



Piotr Ptak

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie
Wydział Zarządzania i Logistyki
Katedra Ekonomii i Finansów
pp2005@wp.pl

MINIMALNE RAMY POLITYCZNE PORZĄDKU RYNKOWEGO W UJĘCIU JAMESA BUCHANANA

Streszczenie: Jeżeli zasoby nie są alokowane, a produkty dystrybuowane za pośrednictwem systemu rynkowego, funkcje alokacyjne i dystrybucyjne musi przejąć bezpośrednio agencja polityczno-biurokratyczna. W tym bezpośrednim i oczywistym sensie rynki, na tyle, na ile mogą samodzielnie działać, ograniczają biurokratyczną interwencję w życie obywateli. Porządek rynkowy minimalizuje zakres biurokratycznej uznaniowości, ale funkcjonuje on tylko w ramach konstytucyjnych, które muszą jednak zostać zaprojektowane i utrzymane politycznie. Głównym celem artykułu jest wykazanie, że w myśl poglądów Jamesa Buchanana gospodarka organizowana na zasadach rynkowych skutecznie minimalizuje zakres biurokratycznej uznaniowości, a więc liczbę decyzji ekonomicznych, które muszą być podejmowane w wymiarze politycznym, tzn. za pośrednictwem agencji działającej w imieniu rządu.

Słowa kluczowe: niesprawność państwa, niesprawność rynku, rami konstytucyjne, system rynkowy, biurokratyczna uznaniowość.

JEL Classification: B00, B12, L38.

Wprowadzenie

Postulat konieczności konfrontowania niesprawności rynku z niesprawnością państwa jest we współczesnej ekonomii powszechnie akceptowany. Do końca lat 70. XX wieku panowało wśród ekonomistów przekonanie, że jeśli rynek nie jest w stanie rozwiązać jakiegoś problemu, naturalną rzeczą jest powierzenie go państwu, bez uprzedniego sprawdzania efektywności takiej interwencji [Stigler, 1975, s. IX-X]. Istotę tego problemu obrazowo przedstawił Gordon Tullock, najwybitniejszy obok Jamesa Buchanana przedstawiciel teorii wyboru publicznego (ang. *public choice*): „Istnieje legenda o cesarzu rzymskim,

który poproszony o osądzenie rywalizacji między dwoma pieśniarzami, wysłuchał jedynie pierwszego, natomiast nagrodę przyznał drugiemu, zakładając, że nie może on być jeszcze gorszy. Nie jest to optymalna procedura selekcji” [Tullock, 1976, s. 10, za: Wojtyna, 1992, s. 357]. Obok niesprawności rynku (ang. *market failure*) pojawiła się nowa kategoria – niesprawności państwa (ang. *government failure*) – przedmiot szczególnego zainteresowania teorii wyboru publicznego. Praktycznie oznaczało to, że do oceny skuteczności działań państwa powinno się zastosować te same narzędzia, które tradycyjnie wykorzystywane były do oceny niskiej sprawności rozwiązań rynkowych [Buchanan, 1988, s. 1-2]. Wyrazem uznania dla badań prowadzonych w tym kierunku było przyznanie Jamesowi Buchananowi w 1986 roku Nagrody Nobla za „analizę konstytucjonalnego i instytucjonalnego podłoża teorii ekonomii i decyzji politycznych”. Położenie nacisku w teorii wyboru publicznego na polityczne ramy procesów gospodarczych pozwoliło zrozumieć, że trudności przypisywane w przeszłości niesprawnościom rynku mogą być w rzeczywistości spowodowane przez niesprawności mechanizmów politycznych. Podstawowym przesłaniem płynącym z tej teorii nie jest postulat całkowitego zaniechania interwencji państwa w procesy gospodarcze, ale właśnie wykazanie, że państwo może być równie niedoskonałym mechanizmem alokacji zasobów jak rynek. Niesprawności rynku wprawdzie istnieją, ale niesprawności rządu są często znacznie gorsze. Nawiązując do słynnej opowieści Hansa Christiana Andersena, Buchanan [za: Lemieux, 2013] napisał: „Wybór publiczny jest jak mały chłopiec, który stwierdził, że król naprawdę jest nagi [tłum. autora]”

Analiza wyboru publicznego szybko dostarczyła obiektywu, przez pryzmat którego postrzegane są obecnie działania rządu. Ustawodawcy mogą wzajemnie się wspierać, zawierając transakcje pomiędzy sobą w celu przekazywania środków do podejmowania kroków, które przynoszą korzyści małym grupom, ale mają wątpliwą wartość dla ogółu społeczeństwa. Rządy są nękanie przez podmioty stosujące aktywne poszukiwanie renty, przy czym firmy dążą do uzyskania zysków finansowych dzięki specjalnym przywilejom rządowym lub prawom monopolistycznym. Dla przykładu, firma budowlana może poświęcić swój czas, lobbując za kontraktami rządowymi, zamiast np. rozwijać swój prywatny biznes. Pochłania to nie tylko zasoby firmy, której ostatecznie przyznano przywilej, ale także innych firm konkurujących o te same przywileje. W miarę poszerzania się możliwości aktywnego poszukiwania renty zabierane są zasoby z działalności produkcyjnej w sektorze prywatnym w kierunku konkurowania o hojność rządu [„The Economist”, 2013].

Głównym celem artykułu jest wykazanie, że w myśl poglądów Jamesa Buchanana gospodarka organizowana na zasadach rynkowych skutecznie minimalizuje zakres biurokratycznej uznaniowości, a więc liczbę decyzji ekonomicznych, które muszą być podejmowane w wymiarze politycznym, tzn. za pośrednictwem agencji działającej w imieniu rządu. W rezultacie korzysta na tym i gospodarka, i społeczeństwo. Porządek rynkowy skutecznie funkcjonuje jednak tylko w ramach konstytucyjnych, które muszą zostać zaprojektowane i utrzymane politycznie.

1. Ceny rynkowe versus ceny ustalane politycznie

Ceny rynkowe pełnią dwie ważne funkcje koordynacyjne, które nie są możliwe w przypadku politycznego ustalania cen. Podaż jest racjonowana wśród możliwych odbiorców, a oferowana ilość jest dostarczana w celu zaspokojenia potencjalnego popytu. Jeżeli cena ustalona politycznie znajdzie się poniżej ceny rynkowej, muszą zaistnieć inne sposoby racjonowania podaży niż cena, chyba że podaż jest dostosowywana w celu zaspokojenia wszelkich potrzeb popytowych. W takim przypadku jednak muszą pojawić się ogromne straty w gospodarce ze względu na nieoptymalną alokację zasobów.

Jeżeli nie jest możliwe dobrowolne dostosowanie do ceny rynkowej, producenci muszą zostać w jakiś sposób zachęcani do dostarczania politycznie określonej ilości towarów. W takim przypadku produkcję można zorganizować bezpośrednio poprzez przedsiębiorstwo państwowe lub przyznać dotacje dostawcom prywatnym. W każdym przypadku wymagane jest uzyskanie dochodów z innych źródeł gospodarki, które to dochody znów zależą od biurokratycznej agencji państwowej. Produkcja może być także bezpośrednio zarekwirowana, w tym przypadku dostawcy muszą być oddani do przymusowej dyspozycji agencji politycznej [Buchanan, 1991, s. 219].

Polityczna wycena dóbr wymaga dodatkowej biurokratycznej agencji o rozszerzonym zakresie działania, aby osiągnąć wiarygodną koordynację celów. Indywidualni obywatele, nie tylko jako nabywcy i użytkownicy produktów końcowych, ale również jako dostawcy nakładów, które są łączone w celu wytworzenia tych produktów, muszą podlegać uznaniowym decyzjom biurokratycznej agencji w stopniu niewystępującym w ramach organizacji rynkowej. Ta zależność obywatela od biurokracji jest zupełnie niezwiązana z osobistymi cechami behawioralnymi ludzi pełniących biurokratyczne funkcje. Nawet jeśli wszyscy biurokraci zachowywaliby się idealnie w kategoriach kryteriów uczciwości

uznanych w społeczeństwie, to relacja zależności nadal by występowała. Ponadto należy dodać, że Buchanan opiera się na przekonaniu, iż nie istnieje nic takiego, jak interes publiczny, dobrobyt ogółu czy dobro wspólne. Dobrobyt nie może być zdefiniowany niezależnie, ponieważ jako taki nie może istnieć [por. np. Buchanan i Brennan, 1985, s. 27]. Oznacza to, że gdy aktorzy polityczni starają się realizować interes publiczny, muszą w rzeczywistości podążać za własnym subiektywnym postrzeganiem działań, które uważają za leżące w interesie publicznym.

Badając niesprawności państwa, Buchanan wprowadził pojęcie rynku politycznego, na którym, podobnie jak w gospodarce, politycy dążą do realizacji własnych celów na zlecenie społeczności w zakresie wyznaczonym przez kontrakt społeczny. Na rynku politycznym także występują ekonomiczne siły popytu i podaży. Po stronie popytowej znajdują się obywatele danego państwa, wyposażeni w różne mechanizmy umożliwiające im formułowanie własnych preferencji i wynikających zeń korzyści (głosowanie w wyborach, tworzenie grup nacisku, pisanie petycji oraz organizowanie strajków i demonstracji), natomiast po stronie podażowej – politycy i biurokraci, poszukujący korzyści w powiększaniu swojej władzy. Politycy odnajdują je w reelekcji, stąd ich usilne dążenie do spełnienia obietnic wyborczych. Biurokraci zaś poszukują korzyści nie w podporządkowaniu się politykom, ale w uniezależnieniu się od nich poprzez własne decyzje [Buchanan, 1975].

Według teorii wyboru publicznego biurokraci nie różnią się od innych członków społeczeństwa. Biurokrata, podobnie jak inni obywatele, będzie dążył do maksymalizacji swojej użyteczności, z zastrzeżeniem ograniczeń, z którymi się styka. Ze względu na to, że struktura instytucjonalna w ramach systemu politycznego ustalania cen stawia osoby w relacjach zależności, nie można oczekiwać od biurokraty, że odmówi skorzystania z uznaniowości, aby zmaksymalizować swoją użyteczność. Faworyzowanie, dyskryminacyjne traktowanie (zarówno pozytywne, jak i negatywne) oraz arbitralne zaszerogowanie – parametry te są niemal niezbędnymi cechami systemu, który umieszcza ludzi w zależnościach od biurokratów. Takich cech nie przejawia gospodarka organizowana na zasadach rynkowych. Buchanan [1986, s. 93] pisze: „(...) wybory rynkowe nie są arbitralne, lecz ogranicza je możliwość eksploatacji człowieka przez człowieka, rynek działa w kierunku maksymalizacji wolności ludzi od politycznej kontroli, wolność, która zawsze była dla niego wartością naczelną, jest chroniona w systemie pozwalającym rynkowi odgrywać decydującą rolę [tłum. autora]”.

Cechy te będą obecne w reżimach cen politycznych, nawet jeśli nie występuje korupcja w zwykłym znaczeniu tego terminu. Biurokraci, którzy posiadają uznaniowe uprawnienia do przydzielania lub rozpowszechniania dostępu do wartości ekonomicznej, będą oczywiście mieć okazje wpływu na dochodowe transakcje z tej prostej przyczyny, że sam organ przydzielający – dystrybutor – ma wartość samą w sobie. Z pewnością istnieje pozytywna korelacja pomiędzy możliwościami a wykorzystaniem zysku.

Według Buchanana [1991, s. 220] problemy biurokratycznej uznaniowości nie polegają wyłącznie, a nawet przede wszystkim, na łapówkarstwie. Po pierwsze, problemy te istnieją ze względu na biurokratyczną uznaniowość, która oznacza, że wnioskodawcy wybierani są z innych powodów niż wartość ekonomiczna. Pod tym względem wprowadzenie biurokratycznej uznaniowości, niezbędnej w politycznym ustalaniu cen, staje się źródłem względnej nieefektywności całego systemu. Po drugie, relacja zależności między osobami posiadającymi władzę uznaniową a osobami podlegającymi temu organowi tworzy arbitralne zróżnicowanie klasowe. Po trzecie (i być może najważniejsze), niedobory sztucznie stworzone przez polityczne ustalanie cen stają się przedmiotem społecznie marnotrawnych inwestycji. Ludzie uważają, że prywatnie racjonalne jest inwestowanie zasobów w wysiłki zmierzające do uzyskania uprzywilejowanego dostępu do wartościowych zasobów, stanowi marnotrawną inwestycję ze strony osób nieodnoszących sukcesów w walce konkurencyjnej. Minimalizacja upolitycznienia i biurokratyzacji interakcji gospodarczych, którą umożliwia wycena rynkowa, musi być uważana za istotny czynnik w ostatecznym sądzie porównawczym wykraczającym poza ściśle powiązany oraz znajomy argument o ekonomicznej wydajności systemu rynkowego [Buchanan, 1991, s. 220].

Dla Buchanana fundamentalnym rozróżnieniem między polityką a rynkami jest istnienie opcji wyjścia w relacjach rynkowych, która jest nieobecna w polityce: jeśli dana osoba nie chce kupić towaru lub usługi na rynku, może wybrać rezygnację z transakcji, podczas gdy w sferze politycznej jednostki muszą przyczyniać się do wspólnego dostarczania towarów i usług lub podlegać karze. Jak to ujął Buchanan [2001b, s. 69]: „W tej stylizowanej formie rynek nie zawiera przymusu, nie ma wydobycia wartości od żadnego uczestnika bez jego zgody, w dramatycznym kontraście polityka jest z natury przymusowa, niezależna od efektywnych reguł decyzyjnych, które mogą działać”. Ze względu na to, że polityka nie ma opcji wyjścia, porównywalnej z tą występującą na rynku, istnieje naturalna tendencja, by instytucje polityczne mogły być wykorzystywane przez jedną grupę w celu wykorzystywania innych.

2. Ład konstytucyjny

Według Jamesa Buchanana wybory dokonywane przez ludzi w sferze politycznej wywołują wewnętrzną dynamikę, która napędza wzrost państwa. Skumulowany wpływ działań jednostek w sferze politycznej polega na rozszerzeniu państwa daleko poza to, co jest rozsądnie prawdopodobne do uzgodnienia w jakiegokolwiek hipotetycznej umowie społecznej. Konsekwencje są takie, że ludzie nieświadomie tworzą ogromną i złożoną biurokratyczną strukturę, której działania wydają się znajdować poza kontrolą jakiegokolwiek pojedynczej osoby, tak że: „Człowiek znajduje się w bezosobowej sieci biurokratycznej, którą uznaje za swoją własną [tłum. autora]” [Buchanan, 1975, s. 188].

Najbardziej oczywistym rozwiązaniem problemów polityki jest utrzymanie upolitycznionego obszaru społeczeństwa tak małym, jak to tylko możliwe. W kontekście potencjalnego nieodłącznego dla polityków wyzysku Buchanan [2001b, s. 68] pisał: „Każde zwiększenie względnej wielkości upolitycznionego sektora gospodarki musi pociągać za sobą wzrost potencjału wyzysku [tłum. autora]”. Jeżeli towary i usługi mogą być dostarczane za pośrednictwem rynków prywatnych, to powinno się tak stać, aby uniknąć patologii procesu politycznego. Interwencja polityczna w gospodarce powinna być postrzegana jako ostateczność wtedy i tam, gdzie rzeczywiście istnieją nieprzezwyciężone problemy w zakresie zbiorowego działania [Meadowcroft, 2013, s. 107]. Powstaje jednak pytanie, w jaki sposób podejmować niezbędne działania państwa, aby nie naruszyć swobód obywatelskich i nie poszerzać skali działalności państwa w gospodarce.

Odpowiedź Buchanana na to pytanie opiera się na zasadzie konstytucjonalizmu – przekonaniu, że rząd może ograniczać się tylko za zgodą przepisów konstytucyjnych, które wyznaczają granice tego, co rząd może zrobić. Według Buchanana [1998, s. 51-52] należy zaakceptować fakt, że sam proces demokratyczny nie jest wystarczającą kontrolą rządu, więc konieczne są przepisy konstytucyjne, aby utrzymać rząd w granicach, które byłyby uzgodnione w umowie społecznej. Zdaniem Buchanana konstytucja opisuje zbiór przepisów, które uzyskały jednogłośnie zgodę, dlatego też nie mogą być one zmieniane bez jednomyślnej zgody wszystkich umawiających się stron. Konstytucja może być uważana za analogiczną do zasad gry w zawodach sportowych; to w kontekście konstytucyjnym ludzie powinni starać się kontrolować rząd, ustalając jasne granice tego, co państwo może zrobić z poszczególnymi członkami społeczeństwa: „Ekonomia konstytucyjna polega na ustanawianiu reguł, wyborze ram parametrycznych, w ramach których podejmowane i przeprowadzane są zwykle decyzje polityczne (...) [tłum. autora]” [Buchanan, 2001a, s. 229]. Takie konstytucyjne

granice mogą wyznaczać chronione sfery wolności osobistych, tak jak w przypadku ludzkich praw, a także swobód gospodarczych. Normalna, codzienna polityka będzie zatem „polityką w ramach reguł”, a działalność polityczna będzie odbywać się w jasnych, jednogłośnie uzgodnionych, konstytucyjnych granicach.

W opinii Buchanana [1991, s. 221] właśnie system cen rynkowych będzie funkcjonował efektywnie tylko w ramach zestawu zasad ramowych, które muszą zostać ustanowione lub utrzymane przez rząd. Na poziomie wyboru konstytucyjnego nie ma ucieczki od upolitycznienia. Musi istnieć rozproszony i zdecentralizowany podział mocy w celu wytworzenia wartości gospodarczej, wraz z wyraźnym politycznym i prawnym uznaniem tej dystrybucji. Własność lub prawa własności, zarówno ludzkie, jak i nieludzkie, muszą być szeroko rozproszone w systemie własności, a sam system własności musi być objęty wyraźną ochroną prawną. W ramach tego rozproszonego, zdecentralizowanego systemu własności prywatnej, wraz z uznaniem politycznym i prawnym, ochroną i egzekwowaniem umów, będą obowiązywały podstawowe elementy służące ustanowieniu reżimu rynkowego. Zdolności do wykorzystywania zasobów zostaną rozdzielone między różne możliwe zastosowania, produkcja będzie zorganizowana poprzez kombinacje nakładów produkcyjnych, a towary i usługi – wytwarzane, dostarczane i wyceniane dla konsumentów, którzy ich zażądadają. Nikt w żadnej prywatnej lub politycznej roli nie jest bezpośrednio zobowiązany do zajmowania się szczególnymi cechami wyniku lub wzoru wyników współzależnego procesu rynkowego. Ten wynik lub wzór wyników wyłoni się w toku interaktywnego, współzależnego zachowania wyborów wielu osób. Wyniki alokacyjne i dystrybucyjne nie zostaną wybrane przez nikogo.

Pewien porządek rynkowy pojawi się tylko wtedy, gdy zostaną wprowadzone jego podstawowe elementy, jednak struktura konstytucyjna może zostać poszerzona o inne reguły lub instytucje, które mogą ułatwić proces inkluzywnej wymiany. Dla przykładu, mogą zaistnieć wyspecjalizowane porozumienia instytucjonalne mające na celu promowanie sił konkurencyjnych, zwłaszcza tych, które promują wolność wejścia na rynek i które zabraniają porozumień kartelowych. Inne zbiorowo konsumowane dobra publiczne (np. ochrona jakości środowiska) mogą być ustanowione w ramach władzy państwowej. Mogą również zostać wprowadzone zasady konstytucyjne określające środki, za pomocą których będą one finansowane [Buchanan, 1991, s. 222].

Podsumowanie

W każdej gospodarce zasoby muszą być dzielone i łączone w celu uzyskania użytecznych produktów, które z kolei muszą zostać dostarczone ostatecznym konsumentom. W gospodarce zorganizowanej według zasad rynkowych ten zestaw zadań zostanie wykonany w sposób bardziej wydajny, przynosząc więcej wartości ekonomicznej niż w przypadku gospodarki centralnie kierowanej. Celem tego artykułu było podkreślenie znaczenia tej cechy gospodarki rynkowej, która wiąże organizację gospodarki z zakresem politycznej i biurokratycznej uznaniowości. Jeżeli zasoby nie są alokowane, a produkty dystrybuowane za pośrednictwem systemu rynkowego, funkcje alokacyjne i dystrybucyjne musi przejąć bezpośrednio agencja polityczno-biurokratyczna. W tym bezpośrednim oraz oczywistym sensie rynki, na tyle, na ile mogą samodzielnie działać, ograniczają biurokratyczną interwencję w życie obywateli. Buchanan stwierdził, że wniosek ten nie oznacza, iż rynki lub organizacje rynkowe eliminują, jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki, elementarne ograniczenia nałożone przez ograniczone zasoby. Zwiększając efektywność wykorzystania zasobów, rynki mogą jednak zmniejszyć dotkliwość tych ostatecznych ograniczeń. Uznaniowa władza lub władza biurokraty zostaje zastąpiona bezosobowym systemem cen, wraz z towarzyszącymi mu różnicami w relacjach międzyludzkich, co czyni cały system bardziej wydajnym [Buchanan, 1991, s. 225].

Porządek rynkowy minimalizuje zakres biurokratycznej uznaniowości, ale porządek ten funkcjonuje tylko w ramach konstytucyjnych, które muszą zostać zaprojektowane i utrzymane politycznie. Podstawowe elementy – rozproszone prywatne prawo własności do nieruchomości i egzekwowanie umów – są niezbędne, aby umożliwić powstawanie rynków oraz wygenerować takie wzorce wyników, dla których preferencje uczestników mają najwyższą wartość i wyrażane są poprzez zachowania na rynku. Według Buchanana należy zaakceptować fakt, że sam proces demokratyczny nie jest wystarczającą kontrolą rządu, więc konieczne są przepisy konstytucyjne, aby utrzymać rząd w granicach, które byłyby uzgodnione w umowie społecznej.

Literatura

- Buchanan J. (1975), *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago University Press, Chicago.
- Buchanan J. (1986), *Liberty, Market and State: Political Economy in 1980s*, Wheatsheaf Books, Brighton.

- Buchanan J. (1988), *Market Failure and Politics Failure*, "Cato Journal", Vol. 8, No. 1, s. 1-13.
- Buchanan J. (1991), *The Minimal Politics of Market Order*, "Cato Journal", Vol. 11, No. 2, s. 215-226.
- Buchanan J. (1998), *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Buchanan J. (2001a), *Choice, Contract and Constitutions*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Buchanan J. (2001b), *Federalism, Liberty, and the Law*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Buchanan J., Brennan G. (1985), *The Reason of Rules*, The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 10, Liberty Fund, Indianapolis.
- Lemieux P. (2013), *James Buchanan: Mr. Public Choice*, "Financial Post", January 9th.
- Meadowcroft J. (2013), *James M. Buchanan*, Series: Major Conservative and Libertarian Thinkers, Bloomsbury, New York.
- Stigler G. (1975), *The Citizen and the State. Essays on Regulation*, The University of Chicago Press, Chicago.
- "The Economist" (2013), *The Voice of Public Choice*, January 19th.
- Tullock G. (1976), *The Vote Motive*, Institute of Economic Affairs, London.
- Wojtyna A. (1992), *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista”, nr 3, s. 353-375.

MINIMUM POLITICAL FRAMEWORK OF MARKET ORDER, ACCORDING TO JAMES BUCHANAN

Summary: If resources are not allocated, and products distributed via the market system, the allocation and distribution functions must be performed directly by the political and bureaucratic agency. In this direct and obvious sense, markets, as far as they can act independently, limit bureaucratic intervention in the lives of citizens. The market order minimizes the scope of bureaucratic discretion, but this order functions only within a constitutional framework, which must, however, be designed and maintained politically. The main goal of the article is to show that an economy that is organized on market terms effectively minimizes the scope of bureaucratic discretion, and hence the number of economic decisions that must be made politically, that is, through an agency that acts on behalf of the government.

Keywords: market failure, government failure, constitutional framework, market system, bureaucratic discretion.