

Jerzy Wilkin

Uniwersytet Warszawski

INSTYTUCJONALNE TEORIE PAŃSTWA – PRZEGLĄD WYBRANYCH KONCEPCJI

Streszczenie: Przedmiotem rozważań w tym opracowaniu jest koncepcja państwa i rola państwa w różnych nurtach teoretycznych współczesnej ekonomii. Przede wszystkim konfrontowane jest ujęcie roli państwa w ortodoksyjnej teorii ekonomii (klasycznej i neoklasycznej) z ujęciem prezentowanym w różnych nurtach ekonomii instytucjonalnej. Autor opracowania formułuje tezę, że presja globalizacji, a także analiza obecnego kryzysu gospodarczego, składają zarówno do zbudowania nowego paradygmatu ekonomicznej roli państwa, jak i do znalezienia nowych podstaw symbiozy państwa, rynku i społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: teoria państwa, ekonomia instytucjonalna, regulacja ekonomiczna, historia myśli ekonomicznej.

Problematyka instytucjonalna została włączona w zakres zainteresowań ekonomii głównego nurtu stosunkowo niedawno, dopiero bowiem w drugiej połowie XX wieku. Wcześniej nawiązywali do niej ekonomiści tzw. niemieckiej szkoły historycznej, marksiści, a następnie przedstawiciele amerykańskiego instytucjonalizmu z Thorsteinem Veblenem na czele. Były to jednak nurty mieszczące się na uboczu akademickiej ekonomii, zdominowanej od końca XIX wieku przez ekonomię neoklasyczną.

Twórcy klasycznej ekonomii politycznej (XVII-XVIII w.), wbrew wielu potocznym opiniom, przywiązywali bardzo dużą wagę do instytucjonalnych ram działalności gospodarczej. W kręgu ich zainteresowań były instytucje zarówno formalne, jak i nieformalne: system prawa, normy moralne i etyczne, organizacyjna struktura państwa, stosunki własności i szereg innych. Większość tych relacji między działalnością gospodarczą a ramami instytucjonalnymi tej działalności znaleźć możemy w dziele Adama Smitha. Pamiętać należy, iż ekonomia klasyczna wywodziła się z filozofii, a jej reprezentanci są niekiedy równie często cytowani przez ekonomistów, jak i przez filozofów. Jak napisali Landreth i Colander: „Smith nie był wąskospecjalistycznym teoretykiem, lecz skrupulatnym naukowcem mającym szeroką wizję współzależności w społeczeństwie. Jakkolwiek zwracamy tu szczególną uwagę na jego wizję współzależności w gospodarce, należy podkreślić, że zajmował się ważnymi powiązaniem wielu płaszczyzn społeczeństwa – które dzisiaj stanowią przedmiot badań ekonomistów, politologów, socjologów i filozofów – szczególnie zaś

kwestiami etyki. Na przykład dostrzegał on ważne powiązania między wolnością gospodarczą i polityczną, między prawami prywatnej własności i sprawiedliwym państwem, a także między indywidualnymi osobami kierującymi się częściowo egoistycznym interesem i częściowo troską o konsekwencje swoich działań dla innych¹. 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 wieku ekonomia „odkryła” znaczenie instytucjonalnego kontekstu gospodarowania i włączyła instytucje do swojego pola analizy. Pozwoliło to także zbliżyć się ekonomii do innych nauk społecznych.

Czym są instytucje? Najprościej rzecz ujmując, instytucjami są te wytwory życia społecznego, które regulują zachowanie ludzi w sposób względnie trwałe i systematyczny. Dzięki istnieniu instytucji zachowanie ludzi jest uporządkowane i w dużym stopniu przewidywalne. Instytucje wyznaczają ramy działań człowieka w różnych dziedzinach. Określają ograniczenia i możliwości tych działań. Od kiedy człowiek zdecydował się żyć w jakiejś społeczności i dojrzał do tego, aby świadomie i w imię własnych interesów podporządkować się pewnym regułom, instytucje stały się dla niego czymś ważnym. Pierwotnymi formami instytucji były tradycje, wierzenia, mity, utarte sposoby postępowania i pojmowania rzeczywistości. Upłynąć musiało wiele wieków, czy nawet tysiącleci, zanim reguły te i normy przyjęły postać sformalizowaną, ujętą w pisane normy prawne, na straży których stanęły organizacje, w tym zwłaszcza państwo czy, precyzyjniej ujmując, władza państwowa.

Rosnąca złożoność procesów gospodarowania wymaga zastosowania coraz bardziej złożonych i wyrafinowanych systemów regulacji. Konieczne jest więc doskonalenie i wzbogacanie instytucji regulujących życie gospodarcze, społeczne i polityczne. Tworzenie i utrzymanie instytucji kosztuje. Ta część kosztów, która wiąże się z utrzymaniem sprawnych instytucji, nazwana została kosztami transakcyjnymi. Przyjmując, że system ekonomiczny to zbiór powiązanych ze sobą instytucji, które wyznaczają ramy i reguły działalności gospodarczej, to trafna jest uwaga Arrowa, że koszty transakcyjne, to „koszty funkcjonowania systemu gospodarczego”². Dużą

¹ H. Landreth, D.C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 111-112.

² O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 32. W standardowej ekonomii klasycznej i neoklasycznej zakładało się, że dokonywanie transakcji nie kosztuje. Koszty natomiast związane są z produkcją i wymianą dóbr i usług. Ekonomia instytucjonalna wykazała, że zanim dojdzie do uruchomienia produkcji i dokonania wymiany, a także po ich zakończeniu, trzeba ponieść znaczne niekiedy koszty. Koszty te nie są związane z bezpośrednim przekształcaniem zasobów w produkt, lecz wynikają z konieczności stworzenia warunków do sprawnego przebiegu procesów gospodarczych. Koszty transakcyjne dzielone są zazwyczaj na dwie grupy: *ex ante*, np. koszty wynegocjowania i przygotowania kontraktu, i *ex post*, np. koszty związane z egzekwowaniem kontraktu, jeśli partner transakcji z niego się nie wywiązuje. Koszty transakcyjne ponoszone przez instytucje prywatne i publiczne stanowią w krajach wysoko rozwiniętych niekiedy ponad 50% PKB.

część tych kosztów ponosi państwo, którego obowiązkiem jest zapewnienie stabilnych i dobrze funkcjonujących ram prawnych i organizacyjnych dla działalności podmiotów gospodarczych. Rosnące wydatki państwa z tym związane znajdują odbicie w zjawisku nazywanym prawem Wagnera, głoszącym, iż wraz z rozwojem gospodarczym rośnie udział wydatków publicznych w PKB, co z kolei wymusza wzrost podatków. Doskonalenie instytucji, w tym instytucji państwa, sprzyja ograniczeniu kosztów transakcyjnych, ale nie do tego stopnia, aby funkcjonowanie sektora publicznego w krajach wysoko rozwiniętych mogło pochłaniać zaledwie około 10%, jak było na początku XX wieku. Udział wydatków publicznych w PKB waha się w zależności od kraju od 30% do 50%, chociaż zdarza się i wyższy wskaźnik.

Dla oceny relacji między państwem a rynkiem bardzo duże znaczenie ma także ta część nowej ekonomii instytucjonalnej, która zajmuje się ładem organizowanym prywatnie (*private ordering*). Prace Williamsona dotyczą głównie tej sfery kształtowania instytucji. Badacz ten twierdzi, że ład organizowany prywatnie ma większe znaczenie dla współczesnego biznesu niż organizowany publicznie. Uczestnicy gospodarowania poprzez porozumienia prywatne znajdują takie rozwiązania instytucjonalne (np. rodzaje kontraktów, struktury organizacyjne czy sposoby motywowania stron transakcji), które poprawiają efektywność gospodarowania. Jedną z najważniejszych sfer kształtowanych prywatnie jest zbiór instytucji określanych przez Williamsona jako *governance structures*³.

W odróżnieniu od ekonomii liberalnej, broniącej gospodarkę przed interwencją państwa, przedstawiciele ekonomii instytucjonalnej traktują państwo i rynek jako dwie równie ważne formy instytucjonalne służące zaspokajaniu ludzkich potrzeb.

Oceniając rozwój nauk ekonomicznych w ostatnich dekadach, Sachs stwierdza: „Znaleźliśmy się między dwiema woluntarystycznymi utopiami. Jedna kanonizuje rynek, a druga społeczeństwo. Większość ludzi dała sobie wmówić, że żadne państwo im nie pomoże, a jeśli obieca im pomoc, i tak wszystko zmarnuje. Sporo czasu upłynie, nim ludzie dadzą się znów przekonać, że bez silnego państwa nie da się mieć dobrego społeczeństwa ani sprawnej gospodarki⁴”. Uwaga ta sformułowana została stosunkowo niedawno, niewątpliwie także pod wpływem obserwacji związanej z obecnym kryzysem gospodarczym, kiedy rola państwa została wyraźnie doceniona. Wcześniej Sachs miał bardziej liberalne poglądy na tę sprawę.

Budowanie ekonomicznej teorii państwa jest znacznie trudniejsze niż budowanie teorii rynku. Podobnie jak w przypadku innych kategorii instytucjonalnych, a

³ Termin *governance structures* nie ma w języku polskim dobrego odpowiednika. Na ogół tłumaczy się go, jako „struktury zarządzania”, ale nie jest to termin adekwatny. Przez *governance structures* rozumie się konstrukcje instytucjonalne, które służą po części organizowaniu, kierowaniu i zarządzaniu. Termin ten jest także używany w odniesieniu do funkcjonowania sfery publicznej. Oprócz np. *corporate governance* istnieje także *public governance*, a jednym z częściej postulowanych kierunków przekształcania roli państwa jest przestawianie przynajmniej części jego funkcji z *governing* na *governance*.

⁴ J.D. Sachs, *Nauka przetrwania* (rozmowa z J. Żakowskim), „Polityka” 2009, nr 4, s. 34.

państwo jest taką kategorią, 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, jak migracja towarów czy kapitału. Jak pisze Fukuyama: „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”⁵.

Poza wieloma innymi zasługami dla współczesnej ekonomii instytucjonalizm (zarówno nowy, jak i klasyczny) ma duże zasługi w rozwoju teoretycznych koncepcji państwa i w opisywaniu jego roli w gospodarce. Aby pokazać ten wpływ, proponuję zestawienie najważniejszych cech koncepcji państwa w ekonomii ortodoksyjnej i instytucjonalnej.

Państwo w ekonomii ortodoksyjnej (klasycznej i neoklasycznej) ujmowane było na ogół w następujący sposób:

- państwo ma charakter zewnętrzny w stosunku do gospodarki,
- relacja: państwo – gospodarka, może być wyjaśniana za pomocą dwóch koncepcji:
 - teorii kontraktu: wymiana usług publicznych, np. bezpieczeństwa publicznego, i sprawiedliwego traktowania za dochody (podatki),
 - koncepcji państwa łupieżczego (eksploatatorskiego) – podobnego do dyskryminującego monopolisty.

Natomiast podstawowe założenia nurtów instytucjonalnych w odniesieniu do państwa i gospodarki są odmienne:

- gospodarki i gospodarowania nie da się wyraźnie wyodrębnić z otoczenia społecznego oraz politycznego i w związku z tym potrzebna jest nowa definicja przedmiotu ekonomii,
- rynki i państwo (rząd) są częściami zintegrowanego systemu instytucjonalnego, w jakim funkcjonuje człowiek,
- państwo jest nie tylko potrzebne do sprawnego i efektywnego działania rynku, ale też do zaspokajania nie mniej ważnych potrzeb niż te zaspokajane przez mechanizm rynkowy,
- teoria państwa w ekonomii musi mieć charakter interdyscyplinarny, podobnie jak wszelkie teorie instytucji.

Wszechstronnego i inspirującego przeglądu teoretycznych koncepcji roli państwa w gospodarce dokonał Block w *The Handbook of Economic Sociology*. Zaczyna on od stwierdzenia, że „rola państwa w gospodarce jest centralnym zagadnieniem w polityce i teorii społecznej od wieków”⁶. Jednakże charakterystyczną cechą podej-

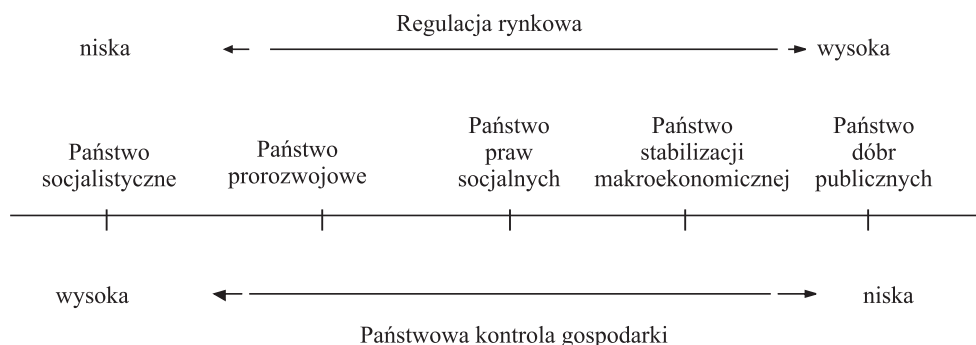
⁵ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005, s. 40.

⁶ F. Block, *The Role of the State in the Economy*, [w:] N.J. Smelser, R. Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 1994, s. 691.

ścia, zwłaszcza ekonomistów, do tego zagadnienia było traktowanie państwa jako czegoś odrębnego od gospodarki. Takie podejście teoretyczne nazwał on starym paradygmatem roli państwa.

Podstawy starego paradygmatu, według Blocka, są następujące:

- państwo i gospodarka stanowią odrębne analityczne jednostki, działające zgodnie ze swoimi zasadami osiowymi (*axial principles*),
- wszelkie społeczeństwa można usytuować na osi: „państwo jako nocny stróż” – wszechogarniające państwo, zastępujące rynek w jego funkcjach związanych z produkcją, podziałem i alokacją (przedstawia to rys. 1).



Rys. 1. Rola państwa w – stary paradygmat

Źródło: F. Block, wyd. cyt. s. 692.

Egzemplifikacją starego paradygmatu dotyczącego relacji: państwo – rynek, jest dominująca w ekonomii teoria liberalna i neoliberalna. Milton Friedman był sztandarową postacią tej grupy ekonomistów, którzy w sposób zdecydowany i konsekwentny walczyli o ograniczenie roli rządu w gospodarce. Nawet w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych, gdzie udział wydatków publicznych w PKB i aktywność ekonomiczna rządu należą do najbardziej ograniczonych wśród krajów wysoko rozwiniętych, Friedman postulował daleko idące zawężenie interwencji rządu w gospodarce. Najpełniej dał temu wyraz w dwóch książkach o charakterze popularno-naukowym, będących efektem jego publicystycznej działalności⁷. Friedman nie podjął nawet próby zbudowania ekonomicznej teorii państwa, natomiast podziela podejście teoretyczne do analizy sfery politycznej, reprezentowane przez teorię wyboru publicznego i jej głównych przedstawicieli: Downa, Buchanana czy Tullocka. Píše on: „*Wolny wybór* traktuje ustrój polityczny i gospodarczy na zasadzie symetrii. I ten, i ten traktowane są jako rynki, na których o wyniku przesądzają współzależności między ludźmi kierującymi się w swej działalności interesem własnym,

⁷ Chodzi o książki: M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Centrum im. A. Smitha, Warszawa 1993 i M. Friedman, *Wolny wybór*, Wydawnictwo Panta, Sosnowiec 1994.

a nie (szeroko pojętymi) celami ogólnospołecznymi, deklarowanie których uważają za korzystne”⁸. Podobne podejście do analizy działalności rządu (państwa) prezentował inny wybitny przedstawiciel szkoły chicagowskiej Gary Becker, który uważał, że neoklasyczna teoria ekonomii i budowane na jej fundamencie koncepcje teoretyczne (jak chociażby teoria wyboru publicznego) dobrze wyjaśniają zachowania ludzi prawie w każdej dziedzinie życia. Stąd wynikało dążenie tego autora do zbudowania „ogólnej (ekonomicznej) teorii zachowań ludzkich”. Becker jest głęboko przekonany o uniwersalności i dużej sile wyjaśniającej prezentowanego przez siebie podejścia: „Uważam, że podejście ekonomiczne dostarcza nam cennego, jednolitego schematu służącego do zrozumienia wszelkich zachowań ludzkich, chociaż oczywiście zdaję sobie sprawę, że wiele zachowań nadal jest niezrozumiałych i że w wyjaśnieniu zachowań ludzkich bardzo istotną rolę odgrywają zmienne pozaekonomiczne oraz odkrycia z innych dziedzin”. I dodaje: „podejście ekonomiczne dostarcza nam ujednoczonego schematu, umożliwiającego tłumaczenie zachowań, schematu, który od dawna był poszukiwany, a który wymknął się uwadze Bentham’a, Comte’a, Marksa i innych”⁹.

Ani Friedman, ani Becker nie dostrzegali potrzeby budowania szczególnej teorii państwa, uważali bowiem, iż ogólna teoria ekonomii, a zwłaszcza rozwijana przez nich „ekonomiczna teoria zachowań ludzkich”, bazująca na koncepcji *homo oeconomicus* i założeniach indywidualizmu metodologicznego dość dobrze wyjaśnia także zachowania ludzi w sferze publicznej i w instytucjach życia publicznego. Państwo i działanie rządu traktowali jednak z dużą podejrzliwością, widzieli bowiem w nich źródło zagrożenia dla wolności jednostki i swobody mechanizmu rynkowego. Friedman nie zajmował się doskonaleniem instytucji państwa i mechanizmów jego funkcjonowania jako alternatywnych form służących poszerzaniu ludzkiej wolności i osiąganiu ważnych celów społecznych. Jeśli już problematyka państwa zaprzętała uwagę tego wybitnego ekonomisty, to jako wyraz troski o zagrożenia płynące z działalności tego podmiotu bądź w kontekście działań zmierzających do ograniczenia roli rządu. W jego książce *Wolny wybór* rozdziały poświęcone roli rynku i państwa noszą znamienne tytuły: *Potęga rynku* i *Pod tyranią rządowej kontroli*. Badając przyczyny niestabilności gospodarczej, a zwłaszcza kryzysów, w tym Wielkiego Kryzysu z lat 30., Friedman lokuje ich źródła jednoznacznie w działalności państwa, a nie w patologjach rynku. Friedman, podobnie jak i większość ekonomistów szkoły chicagowskiej, był zwolennikiem „państwa minimalnego”, ograniczającego się do stanowienia i egzekwowania prawa, w tym zwłaszcza ochrony praw własności, zapewnienia porządku i spokoju wewnętrznego i zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego. W tym podejściu do roli państwa prezentuje on stanowisko zbliżone do koncepcji Hayeka.

⁸ M. Friedman, *Wolny wybór...*, s. X.

⁹ G.S. Becker, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa 1990, s. 38-39.

Stosunek Friedmana do roli państwa i do polityki społeczno-gospodarczej rządu amerykańskiego wszechstronnie zaprezentował Ptak w wydanej niedawno książce o dorobku naukowym i publicystycznym Friedmana¹⁰.

W naukach ekonomicznych, wspomaganych także osiągnięciami innych nauk społecznych, od dłuższego czasu toruje sobie drogę podejście, które Block nazwał nowym paradygmatem roli państwa w gospodarce. Podstawy nowego paradygmatu są następujące:

- odrzucenie idei interwencjonizmu państwowego w gospodarce,
- państwo nie znajduje się na zewnątrz działalności gospodarczej,
- działanie państwa konstytuuje gospodarke,
- gospodarowanie zawsze jest jakąś kombinacją działania państwa i rynku,
- nowy paradygmat odrzuca oba rodzaje uprzedzeń: nieufność wobec państwa i nieufność wobec rynku, które były charakterystyczne dla starego paradygmatu,
- w kształtowaniu nowego paradygmatu kluczową rolę odegrała ekonomia instytucjonalna.

Państwo w ujęciu klasycznego instytucjonalizmu najpełniej przedstawione zostało w pracach Commonsa, a zwłaszcza w jego najbardziej chyba znanej książce: *Legal Foundations of Capitalism*, wydanej po raz pierwszy w 1924 roku¹¹. Jest to książka o kształtowaniu instytucjonalnych ram realizacji interesów różnych podmiotów politycznych, gospodarczych i społecznych. Rozwinięta w niej została popularna w instytucjonalizmie idea gospodarki jako systemu władzy oraz znaczenie woli (*volition, volitional theory*). Commons wszechstronnie analizuje uwarunkowania i mechanizmy ekspansji, będącej przejawem ludzkiej woli. Ramy tej ekspansji wyznaczane są głównie przez zakres swobód obywatelskich, które ograniczają możliwości panowania jednych osób nad drugimi, oraz przez prawa własności nad zasobami produkcyjnymi, które określają warunki dla ekspansji ekonomicznej.

W odniesieniu do roli państwa (rządu) Commons formułuje następujące tezy:

- państwo jest podmiotem mającym monopol wykorzystania przymusu i sankcji fizycznych,
- państwo kontroluje wybór oraz działanie władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, których decyzje determinują prawa, obowiązki, wolności i niebezpieczeństwa związane z wszelkimi transakcjami gospodarczymi,
- aparat państwowy jest używany do zmiany norm prawnych wpływających na podział korzyści ekonomicznych,
- gospodarka jest również systemem władzy, siły i przymusu, ale źródło tej władzy wynika głównie z praw własności i możliwości ekspansji gospodarczej.

¹⁰ P. Ptak, *Ile państwa w gospodarce? Milton Friedman o ekonomicznej roli państwa*, C.H. Beck, Warszawa 2008.

¹¹ J.R. Commons, *Legal Foundations of Capitalism*, The University of Wisconsin Press, Madison 1968.

Commons nazwał amerykański system gospodarczy „kapitalizmem bankierów” (*banker capitalism*): „Ekonomiczny rząd bankierów ma większą siłę niż rząd polityczny”¹².

Rozważania nad funkcjonowaniem państwa i rolą władzy w procesach gospodarczych kontynuował, w konwencji metodologicznej amerykańskiego instytucjonalizmu, Klein. Stwierdził on: „Siła (*power*) jest głównym czynnikiem kształtującym sposób, w jaki gospodarka realizuje swoje cele [...]. Siła musi być odróżniona od władzy (*authority*). Siła to kategoria technologiczna, a władza to kategoria instytucjonalna”¹³. Siła i jej wpływ na gospodarkę nawiązują bezpośrednio do głównej idei nowoczesnej ekonomii instytucjonalnej, w odróżnieniu od ekonomii klasycznej, obecnej ekonomii głównego nurtu i ekonomii radykalnej. Zagadnieniami siły i władzy w gospodarce zajmował się w swoich pracach kontynuator klasycznego instytucjonalizmu Galbraith.

Kilka idei Galbraitha zasługuje na szczególną uwagę w kontekście tematu tego opracowania¹⁴:

- siła wielkich korporacji i ukształtowany przez nie sektor planujący pozwalają na ich znaczne uniezależnienie się od sił rynkowych,
- kapitalizm stał się zarządzany przez korporacje – *managed capitalism*,
- jako reakcja na potęgę wielkiego biznesu rozwinęła się koncepcja siły równoważącej (*countervailing power*), której najważniejszymi formami są związki zawodowe i państwo,
- pomiędzy *big business* i *big government* istnieje wiele silnych powiązań,
- władza publiczna musi być jednakże przeciwwagą dla prywatnej siły podmiotów gospodarczych.

Nowa ekonomia instytucjonalna (NEI) koncentruje uwagę na kwestiach mikroekonomicznych, ale znaleźć w niej można też wiele elementów związanych z teorią państwa. Podstawy metodologiczne NEI są częściowo odmienne od amerykańskiego, klasycznego instytucjonalizmu. Najważniejsze z nich to:

- indywidualizm metodologiczny,
- wykorzystanie narzędzi i osiągnięć analitycznych ekonomii neoklasycznej,
- dowartościowanie roli instytucji w gospodarowaniu,
- interdyscyplinarność.

W koncepcjach NEI państwo występuje zarówno jako instytucja (organizacja), jako źródło zmian instytucjonalnych i jako kreator instytucji. North, jeden z czołowych przedstawicieli NEI, pisał o roli państwa w gospodarce nieco częściej niż inni

¹² J.R. Commons, *Institutional Economics*, The University of Wisconsin Press, Madison 1959, s. 895.

¹³ P.A. Klein, *Power and economic performance: The institutionalist view*, [w:] M.R. Tool (ed.), *Evolutionary Economics*, Sharpe, Armonk 1988, s. 390-391.

¹⁴ Idee te rozwinął przede wszystkim w następujących pracach: *The Affluent Society*, *The New Industrial State* i *Economics and the Public Purpose*.

ekonomiści tego nurtu. Kilka sformułowanych przez niego tez zasługuje na podkreślenie¹⁵:

- Państwo jest odpowiedzialne za dostarczenie niezbędnych dóbr publicznych, w tym podstawowego ładu instytucjonalnego (ładu tworzonego publicznie).
- Główną funkcją państwa jest ustanowienie i egzekwowanie konstytucji.
- Ochrona uprawnień własnościowych, których częścią są prawa obywatelskie, jest ważnym czynnikiem usprawniającym wymianę i innowacyjność i prowadzi do ograniczania kosztów transakcyjnych.
- Demokracja w polityce nie jest tym samym, co konkurencyjne rynki w gospodarce.

North poświęca niewiele uwagi problematyce państwa w swoim najważniejszym dziele: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Kwestia państwa pojawia się jedynie w kontekście stanowienia i egzekwowania praw własności, podstawowej instytucji ekonomicznej. North dostrzega jednak znaczenie państwa i potrzebę budowy jego instytucjonalnej teorii. Budowę takiej teorii uznaje jednak za bardzo trudną, wymaga ona bowiem odpowiedniego połączenia analizy instytucji formalnych i nieformalnych w zwartą całość, a te drugie z trudnością poddają się modelowaniu. Píše on o tym w ostatnim akapicie wymienionej wyżej książki. Można te uwagi potraktować jako kolejne wyzwanie stojące przed ekonomią instytucjonalną: „Niekiedy sektor polityczny tworzy efektywne instytucje, które mają wbudowane bodźce do kreowania i egzekwowania efektywnych praw własności. Jest jednak trudne bądź wręcz niemożliwe modelowanie takiego systemu, przy założeniu maksymalizacji bogactwa przez jego aktorów, nie biorąc pod uwagę także innych uwarunkowań. Nie jest przypadkiem, że modele systemu politycznego rozwinięte w literaturze z zakresu teorii wyboru publicznego traktują państwo jako mafię bądź Lewiatana. W takim ujęciu państwo nie jest niczym więcej niż machiną dzielącą bogactwo i dochody. Nie musimy rozglądać się bardzo daleko, aby znaleźć państwa mające takie cechy. Tradycyjna literatura z kręgu wyboru publicznego nie dostarcza jednak pełnego obrazu zagadnienia, co staraliśmy się wykazać. Znaczenie mają też ograniczenia nieformalne. Musimy wiedzieć znacznie więcej o kulturowo uwarunkowanych normach zachowań i o tym, jak one współdziałają z regułami formalnymi, aby znaleźć lepsze rozwiązania powyższych problemów”¹⁶.

W najwszechstronniejszym dziele poświęconym osiągnięciom nowej ekonomii instytucjonalnej jego autorzy Furubotn i Richter w następujący sposób definiują pojęcie państwa: „Państwo [...] to sieć relacyjnych kontraktów typu: *principal – agent*, pomiędzy konstytuanta (pryncypał) i jego reprezentacją (agenci), których celem jest optymalizacja publicznego dobra poprzez odpowiednią organizację użycia siły

¹⁵ Sformułowanych zwłaszcza w jego najczęściej cytowanej pracy: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.

¹⁶ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, s. 140.

(przymusu) służącego odpowiedniej alokacji, administracji i transakcji politycznych uprawnień własnościowych¹⁷.

Autorzy ci, pisząc o znaczeniu instytucji, w tym instytucji państwa, dla efektywnego funkcjonowania rynku, formułują następujące tezy:

- Działanie niewidzialnej ręki rynku może być przyspieszone dzięki odpowiednim instytucjom.
- „Niewidzialna ręka rynku, jeśli nie jest kierowana wspomagającymi instytucjami, ma tendencję do działania w sposób wolny i kosztowny¹⁸”.

Najważniejszym nurtem nowej ekonomii instytucjonalnej, zajmującej się analizą państwa, jest teoria wyboru publicznego (ekonomiczna teoria polityki, państwa i funkcjonowania sektora publicznego), a w jej ramach następujące dziedziny badań¹⁹:

- ekonomia konstytucyjna (ekonomia polityczna ładu konstytucyjnego) – Buchanan, Tullock,
- ekonomiczna teoria demokracji – Downs,
- teoria grup interesu i koalicji dystrybucyjnych – Olson,
- ekonomiczna teoria władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) – Peltzman, Niskanen,
- państwo a zjawisko „pogoni za rentą” – Kruger, Tullock, Stigler.

Ekonomiczna rola państwa jest przedmiotem fundamentalnych sporów w ekonomii od lat 30. XX wieku. Wiele nowych wątków wniosła do nich dyskusja o pozytywnych i negatywnych skutkach globalizacji. Wspominany wcześniej F. Fukuyama uważa, że globalizacja zwiększa zapotrzebowanie na aktywność państwa. Ze względu na brak czy słabość ponadnarodowych instytucji regulacyjnych państwa narodowe są nadal jedynym skutecznym podmiotem regulacji pozarynkowej. Z kolei Wallerstein, wybitny analityk systemu gospodarki światowej, stwierdza, że współczesny świat zaczyna 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

¹⁷ E.G. Furubotn, R. Richter, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2000, s. 277.

¹⁸ Tamże, s. 15.

¹⁹ Przegląd tych nurtów można znaleźć w pracy: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

zaangażowaliśmy się w budowę nowoczesnego systemu państw²⁰. I. Wallerstein nazywa proces dezintegracji struktur państwowych „trzecim widmem”, a przedstawiciele nauk społecznych wzywa do wyjaśnienia wyborów historycznych, przed jakimi stoimy²¹.

Zapoczątkowany w 2008 r. kryzys gospodarczy, obejmujący coraz więcej krajów, zwrócił powszechną uwagę teoretyków i praktyków na regulacyjną i interwencjonistyczną rolę państwa w nowych warunkach gospodarki globalnej. Mam nadzieję, że zaowocuje to wydatnym wzbogaceniem teoretycznych koncepcji funkcjonowania państwa, co będzie też miało pozytywne skutki w sferze praktycznej.

W obecnej sytuacji proroczo brzmią słowa Myrdała, sformułowane jeszcze w latach 70.: „Przewiduję, że w ciągu najbliższych dziesięciu czy dwudziestu lat tak teraz modna wysoce abstrakcyjna analiza konwencjonalnej ekonomii straci znaczenie. Jakkolwiek jej logiczna podstawa jest nader wątpliwa – opiera się ona na zupełnie nierealistycznych, kiepsko zbadanych i rzadko nawet sformułowanych *explicite* założeniach – to jej upadek będzie wynikiem głównie ogromnych zmian, jakie atakują nas z przyniatającą siłą. Ujęcie bardziej instytucjonalne zyska na znaczeniu po prostu dlatego, że jest ono potrzebne do skutecznego radzenia sobie z problemami praktycznymi i politycznymi, jakie się wokół nas piętrzą i wręcz nas przytłaczają²².”

O konieczności przewartościowania teorii ekonomii, w tym także koncepcji państwa w gospodarce, piszą coraz częściej także czołowi przedstawiciele głównego nurtu ekonomii. Jednym z nich jest Phelps, który niedawno stwierdził: „Fala intelektualna, która na szczęście już gaśnie, domagała się, żeby rząd był neutralny wobec gospodarki. Chłopcy ze szkoły chicagowskiej widzieli rząd idealny jako byt w zasadzie ezoteryczny – jak papież czy dalajlama. Akceptowali rozdawanie pieniędzy, nie akceptowali ingerencji w rynek. Wolny rynek był przez ostatnie ćwierć wieku bożkiem dominującej w ekonomii chicagowskiej wiary”. Następnie Phelps dodaje: „Wierzę w swobodę gospodarczą. Wierzę w wolną przedsiębiorczość. Wierzę w kreatywność, inwencję, pomysłowość. Nie wierzę w wolny rynek i ezoteryczne państwo. To są mity, które niszczą nauki ekonomiczne, a potem gospodarke, społeczeństwo i państwo²³”.

Wielkim laboratorium kracjonizmu w zakresie instytucji, w tym państwa, są kraje postsocjalistyczne. Proces poszukiwań właściwej roli państwa i podstaw instytucjonalnych dla tych działań jeszcze się nie zakończył. Obecny kryzys dodał wielu

²⁰ I. Wallerstein, *Koniec świata jaki znamy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 44.

²¹ I. Wallerstein odwołuje się do widma komunizmu, ogłoszonego w *Manifestie komunistycznym* przez Marksa i Engelsa w 1848 r. Widmem nazywa też rodzaj socjalizmu realizowany w krajach Europy Wschodniej i Środkowej w latach 1917-1991.

²² G. Myrdal, *Znaczenie i wartość ekonomii instytucjonalnej*, [w:] *Ekonomia w przyszłości*, PWN, Warszawa 1982, s. 148.

²³ E.S. Phelps, *Rynek w cuglach* (w rozmowie z J. Żakowskim), „Niezbędnik Inteligenta” nr 16, 2008 (dodatek do tygodnika „Polityka”), s. 8.

impulsów i doświadczeń w tym zakresie. Wbrew niektórym oczekiwaniom globalizacja nie zmniejszyła roli państwa, a nawet wzmocniła jego znaczenie i poszerzyła zakres funkcji. Państwo, w swej roli regulatora, twórcy i strażnika ładu instytucjonalnego, nie ma odpowiednika w systemie globalnym. Narastające problemy wynikające z globalizacji mają swojego adresata w postaci państwa narodowego bądź zaawansowanych form współpracy międzynarodowej, jaką jest np. Unia Europejska.

Relacje między instytucjami państwa a instytucjami gospodarki można rozpatrywać w zależności od potrzeb w kategoriach autonomii, komplementarności, konfliktu, współzależności czy symbiozy²⁴. Przyznanie podmiotom gospodarczym znacznej autonomii w stosunku do państwa (władzy politycznej) czy instytucji religijnych było i jest ważnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi gospodarczemu. Autonomia gospodarki jest też skutecznym ograniczeniem samowoli władzy politycznej. Wolność gospodarcza jest niezwykle ważnym składnikiem wolności obywatelskich. W systemach polityczno-gospodarczych, gdzie wolność gospodarcza ulegała ograniczeniom, kurczyły się też bądź zanikały inne wolności obywatelskie.

Dla zagwarantowania wolności obywatelskich i demokracji potrzeba jednak znacznie więcej niż swobody gospodarowania. Potrzebne jest też skuteczne i dobrze zorganizowane państwo, a także aktywne społeczeństwo obywatelskie i wolne media. Zarówno władza państwowa, jak i gospodarka rynkowa wykazują tendencję do ekspansji kosztem innych sfer życia społecznego. Niezbędne są więc instytucjonalne rozwiązania ograniczające owe „imperialne” tendencje. O ile siła władzy państwowej jest nadal determinowana głównie czynnikami działającymi wewnątrz krajów, o tyle siła i pozycja wielu podmiotów gospodarczych wyrasta na zasobach globalnych. W skali światowej jesteśmy świadkami narastającej nierównowagi między realnymi siłami reprezentowanymi przez transnarodowe podmioty gospodarcze a siłą państw i społeczności wewnątrz tych państw. Dahrendorf, obserwując te tendencje, dochodzi do następujących konkluzji: „Wyzwania ekonomiczne światowego rynku nie pomogły społeczeństwu obywatelskiemu. [...] Może najbardziej poważnym następstwem hołdowania systemowi wartości, który szedł w parze z elastycznością, efektywnością, produktywnością, z konkurencyjnością i możliwością generowania zysków, stała się destrukcja usług publicznych – destrukcja przestrzeni publicznej i upadek wartości służby. Dominująca filozofia kija i marchewki zapoznaje i atakuje inne motywy, którymi kierują się ludzie: to, że się ma słuszność, a nawet poczucie obowiązku i zaangażowanie”²⁵.

²⁴ Problem ten analizuję szerzej w pracy: J. Wilkin, *Państwo a gospodarka – instytucjonalne podstawy autonomii i współzależności*, [w:] A. Rychard (red.), *Strukturalne podstawy demokracji*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2008.

²⁵ R. Dahrendorf, *Perspektywy rozwoju gospodarczego, społeczeństwo obywatelskie i wolność polityczna*, [w:] J. Danecki, M. Danecka (red.), *U podłoża globalnych zagrożeń. Dylematy rozwoju*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, s. 42.

Relacje między rynkiem a państwem, sferą polityczną, gospodarczą i społeczno-kulturową uzyskały nowe podstawy płodnej poznawczo analizy, w dużym stopniu dzięki osiągnięciom różnych nurtów ekonomii instytucjonalnej. Odczuwana obecnie bardzo silnie presja na znalezienie właściwych podstaw instytucjonalnej równowagi między mechanizmami rynku, państwa i społeczeństwa obywatelskiego zmobilizuje, jak sędzę, przedstawiciele nauk społecznych, w tym ekonomistów, do zbudowania nowego paradygmatu państwa w globalnej gospodarce.

Literatura

- Amsden A.H., Kochanowicz J. Taylor L., *The Market Meets Its Match. Restructuring the Economies of Eastern Europe*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1994.
- Barzel Y., *A Theory of the State. Economic Rights, Legal Rights and the Scope of the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Becker G.S., *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa 1990.
- Block F., *The role of the state in the economy*, [w:] N.J. Smelser, R. Swedborg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton (N.J.) 1994.
- Commons J.R., *Institutional Economics*, The University of Wisconsin Press, Madison 1959.
- Commons J.R., *Legal Foundations of Capitalism*, The University of Wisconsin Press, Madison 1968.
- Dahrendorf R., *Perspektywy rozwoju gospodarczego, społeczeństwo obywatelskie i wolność polityczna*, [w:] J. Danecki, M. Danecka (red.), *U podłoża globalnych zagrożeń. Dylematy rozwoju*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.
- Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Centrum im. A. Smitha, Warszawa 1993.
- Friedman M., *Wolny wybór*, Wydawnictwo Panta, Sosnowiec 1994.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005.
- Furubotn E.G., Richter R., *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2000.
- Klein P.A., *Power and economic performance: The Institutionalist View*, [w:] M.R. Tool (ed.), *Evolutionary Economics*, Sharpe, Armonk 1988.
- Landreth H., Colander D.C., *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Myrdal G., *Znaczenie i wartość ekonomii instytucjonalnej*, [w:] *Ekonomia w przyszłości*, PWN, Warszawa 1982.
- North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Phelps E.S., *Rynek w cuglach* (w rozmowie z J. Żakowskim), „Niezbędnik Inteligenta” nr 16, 2008 (dodatek do tygodnika „Polityka”).
- Ptak P., *Ile państwa w gospodarce? Milton Friedman o ekonomicznej roli państwa*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Sachs J.D., *Nauka przetrwania* (w rozmowie z J. Żakowskim), „Polityka” 2009, nr 4.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1995.
- Wallerstein I., *Koniec świata jaki znamy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

- Wilkin J., *Państwo a gospodarka – instytucjonalne podstawy autonomii i współzależności*, [w:] A. Rychard (red.), *Strukturalne podstawy demokracji*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2008.
- Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

INSTITUTIONAL THEORIES OF THE STATE – AN OVERVIEW OF SELECTED CONCEPTS

Summary: This paper deals with the theoretical concepts of the state and role of the state in different parts of contemporary economics. Particular emphasis is put on the confrontation of views on the role of the state in orthodox, mainstream economics with approach to this subject presented in institutional economics: traditional, American institutionalism, and new institutional economics. The author argues that pressure from globalization and analysis of the current economic crisis are forcing us to build a new paradigm of economic role of the state and to find a new basis for symbiosis of state, market, and civil society.