

PRACE NAUKOWE

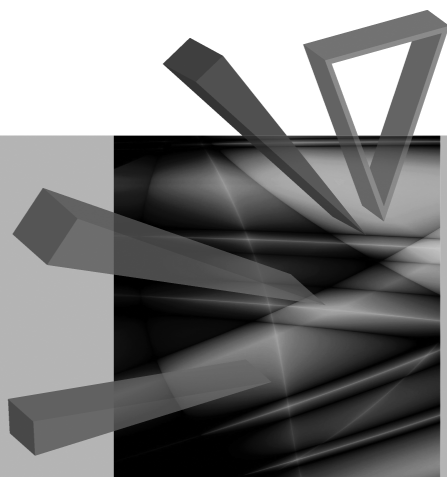
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

320

Gospodarka przestrzenna Uwarunkowania ekonomiczne, prawne i samorządowe



Redaktorzy naukowi

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-347-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Bartosz Dąbrowski: Uwarunkowania prawne i przestrzenne realizacji inwestycji w postaci parku solarne.....	11
Katarzyna Domańska, Anna Iwanicka: Konkurencyjność przedsiębiorstw mleczarskich a kryzys gospodarczy na przykładzie województwa lubelskiego.....	20
Marcin Jurewicz: Źródła finansowania działalności izb gospodarczych.....	31
Marcin Kalinowski: Kontrakt wyborczy czy artykulacja interesów? Dylematy kształtowania polityki gospodarczej na szczeblu lokalnym.....	38
Alina Kulczyk-Dynowska: Kształcenie w zakresie wiedzy ekologicznej a zrównoważony rozwój regionu.....	46
Henryk Łabędzki: Kapitał ludzki i społeczny na przygranicznych obszarach wiejskich w południowo-zachodniej Polsce.....	56
Magdalena Łyszkiewicz: Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle polskich uregulowań prawnych.....	67
Piotr Maleszyk: Specyfika lubelskiego rynku pracy.....	80
Karol Mrozik: Zmiany jakości życia mieszkańców w gminie wiejskiej podlegającej suburbanizacji.....	91
Ciechosław Patrzalek, Maria Heldak: Rola rzeczoznawcy majątkowego w gospodarowaniu gminnym zasobem nieruchomości.....	102
Andrzej Pawlik: Klasyfikacja województw pod względem poziomu innowacyjności.....	111
Agnieszka Perzyńska: Marka w marketingu terytorialnym.....	120
Jan Polski: Ekonomiczne znaczenie ładu przestrzennego w regionie.....	128
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Przekształcenia bazy ekonomicznej Wrocławia.....	137
Adam Przybyłowski: Strategie regionalne polskich województw w obszarze zrównoważonego rozwoju i transportu.....	145
Małgorzata Rogowska: Koncepcja kreatywnego miasta w teorii i praktyce.....	156
Anna Romanów-Struzik: Analiza postępów w procesie kontraktacji i wydatkowania w ramach PO KL w latach 2007-2010.....	166
Łukasz Satola: Zróżnicowanie wykorzystania funduszy Unii Europejskiej w układzie centrum – peryferia.....	176
Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Przemiany funkcjonalne obszarów wiejskich Dolnego Śląska w latach 1996-2010.....	186
Alina Walenia: Kierunki i cele polityki rozwoju regionalnego Podkarpacia w latach 2007-2013.....	196

Magdalena Wiśniewska: Współpraca międzysektorowa na rzecz dynamizacji procesów innowacyjnych.....	207
Dariusz Zawada: Miasto jako produkt skumulowany	216
Adam Zydrón, Piotr Szczepański: Ekonomiczne implikacje decyzji planistycznych a kształtowanie struktury przestrzennej gminy Luboń	226

Summaries

Bartosz Dąbrowski: Legal and spatial conditions of performance of solar farm investment.....	19
Katarzyna Domańska, Anna Iwanicka: The competitiveness of dairy enterprises and economic crisis (on the example of Lublin Voivodeship) .	30
Marcin Jurewicz: Sources of financing of the activity of chambers of commerce	37
Marcin Kalinowski: Electoral contract or articulation of interest? Dilemmas of forming of economic policy on the local level	45
Alina Kulczyk-Dynowska: Education in the field of ecological knowledge and sustainable development of the region.....	55
Henryk Łabędzki: Human and social capital on borderland rural areas in south western Poland	66
Magdalena Łyszkiewicz: Management control in local government in the light of Polish legislature	78
Piotr Maleszyk: Characteristics of the labour market in Lublin Voivodeship	90
Karol Mroziak: Changes of quality of life in a rural community undergoing suburbanization.....	101
Ciechosław Patrzalek, Maria Heldak: The role of the expert in real estate in the management of communal property resources	110
Andrzej Pawlik: The classification of innovation level in voivodeships.....	119
Agnieszka Perzyńska: Brand in territorial marketing.....	127
Jan Polski: Economic meaning of spatial order in region.....	136
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Transformation of Wrocław economic base	144
Adam Przybyłowski: Sustainable development and transport in the Polish voivodeships strategies	155
Małgorzata Rogowska: Creative city concept in theory and practice.....	165
Anna Romanów-Struzik: Progress analysis in the process of contracting and spending under Human Capital Operational Programme in the period 2007-2010.....	175
Łukasz Satola: The differences in the use of the European Union funds in the centre – peripheries system	185

Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Functional transformation in rural areas of Lower Silesia in the years 1996-2010.....	195
Alina Walenia: Directions and aims of the regional development policy for the region of Podkarpacie in the years 2007-2013.....	206
Magdalena Wiśniewska: Fostering innovation processes through inter-sectoral cooperation	215
Dariusz Zawada: City as a cumulative product	225
Adam Zydróż, Piotr Szczepański: Economic implications of planning decisions and shaping spatial structure of Luboń community	236

Marcin Kalinowski

Uniwersytet Łódzki

KONTRAKT WYBORCZY CZY ARTYKULACJA INTERESÓW? DYLEMATY KSZTAŁTOWANIA POLITYKI GOSPODARCZEJ NA SZCZEBLU LOKALNYM

Streszczenie: W opracowaniu zaprezentowano dwa przeciwstawne modele kształtowania polityki gospodarczej na szczeblu lokalnym. Model pluralistyczny eksponuje integrację zorganizowanych interesów z decydentami ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Kontrakt wyborczy stanowi wyraz akceptacji lokalnej społeczności dla autonomicznych posunięć administracji. Odwołując się do ekonomicznej analizy procesu politycznego, autor dowodzi, że artykulacja interesów, której wynikiem jest reorientacja instrumentarium polityki gospodarczej, generuje koszty społeczne, które wynikają ze złamania kontraktu wyborczego.

Słowa kluczowe: polityka gospodarcza, kontrakt wyborczy, artykulacja interesów.

1. Wstęp

Ekonomiczne spojrzenie na podział zasobów za pośrednictwem społecznie zorganizowanych procesów ogniskuje się na głównych jego celach (niskie bezrobocie, niska inflacja, stały wzrost gospodarczy) oraz instrumentach gospodarczych, dostępnych w ramach realizacji łączności tychże celów. Wewnątrzsystemowy proces kształtowania polityki gospodarczej pozostaje na marginesie zainteresowania ekonomistów głównego nurtu¹.

Decydentem odnośnie do ostatecznego profilu polityki gospodarczej są centralne organy władzy bądź organy samorządu terytorialnego. Otwarte pozostaje pytanie o zakres instytucjonalnego wpływu demokratycznej społeczności na wybory dokonywane przez decydentów publicznych. W ramach procesu politycznego obywatele

¹ Zasadniczy wyłom w tradycyjnym podejściu ekonomistów do analizy sfery publicznej uczyniły prace teoretyków szkoły wyboru publicznego (*public choice theory*) oraz nowej ekonomii instytucjonalnej (*new institutional economics*). Pomimo znaczącego dorobku badawczego reprezentantów tych dwu kierunków myśli ekonomicznej (szczególnie miejsce pośród nich zajmują uhonorowani Nagrodą Nobla James M. Buchanan, Ronald Coase i Douglass C. North), ekonomiści głównego nurtu zdają się traktować proces polityczny egzogenicznie w stosunku do sfery wyboru dostępnych narzędzi realizacji polityki gospodarczej.

uczestniczą we władzy poprzez wybór przedstawicieli w wyniku konkurencyjnych wyborów. Z perspektywy modelu indywidualistycznego, opartego na motywie racjonalnego rachunku zysków i strat, wpływ jednostki na proces podejmowania decyzji publicznych można sprowadzić do zawarcia przez nią kontraktu wyborczego z wybieralnym politykiem. Jego przedmiotem jest określony „pakiet” dóbr i usług publicznych, które w toku kampanii wyborczej (procesu negocjacji kontraktu) oferował kandydat na urząd publiczny.

Jednostka może także wywierać wpływ na bieg spraw publicznych poprzez różnorodne formy nacisków na administrację w okresie między wyborami – w niniejszym opracowaniu określa się je mianem „artykulacji interesów”. Chodzi tutaj o wszelkie – prawnie dozwolone – formy wpływu aktorów społecznych na proces decyzyjny w instytucjach władzy. Cechuje je różny stopień organizacji i stabilności politycznej. Model ten zakłada bezpośrednią ingerencję konsumenta politycznego (wyborcy–podatnika–beneficjenta) w sferę podejmowania decyzji publicznych.

Celem opracowania jest analiza kosztów społecznych, jakie generuje artykulacja interesów na szczeblu lokalnych przetargów politycznych, przy założeniu, że zorganizowane interesy zmieniają ustalenia poczynione w toku negocjacji kontraktów wyborczych.

2. Pluralistyczny model kształtowania polityki gospodarczej

W demokratycznym układzie społecznym – pisał Alexis de Tocqueville – istnienie stowarzyszeń „stanowi konieczną przeciwwagę despotyzmu stronnictw politycznych lub samowoli władzy”, a wolność stowarzyszania się jest niezbędną gwarancją zabezpieczenia społeczeństwa przed tyranią większości². Według Tocqueville’a, uczestniczenie obywateli w życiu publicznym – zwłaszcza na szczeblu lokalnym – jest podstawowym fundamentem demokracji, stanowi wyraz podmiotowości jednostki³. Organizacje oraz wszelkiego rodzaju formalne i nieformalne podmioty, które grupują jednostki ukierunkowane na konstruktywną debatę publiczną, uzupełniają demokrację proceduralną. Francuski filozof społeczny nie neguje sprawnego rządu z silnym umocowaniem konstytucyjnym. Wskazuje jedynie, że społeczeństwa, które wykształciły w sobie umiejętność samoorganizacji oraz kolektywnego współdziałania, tworzą naturalną, oddolną przeciwwagę dla partykularnych działań administracji rządowej⁴. Poglądy de Tocqueville’a odnośnie do roli szeroko

² A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Wydawnictwo Fundacji Aletheia, Warszawa 2005, s. 173.

³ Statystycznego obywatela trudno jest zainteresować losem całego państwa – powiada Tocqueville – gdyż „nie dostrzega on wpływu, jaki los państwa może wyrzucić na jego własne życie. Kiedy jednak zechcemy przeprowadzić obok jego domu publiczną drogę, od razu dostrzeże związek istniejący między tą drobną sprawą publiczną a jego najżywotniejszymi sprawami prywatnymi i sam zrozumie zależność interesu osobistego od interesu społecznego”, tamże, s. 485.

⁴ Na realizację własnych interesów jako motyw przewodni działalności publicznej wskazywali już klasycy demokracji przedstawicielskiej. Wola powszechna – pisał Jan Jakub Rousseau – jest „za-

rozumianych instytucji społeczeństwa obywatelskiego w procesie kształtowania polityki stały się podbudową koncepcji pluralizmu grup interesu. Rozwinęła się ona w latach 60. XX w. na gruncie amerykańskim⁵.

Klasyki pluralizmu modelowali proces polityczny jako forum rywalizacji zorganizowanych interesów. Konflikt pomiędzy nimi kreuje konkretne posunięcia rządu i legislatury. Każda decyzja rządu, każde posunięcie legislatury powinno być pochodną konfliktu interesów przeciwstawnych grup zawodowych i społecznych – podkreśla wielokrotnie A.F. Bentley⁶. Proste społeczności – zauważa D. Truman – nie wymagały szerszego profilu stowarzyszeń. Kiedy jednak społeczeństwo rozwija się, rośnie ich liczba oraz zaangażowanie w proces polityczny⁷.

Ewolucja teorii pluralistycznych stosunków politycznych w latach 70. XX w. doprowadziła część badaczy do odrzucenia koncepcji klasyków o newralgicznej roli współzawodnictwa pomiędzy aktorami zbiorowymi⁸. Teoretycy korporatywizmu zaproponowali wprowadzenie uprawnionego systemu artykulacji interesów. W ich zamierzeniu sprowadzałby on proces polityczny do stałych konsultacji administracji publicznej ze społeczeństwem⁹. Innymi słowy, decyzje administracji publicznej są autonomiczne tylko w takim zakresie, w jakim ich podstawą staje się szeroko rozumiany dialog społeczny. Im głębiej posuwamy się w kierunku struktur regionalnych państwa, tym większa rola oddolnie zorganizowanych podmiotów zbiorowych, a w konsekwencji – większy ich wpływ na kształtowanie polityki gospodarczej.

wsze najstarsza, wola ciała rządowego zajmuje drugie miejsce, a wola prywatna – pierwsze. Każdy członek rządu jest najpierw sobą samym, następnie urzędnikiem, a następnie obywatelem; stopniowanie wprost przeciwne temu, jakiego wymaga porządek społeczny”; por. J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2002, s. 53.

⁵ Katalog najważniejszych prac, z punktu widzenia rozwoju koncepcji pluralistycznego modelu stosunków między społeczeństwem a decydentami publicznymi, otwiera klasyczna monografia Artura F. Bentleya z 1908 r. *The Process of Government*. W dalszej kolejności należy wymienić dzieła Earla Lathama, Davida Trumana i Charlesa E. Lindbloma; zob. A.F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Transaction Publishers, Piscataway 1995; Ch.E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, Free Press, New York 1963; D.B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, University of California, Berkeley 1993; E. Latham, *The Group Basis of Politics*, Cornell University Press, Ithaca 1952.

⁶ A.F. Bentley, wyd. cyt., s. 259.

⁷ D.B. Truman, wyd. cyt., s. 57.

⁸ Autor ma tutaj na myśli spór toczący się w obrębie politologii. Zupełnie inny charakter miały zastrzeżenia, które w stosunku do twórców szkoły pluralizmu wysuwali ekonomiści – zwłaszcza przedstawiciele wspomnianej na wstępie teorii wyboru publicznego. Z drugiej strony, podejmowano także próby ekonomicznej argumentacji na rzecz obrony zjawiska „presji i oporu” (*push and resistance*), które zdaniem klasyków pluralizmu wynika ze współzawodnictwa pomiędzy zorganizowanymi grupami interesu. Interesujący przykład argumentacji idącej w tym kierunku zob. G.S. Becker, *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983, vol. 98, no. 3.

⁹ Zob. np. P.C. Schmitter, G. Lehmbruch, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage Publications, London 1982; tychże, *Trends Toward Corporatists Intermediation*, Sage Publications, London 1979.

Kluczowym elementem debaty prowadzonej w obrębie szeroko rozumianego modelu pluralistycznego jest powiązanie zorganizowanych interesów z szerszym interesem społecznym. Pluraliści nie negują *a priori* przekonania, że działania zbiorowe uaktywniają tych członków demokratycznej społeczności, którzy są szczególnie zainteresowani konkretną sferą spraw publicznych. Swoistą próbą ominięcia trudności, wynikających ze ścisłej identyfikacji „gałęziowej” czy sektorowej przeważającej części organizacji, jest stopniowe sprowadzanie pierwotnego „pluralizmu elit” do sfery przetargów lokalnych. Ujęcie takie zakłada – odwołując się pośrednio do myśli Andrew S. McFarlanda – że ludzie dobrze znają własne interesy oraz potrafią je wyrazić w organizacjach politycznych. Potrafią także wywierać wpływ na proces kształtowania polityki gospodarczej na szczeblu lokalnym¹⁰. Osiągane w ten sposób efekty wyjściowe uważane są za sprawiedliwe, ponieważ przeciwstawne działania grup zorganizowanych interesów równoważą się wzajemnie.

3. Demokratyczny kontrakt wyborczy

W podejściu pluralistycznym do sfery oddziaływań pomiędzy zorganizowanymi interesami a administracją wyeksponowany jest rynek konstruowania polityki. Na jego arenie zapadają wszystkie strategiczne ustalenia polityczne. Ze zrozumiałych względów nie można z tego czynić zarzutu w stosunku do pluralistów. Ich dociekania koncentrują się po prostu na tej sferze relacji publicznych. Zastanówmy się jednak, w jaki sposób możliwość wpływania na władze koresponduje z okresowym aktem wyborczym¹¹. Jak powiedziano na wstępie, z ekonomicznego punktu widzenia można go sprowadzić do zawarcia kontraktu pomiędzy wyborcą a kandydatem na wybieralny urząd publiczny¹². Na płaszczyźnie ekonomicznej jest to kontrakt na realizację określonego profilu polityki gospodarczej. Jest ona wyrazem po pierwsze, oceny określonej sytuacji społeczno-gospodarczej (innymi słowy: zdefiniowania rzeczywistości), po drugie, przedstawienia celów przyświecających określonemu programowi politycznemu, po trzecie, sposobu dochodzenia do postulatów głoszonych w ramach procesu wyborczego.

¹⁰ A.S. McFarland, *Grupy interesu i proces kształtowania polityki: Źródła przeciwwagi sił w Ameryce*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, red. J. Szczupaczyński, t. 1, Warszawa 1995, s. 189.

¹¹ W tradycyjnym ujęciu z zakresu nauk politycznych wybory spełniają w demokracji funkcję kreacyjno-kontrolną. Z jednej strony, chodzi o wyłonienie przedstawicieli, których poglądy są maksymalnie zbieżne z preferencjami elektoratu; z drugiej, ten sam elektorat dysponuje okresowym instrumentem kontroli ewentualnych nadużyć władzy.

¹² Zaprezentowana tutaj analiza opiera się na metodzie badawczej teorii wyboru publicznego. Sferę relacji pomiędzy podmiotami podejmującymi decyzje dotyczące alokowania zasobów publicznych modeluje się tu przez pryzmat kompleksowej wymiany rzadkich zasobów. Szerzej na temat metodologii *public choice* zob. J.M. Buchanan, *The Constitution of Economic Policy*, „American Economic Review” 1987, vol. 77, no. 3.

Powtórny akt wyborczy stanowi wyraz oceny postulatów głoszonych w kampanii wyborczej z poczynaniami konkretnego ugrupowania partyjnego (wybieralnego polityka) w minionej kadencji rady miasta, rady gminy. Gdyby w jej trakcie nie dochodziło do jakichkolwiek kontaktów pomiędzy stronami kontraktu, moglibyśmy ów mechanizm przyrównać do okresowej oceny zarządu (np. spółki giełdowej) przez akcjonariuszy. Jeżeli wypełniłeś założone w roku ubiegłym (w minionych wyborach) postulaty, daję cię swój głos poparcia; jeśli nie – wnioskuje o brak absolutorium. Ważne jest tutaj, że przyjmujemy pełną (rzecz jasna, w ramach obowiązujących uregulowań prawnych i konstytucyjnych) autonomię decydentów publicznych. Wyraża się ona poprzez niezależność i oddalenie przedstawicieli i nominowanych przez nich urzędników od przeciwstawnych interesów społecznych.

Podobnie jak w przypadku zwykłego kontraktu rynkowego, również kontrakt wyborczy opiera się na wzajemnej wymianie korzyści pomiędzy stronami. Zapłatą wybieralnego polityka za głos wyborczy jest określony pakiet korzyści (określony profil polityki gospodarczej), które staną się udziałem wyborcy, jeśli warunki kontraktu zostaną dotrzymane.

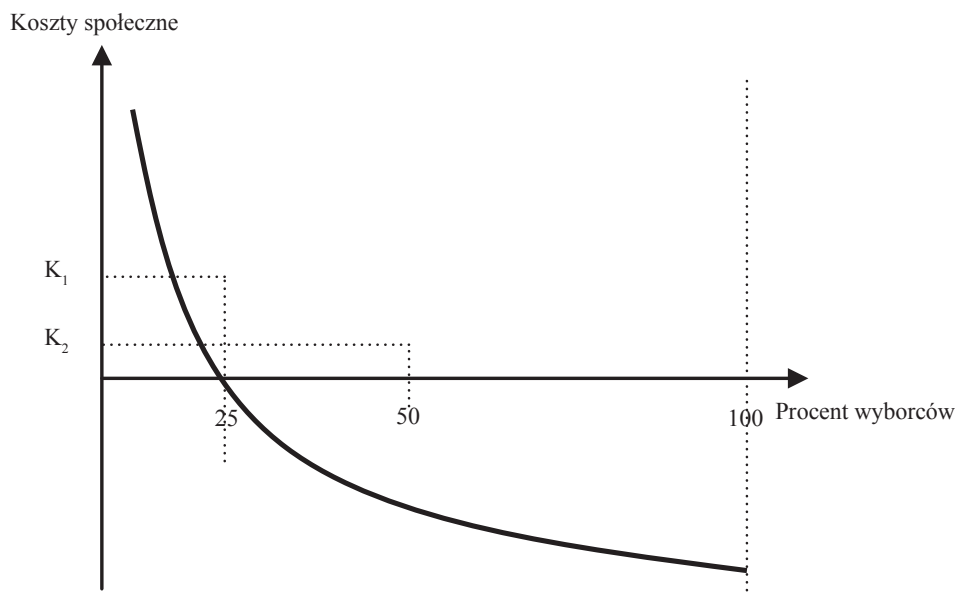
4. Koszty złamania kontraktu wyborczego

Każdy kontrakt rynkowy może być renegocjowany przez zainteresowane strony, z tym że w realiach gospodarczych na zmianę warunków muszą wyrazić zgodę wszystkie strony. W okresie między wyborami elektoratowi przysługuje możliwość wpływania na swoich reprezentantów, którzy aktualnie sprawują władzę. Przyjmijmy, że artkulacja interesów jest aktem renegocjacji warunków kontraktu wyborczego.

Zerwanie rynkowego kontraktu wyborczego przez jedną ze stron, bez renegocjacji jego warunków, generuje koszty drugiej strony. W warunkach rynkowych jest to rzecz zupełnie oczywista. Prowadzi to do wniosku, że zerwanie kontraktu wyborczego, które nastąpiło w wyniku nacisków politycznych określonej grupy wyborców, musi generować straty dla pozostałej ich części¹³. Ich wysokość zależy od wielu czynników, m.in. od źródeł zarobkowania (sektor prywatny – sektor publiczny). Zauważmy teraz, że tylko w hipotetycznej sytuacji, w której wszyscy głosujący w takim samym stopniu dążyliby do zmiany obowiązującego kontraktu, ich straty byłyby równe zeru. Teoretycy pluralizmu grup interesu ograniczają się do tego właśnie przypadku.

Kiedy choćby jeden głosujący nie wyraża zgody na zmianę reguł kontraktu, będącą skutkiem zorganizowanych nacisków politycznych, powstaje określony koszt społeczny. Przeprowadzoną tu analizę obrazuje rysunek 1. Koszty społeczne wynikające ze złamania kontraktu wyborczego są malejącą funkcją procenta wyborców, którzy pomiędzy okresowymi aktami wyborczymi decydują się na zorganizowane naciski polityczne.

¹³ W tym miejscu autora interesują jedynie koszty, które stanowią sumę indywidualnych strat wynikających ze złamania kontraktu wyborczego.



Rys. 1. Koszty społeczne złamania kontraktu wyborczego

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowana analiza ma oczywiście charakter czysto teoretyczny. Jej celem jest zwrócenie uwagi na obiektywne koszty społeczne, które generują zorganizowane naciski polityczne. Trzeba podkreślić, że dla pluralistów nie mają one praktycznie żadnego znaczenia. Jeśli jednak ten rodzaj kosztów uwzględniamy w analizie relacji wolnorynkowych, dlaczego w przypadku wyborów politycznych mielibyśmy je uznać za nieistotne. Wydaje się, że fakt ich pomijania jest związany z praktycznym brakiem możliwości oszacowania takich kosztów oraz z ich nierównomiernym rozkładem w ramach podmiotów współtworzących grupy interesu w ramach lokalnej społeczności. Praktycznie rzecz biorąc, każda decyzja polityczna generuje nierównomierny rozkład korzyści i kosztów. W zajmującym nas przypadku jest jednak istotne, że zorganizowane naciski polityczne zmieniają ustalenia zapadające w ramach aktu wyborczego.

Aby lepiej pokazać straty społeczne wynikające z zerwania kontraktu wyborczego w skutek zwyciężonej sukcesem artykulacji interesów, odwołajmy się do prostego przykładu na gruncie lokalnym. W trakcie kampanii wyborczej na urząd burmistrza polityk A głosi postulat budowy wysypiska odpadów komunalnych o określonym usytuowaniu. W trakcie kadencji, na skutek nacisków politycznych firmy deweloperskiej, zmienia plan zagospodarowania przestrzennego gminy i realizuje inwestycję w zupełnie innym miejscu. Załóżmy dodatkowo, że ze względu na nowe usytuowanie inwestycji zyskuje ona poparcie większości, która w procesie konsultacji społecznych popiera nowy projekt burmistrza. Takie rozstrzygnięcie projektu

inwestycyjnego generuje koszty dla tych wszystkich mieszkańców, którzy poparli – poprzez akt wyborczy – pierwotne usytuowanie wysypiska. Zauważmy, że nie ma tutaj znaczenia, czy nowy projekt spełnia oczekiwania większej części mieszkańców gminy. Z ekonomicznego punktu widzenia kontakty podmiotu zewnętrznego z decydującym publicznym zmieniły pierwotne ustalenia wyborcze. Jeśli przywołalibyśmy przykłady wychodzące poza sferę lokalną, koszty złamania kontraktu wyborczego byłyby większe w skali społecznej, choć mniej odczuwalne dla jednostki.

5. Podsumowanie

Proces politycznego podejmowania decyzji – pisze James M. Buchanan – „ma charakter złożony, jest bowiem ciągiem wzajemnych relacji, o wiele bardziej skomplikowanych niż podejmowanie niepolitycznych decyzji implikowanych przez instytucje rynkowe”¹⁴. Niezależnie jednak od stopnia biurokratyzacji współczesnych systemów przedstawicielskich w dalszym ciągu o podziale i redystrybucji zasobów publicznych decyduje konkretny człowiek. Na wejściu i wyjściu procesu politycznego pozostaje zawsze jednostka, instytucjonalnie wpisana w rolę wyborcy/konsumenta – wybieralnego polityka/producenta.

Pytanie: kontrakt wyborczy czy artykulacja interesów zawarte w tytule niniejszego opracowania ma rzecz jasna charakter retoryczny. W praktyce obie formy jednostkowej partycypacji w życiu publicznym winny stanowić wzajemne uzupełnienie. Czy tak jest w istocie? Trudno uciec od konstatacji, że łamanie kontraktów zawieranych w toku kampanii wyborczych jest dziś sprawą nagminną. Transakcje zawierane na rynkach politycznych – niezależnie od poziomu zarządzania sferą publiczną – też mają niewiele wspólnego z ich wolnorynkowymi odpowiednikami¹⁵. Rozciągnięcie analizy ekonomicznej na sferę wyborów publicznych uwidacznia jednak zasadniczą słabość pluralistycznej koncepcji artykulacji interesów. W rezultacie zasadne jest pytanie: Czy jest ona praktyczną alternatywą dla postępującego procesu osłabiania się związków obywatel–polityk, jak postuluje część badaczy.

Odwołując się w niniejszym opracowaniu do prostego przypadku złamania kontraktu wyborczego na gruncie lokalnym, autor próbował zwrócić uwagę na koszty społeczne, jakie generują wszelkie formy nacisków politycznych na decydujących. Ekspozując ten rodzaj kosztów, trzeba mieć na uwadze fakt, że krańcowy przypadek pełnej realizacji kontraktów wyborczych nie pozostaje w tym względzie „neutralny”. Tu także mamy do czynienia z kosztami, będącymi udziałem podmiotów decyzyjnych, które poparły w wyborach alternatywnych polityków/partie polityczne. Obiecujące badawczo mogą być w tym względzie analizy porównawcze. Wydaje

¹⁴ J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997, s. 21.

¹⁵ Ważny jest tutaj stopień korelacji dochodów prywatnych poszczególnych aktorów procesu politycznego z decyzjami administracji centralnej bądź jednostek samorządu terytorialnego. Autor pisze o tym szerzej w: *Etyka kooperacji na rynku politycznym*, [w:] A.F. Bocian (red.), *Ekonomia. Polityka. Etyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2011.

się, że polem takich analiz winna być zwłaszcza sfera podziału i redystrybucji zasobów społecznych na szczeblu regionalnym i lokalnym. Tożsamość lokalna jednostki decyzyjnej stanowi znaczący czynnik korelacji wyborów publicznych i prywatnych.

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu argumentacja miała przede wszystkim na celu zwrócić uwagę na potrzebę szerszych niż dotychczas badań ekonomicznych, w zakresie procesu kształtowania polityki gospodarczej.

Literatura

- Becker S.G., *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983, vol. 98, no. 3.
- Bentley F.A., *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Transaction Publishers, Piscataway 1995.
- Buchanan M.J., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997.
- Buchanan M.J., *The Constitution of Economic Policy*, „American Economic Review” 1987, vol. 77, no 3.
- Kalinowski M., *Etyka kooperacji na rynku politycznym*, [w:] *Ekonomia. Polityka. Etyka*, red. A.F. Bocian, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2011.
- Latham E., *The Group Basis of Politics*, Cornell University Press, Ithaca 1952.
- Lindblom E.Ch., *The Intelligence of Democracy*, Free Press, New York 1963.
- McFarland S.A., *Grupy interesu i proces kształtowania polityki: źródła przeciwwagi sił w Ameryce*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, red. J. Szczupaczyński, t. 1, Warszawa 1995.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2002.
- Schmitter C., Lehbruch G., *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage Publications, London 1982.
- Schmitter C., Lehbruch G., *Trends Toward Corporatists Intermediation*, Sage Publications, London 1979.
- Tocqueville de A., *O demokracji w Ameryce*, Wydawnictwo Fundacji Aletheia, Warszawa 2005.
- Truman B.D., *The Governmental Proces: Political Interests and Public Opinion*, University of California, Berkeley 1993.

ELECTORAL CONTRACT OR ARTICULATION OF INTEREST? DILEMMAS OF FORMING OF ECONOMIC POLICY ON THE LOCAL LEVEL

Summary: The article presents two opposing models of forming of economic policy on the local level. The pluralist model exposes the integration of organized interests with the regional and local public administration. Electoral contract is the expression of acceptance of local community for the autonomous moves of administration. The author argues, referring to the economic analysis of political process, that the articulation of interests, which result is the reorientation of economic policy instrumentarium, generates social costs as the consequences of breaking down electoral contract

Keywords: economic policy, electoral contract, articulation of interests.