, zarówno poprzez instytucję państwa (szeroko rozumiany rząd), jak i zorganizowane grupy interesu oraz instytucje społeczeństwa obywatelskiego (ryc. 1).

W zaznaczonych powyżej ramach konceptualnych rozważań pojęcie norm można potraktować szerzej i włączyć je do kategorii analitycznej, jaką są instytucje. Normy, podobnie jak i inne instytucje, regulują zachowania ludzi i porządkują przestrzeń społeczną. Można przyjąć, że normy

– zarówno nieformalne (zwyczajowe, tradycyjne), jak i formalne (prawne) – to trzon instytucjonalny społeczeństwa, ale normatywny wymiar życia społecznego to zbiór instytucji o różnej trwałości i zasięgu. Tworzą one konstrukcję nazywaną niekiedy matrycą instytucjonalną społeczeństwa. Część tych instytucji ukształtowała się spontanicznie, zazwyczaj w długim procesie formowania i ewolucji, a inne są konstruowane w sposób planowy, m.in. w celu realizacji określonych wartości. Twórcą tych ostatnich jest bardzo często państwo lub inny podmiot sfery publicznej.

2. Rola państwa w kształtowaniu ładu instytucjonalnego i realizacji celów rozwoju – dylemat otwartości i kontroli

Wbrew dość powszechnie głoszonym od kilkadziesiąt lat poglądom państwo spełnia nadal niezmiernie ważną rolę w funkcjonowaniu współczesnych społeczeństw i jest trudne do zastąpienia przez inne podmioty. Państwo było ważne także w poprzednich dekadach i pokoleniach, ale obecnie nabiera dodatkowego znaczenia. Jednym ze źródeł tego znaczenia jest globalizacja, a więc wzrost siły oddziaływania procesów zachodzących w skali światowej na kondycję ekonomiczną i polityczną krajów. Rola tego oddziaływania i ewentualna możliwość przeciwstawienia się mu czy partycypacji w kształtowaniu ładu globalnego zależy od siły poszczególnych państw i ich determinacji, aby być podmiotem bardzo aktywnym w tej sferze. Arena globalna jest areną gry, w której umiejętności, potencjał i determinacja uczestników (aktorów) mają bardzo duże



Rycina 1. Główne współzależności w triadzie: wartości–normy–dobra

Źródło: opracowanie własne.

znaczenie. Państwa pozostają nadal głównym konstruktorem ładu instytucjonalnego i podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie filtrów instytucjonalnych, które łagodzą skutki tzw. szoków globalnych i innych zagrożeń wynikających z otoczenia międzynarodowego.

Poszczególne państwa, nawet stosunkowo niewielkie, mają możliwości zachowania znacznej autonomii w kształtowaniu ładu instytucjonalnego na swoim terytorium i utrzymywania tego, co nazywa się suwerennością kraju, mimo siły oddziaływania procesów globalnych i potężnych podmiotów (w tym korporacji ponadnarodowych). Uwaga ta dotyczy także członków Unii Europejskiej, w której część uprawnień regulacyjnych (kompetencyjnych i decyzyjnych) została przekazana instytucjom wspólnotowym. Pojawia się w tym przypadku zjawisko, które Anthony Giddens (2014) określił jako „suwerenność+”. Napisał on:

Dzięki współpracy państwa członkowskie UE uzyskują większy faktyczny wpływ na kwestie o zasięgu globalnym niż jako pojedynczy aktorzy. Innymi słowy, każdy kraj odnotowuje zysk netto. Efekt ten nie ogranicza się do wspólnych decyzji. Nawet jeśli kraj należący do Unii występuje samodzielnie, korzysta z domyślnego wsparcia tej instytucji, przez co liczy się bardziej, niż gdyby działał na własną rękę. (Ibidem, s. 19)

W przypadku działania każdego kraju oraz roli instytucji państwa w jego funkcjonowaniu i rozwoju pojawia się dylemat otwartości i kontroli. Pokusa kontroli przez władze państwowe zarówno tego, co dotyczy przepływów między danym krajem a jego otoczeniem międzynarodowym (w tym zwłaszcza liberalizacji handlu i obrotów kapitałowych), jak i tego, co dzieje się wewnątrz kraju (autonomii jednostek i podmiotów gospodarczych oraz społecznych), to bardzo ważna cecha czy wyróżnik działalności poszczególnych państw. Dążenie do powszechnej kontroli to symptom państw o charakterze autorytarnym, przypisującym sobie rolę demiurga dobrobytu społeczeństwa i odpowiedniego ładu gospodarczego, społecznego i moralnego. Przed takim kierunkiem postępowania i rozwoju przestrzegał Karl Popper (1999), nazywając tę pokusę i gróźbę historycyzmem. Powierzenie państwu

głównej roli w rozwoju społeczeństw nazwał Popper utopijną inżynierią. Zauważyć można odzywianie takich koncepcji, także w Europie, a od końca 2015 r. również w Polsce.

W tym momencie rozważań o roli i znaczeniu państwa pojawia się problem sfery aksjologicznej jako wsparcia i drogowskazu jego działalności. Każda polityka publiczna, krajowa czy ponadnarodowa (np. UE) jest zakorzeniona w systemie wartości. Zawsze celem polityki jest zrealizowanie określonych wartości, podzielanych przez ekipę rządzącą czy konstruktorów danej polityki. Zasadniczym problemem jest sposób wyboru owych wartości i realnych możliwości wpływu społeczeństwa (suwerena) na ten wybór. Jest to przede wszystkim przedmiot rozważań teoretyków i praktyków systemu demokracji.

3. Renesans etatyzmu i niebezpieczeństwa z tym związane

Ekonomista zajmujący się rolą państwa w systemach gospodarczych znajduje się w ciężkiej, a nawet frustrującej sytuacji, jeśli ma ocenić miejsce i znaczenie państwa w koncepcji, którą przedstawił na początku 2016 r. wicepremier Mateusz Morawiecki w postaci Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Pierwsze wrażenie, zwłaszcza wśród osób znających poprzedni ustroj (ten sprzed 1990 r.), to poczucie *déjà vu*. Przecież to komuniści, zwolennicy gospodarki centralnie planowanej, uznawali państwo za głównego decydenta, gospodarczego demiurga, od którego prawie wszystko zależało: oszczędności, inwestycje, innowacje, rozwój. Temu przekonaniu sprzyjało zarówno to, że państwo było właścicielem większości środków produkcji, jak i to, że dokonywana przez nie regulacja życia gospodarczego traktowana była jako lepsza i sprawliwsza niż ta dokonywana przez mechanizm rynkowy, niezależne podmioty gospodarcze i instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Jak więc ocenić postulat renacjonalizacji czy repolonizacji majątku produkcyjnego (w tym banków), wzmocnienia władzy centralnej, zastępowania samorządów rządami administracji państwowej, a roli NGO-sów władztwem agend rządowych i tym podobnych działań, które pojawiły się w programie – a na

pewno w praktyce – rządzącej partii? W konfrontacji z tymi tendencjami znowu pojawia się problem, z którym ekonomiści zmagają się od dawna – dylemat: czy państwo to podmiot ograniczający wolność nie tylko gospodarowania, ale też wolność osobistą, czy też podmiot będący przejawem działań zbiorowych, kierowanych wartościami ważnymi dla społeczeństwa, których nie realizuje mechanizm rynkowy? Kiedy rządzenie staje się „dobrym rządzeniem” (*good governance*), kiedy zaś narzędziem dominacji, a nawet zniewolenia?

Jaka jest rola państwa w poszerzaniu wolności człowieka? W wielkim, liczącym ponad tysiąc stron zbiorze tekstów pod charakterystycznym tytułem *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów* przygotowanym przez Leszka Balcerowicza (2012), trudno byłoby znaleźć choć jeden artykuł poświęcony analizie pozytywnego wkładu państwa i sektora publicznego w poszerzanie zakresu wolności. Poszerzanie wolności jest tam sprowadzone do zwiększania swobody rynku, ograniczania państwa bądź takiego ukierunkowania jego działalności, które ułatwia funkcjonowanie rynku. Jest to dość dobra ilustracja podejścia większości ekonomistów głównego nurtu do problematyki państwa i jego usytuowania wobec nauk ekonomicznych.

Rozwój kapitalizmu opierał się na poszerzaniu możliwości podejmowania indywidualnych decyzji i gromadzenia prywatnego bogactwa. Czołowym hasłem tego systemu było: bogacie się! Odegrało ono bardzo ważną rolę motywacyjną w stymulowaniu rozwoju gospodarczego. Ramy instytucjonalne tego systemu (w tym normy prawne) konstruowane były w taki sposób, aby stworzyć jak najkorzystniejsze warunki dla działalności prywatnej. Rolę państwa próbowano ograniczyć do obowiązku dostarczania niezbędnych dóbr publicznych, których ważnym składnikiem jest zapewnienie podstawowego ładu instytucjonalnego i ochrona praw własności. Rozwój kapitalizmu i komplikowanie się relacji ekonomicznych, społecznych i politycznych wymusiło jednak poszerzenie regulacyjnej roli państwa. Tworzenie i utrzymywanie instytucji kosztuje (koszty transakcyjne, zwłaszcza ponoszone publicznie). W wysoko rozwiniętych gospodarkach nie jest już możliwy powrót do sy-

tuacji istniejącej na początku XX w., kiedy udział wydatków państwa w PKB wynosił ok. 10%. W czołówce krajów najwyżej rozwiniętych sklasyfikowanych według wskaźnika Human Development Index (HDI) znajdują się państwa, w których udział wydatków publicznych w PKB wynosi ok. 50%. Ten empiryczny argument nie jest jednak poważnie brany pod uwagę przez zwolenników ultraliberalnej czy libertariańskiej koncepcji gospodarki. To zagadnienie pozostaje trudnym, kontrowersyjnym i skomplikowanym problemem także w krajach, które zdecydowały się na wzmocnienie etatyzmu w polityce rozwoju, w tym w Polsce po wyborach w 2015 r. W tym przypadku pojawiło się też wiele realnych niebezpieczeństw i zagrożeń zarówno dla pomyślnego rozwoju gospodarczego, jak i dla zakresu inicjatywy i wolności obywatelskich.

Przypomnijmy więc niektóre obawy, które przedstawiane były od dawna przez czołowych teoretyków ekonomii i innych wpływowych intelektualistów, w odniesieniu do rozrostu państwa i wzrostu jego znaczenia w różnych sferach życia. Jednym z teoretyków, który poświęcił większość swoich prac wyżej wymienionym zagadnieniom, był Friedrich von Hayek. Tendencje, które tak niepokoiły Hayeka, to działania państwa ograniczające przestrzeń indywidualnej wolności. Te ograniczenia traktował on jako swoistą agresję wobec jednostki ludzkiej. Koncepcja wolności propagowana przez Hayeka (2007) to przede wszystkim tzw. wolność od (agresji, ograniczania możliwości działań indywidualnych itp.). Takie podejście do wolności było bardzo powszechne w społeczeństwie Stanów Zjednoczonych, ale uległo ono zmianie w okresie wielkiego kryzysu. Drastyczny spadek dochodu narodowego – o prawie 1/3 – a przede wszystkim pojawienie się 12-milionowej armii bezrobotnych skłoniło polityków i obywateli do rewizji poglądów na temat roli państwa, działań zbiorowych, rynku i znaczenia jednostki. Jak pisze Richard Pipes (2000, s. 360), przełom ten zapoczątkowany został przez Roosevelta w okresie New Deal:

Tradycyjnie, „prawa” obywatela były pojęciem negatywnym: były one wolnością „od” (od religijnych prześladowań, samowolnego aresztowania, cenzury i temu podobnych). Obecnie nabrały one

znaczenia pozytywnego jako „uprawnienie do” (dachu nad głową, opieki medycznej itp.), czego zapewnienie, jak było zawarowane, należało do obowiązków rządu. Ta odnowiona definicja, nawet jeśli pojawiła się bez hałasu i cokolwiek niepostrzeżenie, zapoczątkowała nowy etap ewolucji państwa opiekuńczego.

Ustawodawstwo będące częścią New Deal, takie jak Social Security Act i Fair Labor Standards Act, istotnie zmieniało zakresy zadań i odpowiedzialności sfery prywatnej i sfery publicznej, w tym rolę rządu. Prawie w tym samym czasie w Wielkiej Brytanii opublikowany został tzw. raport Beveridge’a nawołujący do wyeliminowania „pięciu nieszczęść”: ubóstwa, chorób, ciemnoty, brudu i bezrobocia (ibidem, s. 262). Postulat budowy państwa dobrobytu (*welfare state*) uzyskał największą popularność i stopień realizacji w krajach Europy Zachodniej i Północnej. W opinii wielu badaczy stał się on wizytówką i głównym osiągnięciem rozwojowym świata zachodniego.

Fenomen ten został skomentowany przez Douglassa Northa (2005, s. 146) następująco: „Rozwój świata zachodniego jest przypadkiem sukcesu, w którym stopniowa ewolucja przekonań [*beliefs*] była modyfikowana przez doświadczenia i prowadziła do zmian dających nowoczesny wzrost gospodarczy. Był to proces prób i błędów spleciony ze szczęśliwym zbiegiem okoliczności”. Autorzy książki o przyczynach sukcesu gospodarczego Zachodu Nathan Rosenberg i Luther E. Birdzell (1994, s. 60) zwracają uwagę na duże znaczenie autonomii sfery gospodarczej od sfery religijnej czy politycznej:

Przyczyną pierwszych osiągnięć Zachodu w dziedzinie autonomii było rozluźnienie lub osłabienie kontroli politycznej i religijnej, co dawało innym dziedzinom życia społecznego szansę eksperymentowania ze zmianami (...). Pomyślnie wprowadzenie zmiany wymaga jednak bardzo dużej wolności eksperymentowania. Przyznanie tego rodzaju wolności odbywa się pewnym kosztem: osoby kierujące społeczeństwem tracą poczucie kontroli, przyznając jak gdyby innym prawo do kształtowania przyszłości społeczeństwa. Większość dawnych i współczesnych społeczeństw nie dopuściła jednak do powstania takiej sytuacji. Tym samym nigdy nie udało się im wyjść z ubóstwa.

Nie należy jednak zapominać, że wzrost dobrobytu, zmniejszenie rozpiętości dochodowych, powszechność zabezpieczeń socjalnych i ograniczenie wykluczenia społeczno-ekonomicznego były zarówno wynikiem wyboru publicznego i powierzenia dodatkowych funkcji państwu, jak i efektem pomyślnego rozwoju gospodarczego. Kraje hołdujące wartościom *welfare state* było stać na ich realizację. Większość innych nie miała takich możliwości. Ponadto wartości te i osiągnięcia państw Zachodu są coraz częściej podważane, także w społeczeństwach tych krajów. Model cywilizacyjny Zachodu, w tym członków Unii Europejskiej, znalazł się na zakręcie, a może nawet w poważnym kryzysie.

4. Państwo – dobro wspólne, o które warto dbać

Większość uzasadnień istnienia państwa i korzyści z niego płynących obraca się wokół następującej tezy: państwo jest taką formą ograniczenia wolności jednostki, która w ostatecznym rachunku daje mu więcej bezpieczeństwa, ładu i innych korzyści niż życie w warunkach braku władzy i instytucjonalnego porządku. W rozdziale *O przyczynach powstania państwa, o jego powstaniu i definicji* swego najbardziej znanego dzieła *Lewiatan* Tomasz Hobbes (1954, s. 147) stwierdza: „Ostateczną przyczyną, celem czy zamiarem ludzi (którzy z natury rzeczy miłują wolność i władzę nad innymi), gdy nakładają na siebie ograniczenia (którym, jak widzimy, podlegają w państwie), są widoki na zachowanie własnej osoby i na bardziej szczęśliwe życie”. Ta teza XVII-wiecznego filozofa nie jest powszechnie podzielana, bowiem w większości krajów dominuje nieufność do państwa, połączona jednak z dużymi oczekiwaniami kierowanymi pod jego adresem i nakładanymi na nie zadaniami. Racjonalny i legitymizowany społecznie podział zadań pomiędzy państwo a jednostki i podmioty prywatne nie jest jasno formułowany i akceptowany. Paul Samuelson i William Nordhaus (1995, s. 240) przytaczają kryterium sformułowane przez Abrahama Lincolna: działania rządu są prawomocne, gdy „robi on dla ludzi to, co powinno być zrobione, ale czego oni sami, własnym wysiłkiem,

nie są w stanie w ogóle zrobić albo nie są w stanie zrobić należycie”. Jak już wielokrotnie wspominałem, wybór domeny państwa i jego kompetencji oraz domeny wolnych obywateli i niezależnych podmiotów (gospodarczych i społecznych) to niustający obszar sporów, trudnych wyborów i dylematów aksjologicznych.

Czy do zapewnienia wolności potrzebne jest państwo, którego atrybutem jest przecież przymus? Hayek (2007, s. 34) odpowiada na to pytanie następująco:

Przymusu nie można jednak całkowicie uniknąć, ponieważ jedynym sposobem zapobiegania mu jest groźba przymusu. Wolne społeczeństwo rozwiązało ten problem przez przekazanie monopolu przymusu państwu, przy czym stara się ograniczyć to uprawnienie państwa do przypadków, kiedy jest ono niezbędne do zapobiegania przemocy ze strony osób prywatnych. Jest to możliwe jedynie wtedy, gdy państwo chroni uznane prywatne sfery jednostek przed ingerencją innych i określa granice tych sfer, jednak nie za pomocą szczegółowych wskazówek, lecz przez stwarzanie warunków, w których jednostka może określać swoją własną sferę na podstawie zasad mówiących jej, co państwo zrobi w rozmaitych sytuacjach.

Ta sfera trudnych wyborów związana jest, zwłaszcza w Unii Europejskiej, z filozoficzną i także prakseologiczną zasadą subsydiarności, a więc racjonalnym i akceptowanym społecznie podziałem kompetencji i możliwości działania jednostek, różnych form samoorganizacji społeczeństwa, regionów, krajów członkowskich i całej wspólnoty europejskiej. Ta dziedzina stanowi wielkie pole dla badaczy struktur i mechanizmów społecznych, w tym ekonomistów. Nie jest to jednak łatwe zadanie. Ekonomści mają z tym zagadnieniem wiele kłopotów. Budowanie ekonomicznej teorii państwa jest znacznie trudniejsze niż budowanie teorii rynku. Podobnie jak w przypadku innych kategorii instytucjonalnych, formy i struktura państwa muszą być dostosowane do historycznie ukształtowanych warunków danego kraju. Nie istnieje uniwersalny wzorzec państwa (władzy państwowej), który zrealizowany w różnych krajach dałby te same czy podobne rezultaty. Migracja instytucji nie przebiega w ten sam sposób co migracja towarów czy kapitału.

Jak pisze Francis Fukuyama (2005, s. 40): „co więcej, jedna i ta sama instytucja może sprzyjać wzrostowi gospodarczemu lub go hamować, zależnie od tego, czy istnieją równoległe instytucje, od których zależy jej funkcjonalność”.

Należący do czołowych przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej Eirik G. Furubotn i Rudolf Richter (2000, s. 277) w następujący sposób definiują pojęcie państwa:

Państwo (...) to sieć relacyjnych kontraktów typu: pryncypał [*principal*]–agent [*agent*], pomiędzy konstytuanta (pryncypał) i jego reprezentacją (agenci), których celem jest optymalizacja publicznego dobra poprzez odpowiednią organizację użycia siły (przymusu) służącego odpowiedniej alokacji, administracji i transakcji politycznych uprawnień własnościowych.

Z kolei Immanuel Wallerstein (2004), wybitny analityk systemu gospodarki światowej, stwierdza, że współczesne społeczeństwa zaczynają tracić wiarę w instytucję państwa jako źródło niezbędnych reform w warunkach nasilającej się globalizacji.

To właśnie ta utrata wiary w nieuchronną reformę tłumaczy wielki zwrot przeciwko państwu, który widzimy dziś wszędzie. Nikt nigdy naprawdę nie lubił państwa, ale znaczna większość pozwalała jego władzom rozrastać się, gdyż postrzegali państwo jako pośrednika reform. Jeśli jednak nie umie ono pełnić tej funkcji, to czemu mamy je tolerować? Ale jeśli nie będziemy mieli silnego państwa, kto zapewni bezpieczeństwo na co dzień? Odpowiedź brzmi, że sami musimy je sobie zapewnić, dla siebie. W ten sposób wspólnie cofamy się do okresu początków nowoczesnego systemu światowego. Wtedy to ze względu na konieczność budowania naszego własnego lokalnego bezpieczeństwa zaangażowaliśmy się w budowę nowoczesnego systemu państw. (Ibidem, s. 44)

Pojawiają się jednak wątpliwości, czy państwo jest właściwą i skuteczną odpowiedzią na współczesne problemy globalne. Dobitnie, chociaż pesymistycznie, wyraził je ostatnio Zygmunt Bauman. Uważa on, że państwo było dobrą odpowiedzią na wyzwania światowe w przeszłości (jeszcze w XX w.), ale obecnie „państwo staje się bezsilne wobec procesów gospodarczych zachodzących

w świecie”, i dodaje: „po raz drugi ekonomika wyrwała się z systemu” (Bauman, Żakowski 2010). Mamy więc nowy nieład światowy i coś w rodzaju *interregnum*. Potężne moce wyrwały się spod politycznej kontroli, a jednocześnie polityka została pozbawiona mocy. Bauman ogłasza więc „koniec nowoczesnego myślenia i nowoczesności” (ibidem). Nie ma jednak realnej i akceptowalnej alternatywy dla aktywnego i demokratycznego państwa jako podstawowego podmiotu regulacji instytucjonalnej. Pozostaje więc żmudna i niekiedy frustrująca praca nad jego doskonaleniem.

Relacje między rynkiem a państwem, sferami: polityczną, gospodarczą, społeczno-kulturową i środowiskową (ekologiczną) uzyskały nowe podstawy płodnej poznawczo analizy, w dużym stopniu dzięki osiągnięciom różnych nurtów ekonomii instytucjonalnej. Odczuwana obecnie bardzo silna presja na znalezienie właściwych podstaw instytucjonalnej równowagi między mechanizmami rynku, państwa i społeczeństwa obywatelskiego zmobilizuje, jak sądzę, przedstawicieli nauk społecznych, w tym ekonomistów, do zbudowania nowego paradygmatu państwa w globalnej gospodarce (Wilkin 2016).

Uwagi końcowe

W krajach wysoko rozwiniętych w dyspozycji władzy publicznej znajduje się 30–60% PKB, a decyzje i sposób funkcjonowania tej władzy mają również istotny wpływ na powstawanie całego PKB. Ten fakt wpłynął m.in. na wzrost zainteresowania ekonomistów koncepcją dobrego rządzenia (*good governance*). Jej wdrażanie ma rozległe implikacje gospodarcze, polityczne i społeczne. Koncepcja dobrego rządzenia opiera się na szerokiej partycypacji zarówno obywateli, samorządów, jak i organizacji pozarządowych w realizacji ważnych potrzeb społecznych. Jest to bardzo obiecujący kierunek badań nad współczesną rolą państwa w gospodarce i społeczeństwie (Wilkin 2013).

Jak już kilkakrotnie wspominałem, efektywne, mocne państwo nie ma dobrych substytutów w instytucjonalnej przestrzeni świata. Rynek i państwo muszą więc znaleźć się w równowadze i symbiozie. Globalizacja, wbrew niektórym

oczekiwaniom, nie zmniejszyła znaczenia tego drugiego. Jakość państwa, jego instytucji i sposobów funkcjonowania ma wielkie znaczenie dla jakości życia obywateli i efektywności gospodarki. Odczuwamy to dobitnie także w Polsce. Więcej dyskomfortu pojawia się zazwyczaj z powodu słabości działania państwa raczej niż słabości (zawodności) rynku.

Słabość instytucji państwa w Polsce i niska jakość rządzenia, na co wskazuje wielu badaczy od wielu lat, są częściowo wynikiem niedostatecznego wsparcia naukowego dla tej dziedziny ludzkiej aktywności. W naszym jednak kraju zjawisko to ma też korzenie historyczne. Ciągłość państwa była w przeszłości przerywana, a ono samo traktowane było jako twór obcy, czy nawet wrogi. Zaufanie do instytucji państwa utrzymuje się w Polsce na bardzo niskim poziomie, a wskaźniki kapitału społecznego należą do najniższych w Europie.

Ostatnie wybory prezydenckie i parlamentarne w Polsce (w 2015 r.) uwiarydliły niezwykle niską znajomość i ocenę osiągnięć państwa, zwłaszcza w okresie ubiegłego 25-lecia. Jak się okazało, to, co państwo zrobiło, i to, co państwo może zrobić w określonych warunkach, jest w odbiorze większości społeczeństwa kognitywną magmą. Taka sytuacja jest rezultatem wielu czynników: elementarnej niewiedzy i niechęci do poznania rzeczywistej sytuacji, głęboko zakorzenionej niechęci do państwa jako obcego i groźnego Lewiatana, postawy półobywatela zainteresowanego tylko przywilejami obywatelskimi, ale nie obowiązkami, niską jakością przekazu mediów publicznych i wielu innych.

Wiedza na temat państwa: jego znaczenia, funkcjonowania, powiązania ze sferą aksjologiczną, z domeną prywatną, roli sfery publicznej w zaspokajaniu potrzeb społecznych, sposobów poprawy jakości rządzenia, w tym zwiększenia efektywności wykorzystania środków publicznych, i wielu innych zagadnień to wielka kwestia i wielkie zadanie dla nauk ekonomicznych (oraz społecznych). Rażąca asymetria między osiągnięciami teorii ekonomii w zakresie funkcjonowania rynku i funkcjonowania państwa nie może być dalej tolerowana. Jest to stan groźny zarówno dla państwa, jak i rynku, a przede wszystkim dla obywateli i rozwoju kraju.

Bibliografia

- Balcerowicz, L. (red.) (2012). *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Bauman, Z., Żakowski, J. (2010). Nowy nieład światowy. *Polityka*, 18.12.
- Fukuyama, F. (2005). *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
- Furubotn, E. G., Richter, R. (2000). *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Giddens, A. (2014). *Europa. Burzliwy i potężny kontynent*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gorazda, M., Hardt, Ł., Kwarciniński, T. (red.) (2016). *Metaekonomia. Zagadnienia z filozofii ekonomii*. Kraków: Copernicus Center Press.
- Hayek, F. A. von (2007). *Konstytucja wolności*, tłum. J. Stawiński. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hobbes, T. (1954). *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tłum. C. Znamierowski. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Madeja, J. (2016). Firma marzeń szuka (dobrych) ludzi. *Gazeta Wyborcza*, dodatek *Mój Biznes*, 31.10.
- North, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Pipes, R. (2000). *Własność a wolność*, tłum. L. Niedzielski. Warszawa: Wydawnictwo Literackie Muza SA.
- Popper, K. (1999). *Nędza historycyzmu*, tłum. S. Amsterdamski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rosenberg, N., Birdzell, L. E. (1994). *Historia kapitalizmu*, tłum. A. Doroba. Kraków: Signum.
- Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D. (1995). *Ekonomia*, t. 2, tłum. J. Środa, A. Bukowski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sztompka, P. (2002). *Socjologia*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Wallerstein, I. (2004). *Koniec świata jaki znamy*, tłum. M. Bilewicz, A. W. Jelonek, K. Tyszka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wilkin, J. (red.) (2013). *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wilkin, J. (2016). *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

The contemporary state faced with the functional triad: Values – norms – goods

The main subject of analysis in this paper is the role of the state (government) in the functioning of economy and society in a post-socialist country. The frame of analysis is made up of the triad: values – norms – goods. The author presents the way economics approaches the category of value, stressing that this category has a very limited meaning in the theory of economics, but plays a significant role as a starting point in formulation of economic policy. However, norms could be treated as a concept related to institutional foundations of economy and social life. Achievements of institutional economics have a very significant impact on the development of contemporary economics, especially in the area of systemic transformation and in explaining the mechanisms of economic development. The author also touches upon the renaissance of the idea of “expanding government” in Poland and in other countries, and discusses the dangers associated with this tendency. He also describes the role of the state in relation to globalization and European integration.

Keywords: theory of the state, role of government, social values, institutional economics, post-socialist transformation