

Aleksander Surdej

Nowoczesne państwo a gospodarka rynkowa

Aleksander Surdej

Ekonomista. Kierownik Katedry Studiów Europejskich na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Uniwersytetu Jagiellońskiego i Johns Hopkins University. Doktorant European University Institute (EUI) w latach 1990-1993 oraz stypendysta holenderskiej akademii nauk (NIAS) w roku 1998, Jean Monnet w EUI Florencja w roku akademickim 2002-2003 i World Institute for Development Economics Research (WIDER) w 2009 roku. Specjalista w zakresie analizy i ewaluacji polityk publicznych, w tym w szczególności polityk regulacyjnych. Autor wielu artykułów naukowych publikowanych w Polsce, Stanach Zjednoczonych, Niemczech i Włoszech. Wykładał gościnnie m.in. w SAIS Washington, Humboldt University oraz na uniwersytetach w Sienie i w Bolonii.

... raport ... analiza ... opinie ... raport ... **analiza** ... opinie ... raport ...

Aleksander Surdej

Nowoczesne państwo a gospodarka rynkowa

Instytut Obywatelski
Warszawa 2011

© Copyright by Instytut Obywatelski, Warszawa 2011
Publikacja dostępna na stronie: www.instytutobywatelski.pl
Projekt graficzny, skład i łamanie: Koko--Studio
Druk: Drukarnia Efekt

Spis treści

I Wstęp	5
II Mechanizm rynkowy, rynek a kapitalizm	8
III Stabilność rynków	10
IV Wolny, lecz ograniczony wybór	12
V Doskonała i pełna informacja	14
VI Użyteczności i powinności	15
VII Jak wyznaczyć funkcje państwa w gospodarce rynkowej?	17
VIII Typy regulacji i narzędzi regulacyjnych	27
IX Agencje regulacyjne w systemie rządzenia państwem	32
X Jak zapobiegać zawłaszczeniu regulacji przez grupy interesu?	33
XI Jak chronić się przed regulacyjnym przerostem?	38
XII Zakończenie	45

I. Wstęp

Sednem współczesnych sporów politycznych jest kwestia roli państwa w gospodarce rynkowej. Jest tak również w Polsce. Niestety, debata publiczna na ten temat zbyt często jest u nas prowadzona w kategoriach ideologicznych, nadmiernie upraszczających dylematy, koncentrujących uwagę na konflikcie rynku i państwa oraz niepozwalających na dostrzeżenie wielu komplementarności w ich funkcjonowaniu.

Pora wyjść poza te uproszczenia i zrozumieć, z czego wynika wcale nie malejąca, lecz zmieniająca swój charakter gospodarcza rola państwa. Warto też przyjrzeć się, na czym polega proces przekształcania instytucjonalnych podstaw funkcjonowania gospodarki, którego celem jest poszukiwanie takich sposobów wykorzystania mechanizmów rynkowych, które optymalnie łączyłyby efektywność ekonomiczną z dbałością o dostarczanie dóbr publicznych i elementarną sprawiedliwość społeczną.

Istotą zachodzących przemian jest dostrzeżenie faktu, że współczesne państwo może w szerszym niż niegdyś stopniu stosować mechanizm rynkowy do realizacji celów publicznych. Można więc twierdzić, że zmienia się sposób oddziaływania państwa na gospodarkę, a w szczególności ma miejsce transformacja bezpośredniej, uzyskiwanej głównie przez własność państwową kontroli państwa nad gospodarką w kontrolę pośrednią, uzyskiwaną poprzez oddziaływanie regulacyjne. Najbardziej widocznym przejawem tych przemian jest prywatyzacja sektorów użyteczności publicznej, takich jak telekomunikacja, energetyka czy transport kolejowy, wraz z równoczesnym powstawaniem agencji regulacyjnych, które mają wymuszać prokonkurencyjne zachowania na przedsiębiorstwach działających w sprywatyzowanych sektorach i nadzorować

wypełnianie przez nie minimum zadań publicznych. Przemiany te zmieniają więc typ ingerencji państwa w procesy gospodarcze: zmniejszają bezpośrednio oddziaływanie własnościowe i administracyjne oraz wyposażają instytucje publiczne (agencje regulacyjne) w narzędzia oddziaływania pośredniego (regulacyjnego). Państwo nie traci zatem możliwości realizowania ważnych celów publicznych, takich jak zapewnienie powszechnego dostępu do usług telekomunikacyjnych lub niezawodności dostaw energii elektrycznej. Jest jednak zmuszone osiągać je, posługując się bodźcami ekonomicznymi wbudowanymi w mechanizmy regulacyjne. Prywatyzacja ma likwidować „renty polityczne”, uniemożliwiać „transakcje polityczne” i zapobiegać „korupcji politycznej”. Jednak problemy przestają występować jedynie tam, gdzie sprywatyzowane przedsiębiorstwo działa w konkurencyjnym otoczeniu. Nie zanikają one w sektorach, gdzie prywatyzacja wiąże się z regulacją prywatnych już monopolii czy oligopolii. W takich warunkach decyzje agencji regulacyjnych oprócz wymiaru efektywnościowego mają także istotny wymiar redystrybucyjny. Mogą tutaj tworzyć „renty polityczne”, sankcjonować „transakcje polityczne”, a nawet, choć w inny sposób, sprzyjać „politycznej korupcji”.

Zanim zostaną przedstawione wybrane problemy (zwłaszcza kwestie delegacji władzy i kontroli proceduralnej), jakie rodzi rozwój narzędzi i metod regulacyjnego oddziaływania państwa, wskazane zostaną źródła nieporozumień dotyczących gospodarczej roli państwa. Jednocześnie warto podkreślić, że sprawnie funkcjonujące państwo jest niezbędne nie tylko dla realizacji celów sprawiedliwościowych cementujących zbiorowość polityczną, lecz również dla osiągnięcia efektywności gospodarczej.

Wyjaśnianie funkcji państwa oraz projektowanie ich w taki sposób, aby ich pełnienie przyczyniało się do wzrostu dobrobytu jak najszerszych grup ludności, jest podstawowym zadaniem

nauk ekonomicznych. Ludzie oczekują, że ekonomiści będą w stanie zaprojektować i wdrożyć narzędzia, które rozwiążą (lub przynajmniej zmniejszą) odwieczne problemy biedy, deprivacji potrzeb materialnych i powracających kryzysów. Warto jednak pamiętać, że ekonomia zajmuje się gospodarowaniem, które z natury jest procesem społecznym (w pojedynkę nikt nie jest w stanie zapewnić sobie wysokiego poziomu życia). Zbiorowy efekt gospodarowania nie zasada się wyłącznie na cechach jednostek, lecz w znacznej mierze jest pochodną zdolności do społecznego współdziałania – zależy od przebiegu ponadjednostkowego procesu, w którym bodźce płynące od ludzi do ludzi wzmacniają ich wysiłek, kreatywność i ostatecznie społeczną produktywność. Ekonomia nie jest i nie może być nauką ścisłą, gdyż skuteczność formułowanych przez nią zaleceń zależy między innymi od wzorów społecznej interakcji. Decyzje i wybory jednostek wzajemnie się warunkują i choć indywidualnie wydają się być całkowicie dowolne, to w efekcie agregacji (składania) tworzą zjawiska masowe, wobec których te same jednostki stają jak wobec niezależnych faktów materialnych. W naukach ekonomicznych, podobnie jak w innych naukach społecznych, najczęściej nie mamy do czynienia z bezwyjątkowymi prawami, lecz z prawidłowościami pozwalającymi twierdzić, że przykładowo pod wpływem przyczyny X z prawdopodobieństwem 80% pojawi się skutek Y lub że w warunkach P czynnik X rodzi skutek Y, natomiast w warunkach W ten sam czynnik X rodzi skutek W.

Chociaż ludzie spodziewają się od ekonomistów jednoznacznych recept, oczekiwania te nie powinny być zaspokajane. Niestety często tak się dzieje, poprzez formułowanie zaleceń tak, jakby wynikały one z jednoznacznych praw fizykalnych. W świecie ludzkich działań istnieją alternatywne rozwiązania, których jakość nie może być oceniona bez odwołania się do kryteriów aksjologicznych. Jeśli rekomendacje ekonomistów ukrywają ten fakt, to

do opinii publicznej dociera zideologizowana, lecz ukryta w technicznym żargonie wizja gospodarki i gospodarowania. Przyjrzyjmy się pokrótce kilku, nie zawsze wyraźnie wskazywanym założeniom leżącym u podstaw analizy ekonomicznej.

II. Mechanizm rynkowy, rynek a kapitalizm

Wyjaśnienie gospodarczych funkcji państwa w gospodarce rynkowej wymaga uściślenia pewnych kwestii, w tym pojęć mechanizmu rynkowego, rynku i samej gospodarki rynkowej. W języku potocznym są one na ogół definiowane nieprecyzyjnie i używane niemal zamiennie, tak jakby rynek i gospodarka rynkowa były prostą kontynuacją mechanizmu rynkowego¹.

Podstawowym mechanizmem gospodarczym jest mechanizm rynkowy. Jego istotą jest uruchomienie i wykorzystanie konkurencji ofert wśród dostawców i nabywców. Wielość i niezależne składanie ofert umożliwia ich porównanie oraz wybór oferty najkorzystniejszej. Zderzenie wielkiej liczby sprzedających i kupujących jednorodnych dóbr i usług doprowadza do ukształtowania się jednolitej ceny, na którą pojedynczy podmiot nie ma wpływu. Mówimy wtedy, że istnieje cena rynkowa.

Zauważmy, że tak rozumiany mechanizm rynkowy może zostać uruchomiony w wielu różnorodnych sytuacjach. Korzysta z niego indywidualny nabywca nieruchomości, dając ogłoszenie o chęci kupna mieszkania i porównując napływające oferty. Korzysta z niego administracja publiczna, nabywając dobra (od spinaczy po komputery) lub zlecając usługi dla ludności. Mechanizm rynkowy może być wykorzystywany bezproblemowo w transakcjach

¹ Charles Lindblom, *The Market System: What It Is, How It Works, and What to Make of It*, Yale University Press, New Haven 2002.

i wymianach jednorazowych i natychmiastowych. Jeśli jednak mają się one odbywać w czasie, obejmować przyszłe dostawy i zapewniać wywiązywanie się z umów, to niezbędne jest stworzenie rozwiązań instytucjonalnych, w szczególności instrumentów egzekwowania umów i rozstrzygania sporów wynikających z rozbieżnych interpretacji zobowiązań. Te instrumenty prawne tworzą to, co nazywamy instytucjonalnymi podwalinami rynku. Niekiedy, w skali lokalnej, w małej wspólnotce, czynnikami wymuszającymi wywiązywanie się z umowy są sankcje etyczne, wstyd czy obawa przed społecznym napiętnowaniem. W skali krajowej czy międzynarodowej takie nieformalne rozwiązania na ogół nie wystarczają. Konieczne staje się stworzenie i stosowanie odpowiednich instrumentów prawnych oraz skutecznego aparatu wymiaru sprawiedliwości. Można więc powiedzieć, że o ile mechanizm rynkowy jest stosowany powszechnie, w sposób naturalny i nieformalny, to rynek jest „społecznie konstruowany”, poszerzany, tak aby obejmować wiele państw (przykładowo jednolity rynek Unii Europejskiej), stabilizowany poprzez specyficzną mieszankę norm nieformalnych i formalnych. Bez wsparcia państwa lub państw, bez stanowionych przez nie praw oraz mechanizmów egzekwowania umów transakcje i wymiany mają ograniczony przestrzennie zasięg, a rynek jest podatny na załamania². W tym sensie można więc twierdzić, że rynki rozwijają się i efektywnie funkcjonują jedynie w warunkach państwa prawa.

Mechanizm rynkowy i sam rynek funkcjonują w szerszym kontekście społecznym i kulturowym, który, jeśli respektuje i chroni własność prywatną, nazywany bywa kapitalizmem. Wartości społeczne i kulturowe tworzą ramy, w których funkcjonuje mechanizm rynkowy i sam rynek. Normy kulturowe oddziałują

² Oliver E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, przekł. Jerzy Kropiwnicki, PWN, Warszawa 1998.

w wieloraki sposób: ograniczają przedmiotowy zasięg rynku, zabraniając pewnego typu transakcji (zabroniona jest na przykład sprzedaż własnych organów, choćby ktoś uznał, że wystarczy mu tylko jedna nerka), kształtują preferencje konsumpcyjne ludności (wśród wegetarian nie pojawia się popyt na przetwory mięsne) czy sposoby organizacji produkcji (w społeczeństwach respektujących normy religijne nie wprowadza się siedmiodniowego tygodnia pracy, nawet gdyby uzasadniała to technologia produkcji). Wielość i różnorodność oddziaływania czynników społecznych i kulturowych sprawiają, że istnieje wiele modeli kapitalizmu: od amerykańskiego przez japoński po skandynawski. Choć każdy z nich wykorzystuje mechanizm rynkowy i rynki, to w wielu aspektach są one do siebie niepodobne, a ich różnorodność jest naturalna i uprawniona. Co więcej, nie można stwierdzić, że któryś z modeli jest lepszy czy nawet bardziej efektywny. Nie ma podstaw, aby przekonać Japończyków, że jedynym efektywnym i uprawnionym modelem jest amerykański model kapitalizmu³.

III. Stabilność rynków

Historia gospodarcza, w tym ostatnie kryzysy, pokazuje, że rzeczywiste rynki są podatne na irracjonalną przesadę (*irrational exuberance*): dążący do uzyskania korzyści, działający indywidualnie („zatomizowani”) uczestnicy rynku doprowadzają do „banierek spekulacyjnych” i do samych kryzysów. Analiza pokazuje, że owe „banieki spekulacyjne” i następujące po nich krachy pojawiają się jako „zbiorowo irracjonalny” efekt agregacji indywidualnie racjonalnych

³ *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Peter A. Hall, David Soskice (red.), Oxford University Press, Oxford 2001.

decyzji⁴. Można oczywiście pogodzić się z taką rzeczywistością i uznać, że kryzysy są nieuniknione, jednak ich społeczne skutki (w tym bankructwa i wzrost bezrobocia) nie pozwalają porzucić poszukiwania sposobów, które uchroniłyby społeczeństwa od kryzysów. Takie rozwiązania mogłyby mieć formę albo wewnętrznych kodeksów zachowań (mówimy wtedy o samoregulacji), albo wprowadzanych z zewnątrz ograniczeń (regulacji), które chroniłyby stabilność rynków przed niszczącymi skutkami zachowań ich uczestników. Rynki zyskują na stabilności, gdy są poddane regulacjom etycznym i prawnym. Bez nich procesy rynkowe mogą przypominać zjawiska chaosu, kasynowego hazardu, zaś same rynki mogą się „zapadać” (kardiologiczny termin „zapaść” wskazuje na ustanie czynności wymiany, na obumarciu potencjalnie wzajemnie ubogających wymian).

O ile w ujęciu statystycznym („tu i teraz”) rynek jest podatny na implozję lub nawet rozpad, to w perspektywie dynamicznej nie rozwiązuje on problemu wyceny odległych w czasie, a więc obarczonych niepewnością zdarzeń. Stykający się na rynku kupujący i sprzedający (popyt i podaż) doprowadzają do „obiektywnej” wyceny przedmiotów wymiany. Któż jednak ma wycenić wartość zasobów naturalnych czy stan środowiska, gdy nie narodziły się jeszcze pokolenia, które staną wobec problemu wyceny? Jak wycenić nieistniejące jeszcze dobra? Kto zapłaci za szkody, które pojawiają się w odległej przyszłości?

Mechanizm rynkowy i rynki nie mogą zatem być jedynym instrumentem wykorzystywanym w polityce publicznej. Każda polityka, która rodzi skutki w odleglejszej przyszłości, wymaga oceny wykraczającej poza wymiar możliwy do uchwycenia w pieniądzu, wymaga więc wartościowania. Jeśli się o tym zapomina,

⁴ Charles Kindleberger, *Szaleństwo, panika, krach: historia kryzysów finansowych*, przekł. Adam Olejniczak, WIG-PRESS, Warszawa 1999.

to często nieumyślnie, gdyż koncentracja jedynie na wymiarze finansowym upraszcza podjęcie decyzji i ułatwia przekonanie mniej wyrafinowanej widowni. Czasami jednak jest to wynik presji dominujących w danym momencie grup interesu, które nie biorą pod uwagę długookresowych skutków swoich działań.

IV. Wolny, lecz ograniczony wybór

W mowie potocznej termin „rynek” funkcjonuje w prawie nierozdzielnej zbitce jako „wolny rynek”. Należy jednak zwrócić uwagę na nieporozumienie płynące z wiązania terminu „rynek” z przymiotnikiem „wolny”. Wolne lub – inaczej – dobrowolnie zawierane są przede wszystkim transakcje, wymiany i umowy. Przyjmuje się, i trudno znaleźć argumenty na rzecz tezy przeciwnej, że dobrowolna wymiana prowadzi do wzrostu dobrobytu stron wymiany. Twierdzenie, iż jakiś zewnętrzny wobec stron transakcji podmiot posiada wiedzę o tym, że transakcja jest korzystna dla stron, a one o tym nie wiedzą, jest argumentem trudnym do utrzymania w stosunku do osób dorosłych.

Dobrowolne transakcje zawierane są w ramach zwyczajowo lub prawnie unormowanego rynku. W stosunku do rynku trudno orzekać, że jest on wolny lub nie, gdyż jest on konstruowany właśnie po to, aby były płynnie zawierane i realizowane dobrowolne transakcje i wymiany. O jakości giełdy papierów wartościowych, jako segmentu rynku kapitałowego, można sensownie wypowiedzieć się dopiero po zidentyfikowaniu praw i obowiązków uczestników obrotu giełdowego (przykładowo: jak często i w jakiej formie mają być ogłaszane wyniki finansowe firmy? Kto bada i potwierdza ich prawdziwość?). Powinny być one precyzyjnie zdefiniowane, aby wszyscy uczestnicy mogli ocenić ryzyko związane z nabyciem akcji

i dobrowolnie podjąć decyzję. Co więcej, w przypadku rynku kapitałowego sam przedmiot obrotu (tytuł własności oraz uprawnienia do przyszłych korzyści) jest konstruowany poprzez unormowania prawne. Bez nich nie istnieje nie tylko rynek giełdowy, lecz i sam przedmiot rynkowego obrotu!

Nieuprawnione przenoszenie pojęć adekwatnych do opisu przymiotów i działań jednostki na rynek jako społeczny i prawny system umożliwiający i ułatwiający zawieranie transakcji oraz dokonywanie wymian prowadzi do ideologizacji pojęcia „wolny rynek”. Z tak zideologizowanego określenia nie sposób wyprowadzić praktycznych rozwiązań zwiększających efektywność wymian i transakcji gospodarczych.

Poczynione dotąd obserwacje dotyczące cech konstytutywnych rynków są trudne do empirycznego podważenia. Prowokacyjne natomiast może wydać się zakwestionowanie twierdzenia, że ciągle poszerzanie pola wyboru jest wartością samą w sobie i powinno stać się celem polityki państwa. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że brak wyboru jest stanem z natury złym i ekonomicznie mało efektywnym. Nie można jednak wykluczyć, że istnieje pewien poziom możliwości wyboru, powyżej którego wzrost możliwości wyboru nie prowadzi ani do wzrostu społecznego bogactwa, ani do wzrostu poziomu zadowolenia konsumenta. Można się o tym przekonać, obserwując zachowania konsumentów, którzy na ogół wybierają spośród czterech-pięciu marek interesujących ich produktów, a świadomość wyboru spośród znacznie większej puli paraliżuje ich zdolność podejmowania decyzji.

Gdy uwzględnimy fakt, że wybór wiąże się z kosztownym (a przynajmniej czasochłonnym) procesem poszukiwania i optymalizacji, dostrzeżemy jeszcze bardziej niepokojącą możliwość, a mianowicie fakt, że wzrost możliwości wyboru może prowadzić do zachowań erratycznych, niespójnych w czasie. Ludzie,

dążąc do optymalizacji swoich wyborów, z okresu na okres mogą zmieniać jego kryteria, zarzucać podejmowane działania, zmieniać cele. To z kolei może rodzić trudności w konsekwentnym kierowaniu się ku cenionemu dobru przyszlęmu. W takich warunkach zyskujemy, jeśli pewne opcje nie będą dla nas dzisiaj dostępne. Istnienie ograniczeń dla wyborów może być indywidualnie i społecznie dobroczynne⁵.

V. Doskonała i pełna informacja

W dyskusji dotyczącej mechanizmu rynkowego i efektywności rynku na ogół pomija się założenie, że efektywność rozdziału zasobów gospodarczych (w żargonie ekonomicznym „efektywność alokacyjna”) wymaga istnienia pełnej i doskonałej informacji. Tymczasem nawet w dobie Internetu bardzo o nią trudno. Naturalnym ograniczeniem jest wspomniany już brak informacji dotyczących przyszłości, przyszłych warunków rynkowych, przyszłych preferencji konsumentów czy przyszłych technologii. Ekonomicznym ograniczeniem jest koszt uzyskania informacji oraz jej przetworzenia. Kognitywnym ograniczeniem, dotyczącym wielu osób, jest brak możliwości zrozumienia informacji, gdy wymaga ona wysokich kompetencji technicznych lub eksperckich.

Analiza teoretyczna pokazuje, jak wysokie są informacyjne wymagania, których spełnienie jest niezbędne, aby rynki funkcjonowały efektywnie. Praktycy gospodarczy wiedzą, jak silnie zróżnicowanie dostępu do informacji wpływa na poziom zysków i sukces konkurencyjny oraz że trafność prywatnych informacji i prywatnych prognoz jest kluczowym warunkiem sukcesu rynko-

⁵ Jon Elster, *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.

wego. Istnieje zatem naturalny konflikt pomiędzy społeczną korzyścią płynącą z publicznego charakteru informacji a prywatną korzyścią płynącą z ograniczenia do niej dostępu.

Rzeczywista konkurencja rynkowa to współzawodnictwo w ramach istniejących ograniczeń rynkowych – współzawodnictwo, którego rezultat zależy od zdolności trafnego przewidywania przyszłości. W takich warunkach decyzje konsumentów, przedsiębiorstw i rządów rzadko są optymalne w absolutnym sensie. Zawsze jednak tworzą *faits accomplis* (fakty dokonane), zmieniają warunki, a przeszłe decyzje są na ogół interpretowane i oceniane w świetle nowych informacji, a czasem i nowych kryteriów. Wobec takich ograniczeń trudno mówić o całkowitej optymalności decyzji (wymaga ona pełnej wiedzy o wszystkich parametrach sytuacji decyzyjnej), należy raczej zabiegać o poprawność procesu decyzyjnego, o staranność w gromadzeniu informacji i dowodów, o trafność wniosku⁶.

Zauważmy, że znaczenie informacji dla przebiegu procesów gospodarczych jest rozumiane przez ekonomistów przynajmniej od końca lat czterdziestych XX wieku – od czasu prac Friedricha von Hayeka. Do opinii publicznej przedostaje się jednak pozbawiona „kryterium informacyjnego” teza o naturalnej efektywności rynku i pełnej racjonalności podmiotu decyzyjnego.

VI. Użyteczności i powinności

Z pewnością dobrym przybliżeniem jest twierdzenie, że w swoich działaniach ludzie dążą do osiągnięcia pożądanego stopnia użyteczności (osiągnięcia celu, zadowolenia). Termin „uży-

⁶ Giandomenico Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, przekł. Dariusz Sielski, Scholar, Warszawa 2004.

teczność” jest wystarczająco pojemny, aby pomieścić użyteczność płynącą z bogacenia się, z posiadania dóbr materialnych, a nawet – choć może się to wydać przesadą – altruizm (czyż bowiem altruista nie czerpie użyteczności ze swojej bezinteresowności?).

Różnorodne użyteczności pozostają w złożonych relacjach komplementarności, substytucyjności i konfliktu. Świadomie lub nieświadomie ludzie dokonują wymian pomiędzy typami interesujących ich użyteczności i nie zawsze jest tak, że interesuje ich wyłącznie użyteczność, której źródłem jest dostęp do dóbr materialnych.

Literatura piękna najpełniej pokazuje wieloaspektowość i złożoność ludzkich dążeń, celów i motywacji. Ekonomiści coraz częściej dostrzegają, że to szczęście (lub poczucie spełnienia), a nie bezpośrednio dochód jest właściwą miarą społecznego dobrobytu. Teoretycy zarządzania przypominają, że wynagrodzenie pieniężne nie jest jedynym narzędziem motywowania pracowników. Filozofowie zwracają uwagę na istnienie moralnych powinności, których spełnienie zapewnia ludziom poczucie wartości własnego życia, niezależnie od możliwych negatywnych skutków zachowań zgodnych z poczuciem obowiązku (wobec Boga, rodziny czy narodu).

Z dyskusji tych jasno wynika, że człowiek gospodarujący nie musi być karykaturalnie jednowymiarowym *homo economicus*. W opinii publicznej dominuje jednak przekonanie, że w gospodarce i przedsiębiorstwie właściciel, menedżer czy pracownik może być postrzegany wyłącznie w taki sposób. Odpowiedzialność za to ponosi część ekonomistów, którzy mnożą ekonomiczne teorie wszystkiego (od rodziny do religii)⁷, zapominając o opatrzeniu swoich prac klauzulą informującą, że chodzi o ćwiczenia intelektualne, o pokazanie zarówno potencjału, jak i granic rozumowania

⁷ Gary S. Becker, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, przekł. Helena Hagemeyerowa i Krzysztof Hagemeyer, PWN, Warszawa 1990.

wychodzącego z założeń o maksymalizacji użyteczności przez racjonalnie i w izolacji od innych działającą jednostkę.

Owe akademickie ćwiczenia prowadzone w konwencji „tak jakby” (*as if*) i *ceteris paribus* („w tych samych okolicznościach”) w wersji zwulgaryzowanej, sprzedawanej w lotniskowych księgarniach, stają się ideologią materialistyczno-indywidualistyczną.

VII. Jak wyznaczyć funkcje państwa w gospodarce rynkowej?

Przedstawione dotąd założenia, których spełnienie jest niezbędne dla efektywnego funkcjonowania gospodarek rynkowych, prowadzą do być może zaskakującej konkluzji: podstawą rynków i gospodarek rynkowych są rozwiązania instytucjonalne tworzone przez społeczeństwa i ich formy politycznej organizacji. W przeszłości, w przypadku małych i stabilnych społeczności, dla funkcjonowania lokalnych rynków i gospodarek wystarczało istnienie nieformalnych norm sąsiedzkich i etycznych. W dużych, mobilnych i otwartych społeczeństwach intensywność handlu oraz zasięg działań gospodarczych zależy od istnienia formalnych reguł i instytucji, które są tworzone i podtrzymywane przez państwa.

Wiele osób zwraca uwagę wyłącznie na podatki i wydatki rządowe oraz ich funkcje gospodarcze. Jednak państwo odgrywa nie mniej istotną rolę na poziomie tworzenia reguł i instytucji, bez których złożona współczesna gospodarka nie może funkcjonować. Wyjaśnieniu tej kwestii została poświęcona dalsza część tego opracowania.

Współczesną gospodarkę można przedstawić jako niezwykle złożony, otwarty na świat, poddany oddziaływaniu mobilnych czynników system. W systemie takim miliony podmiotów podejmują decyzje, kierując się definiowaną przez siebie użytecz-

nością. Jaka powinna być zatem rola państwa w odniesieniu do gospodarki i procesów rynkowych?

Spójrzmy na to ze szczególnej, lecz, jak sądzę, zdobywającej sobie coraz większą liczbę zwolenników perspektywy. Wyjaśnimy ją najlepiej, dostrzegając, że współczesny człowiek funkcjonuje w świecie wielu ryzyk, przed którymi samodzielnie jest mu się trudno zabezpieczyć. Można więc uznać, że podstawową funkcją współczesnego państwa i kryterium jego sprawności staje się zdolność do zmniejszania lub ubezpieczania od pewnego typu ryzyk zbiorowych (systemowych).

Ryzyka zbiorowe (systemowe) nie są deklarowane w ludowym referendum, lecz identyfikowane w wyniku starannej analizy⁸. Gdy dane ryzyko zostanie uznane za zbiorowe (systemowe), nie jest „upaństwawiane”, lecz podlega regulacji. W wysoko rozwiniętych państwach nasila się tendencja do posługiwania się narzędziami regulacyjnymi. Uzasadnia to hipotezę, że jesteśmy świadkami narodzin państwa regulacyjnego⁹. W centrum uwagi opinii publicznej nie znajduje się już problem zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi (lub ich prywatyzacji), lecz kwestia potrzeby i adekwatności tworzonych regulacji.

Szanse i zagrożenia związane z funkcjonowaniem państwa regulacyjnego (PR) będzie można łatwiej zrozumieć, gdy porównamy je z funkcjami i sposobami działania państwa interwencyjnego, które próbuje bezpośrednio aktywnie zarządzać przedsięwzięciami i procesami gospodarczymi.

⁸ Przykładem może być powstawanie akademickich ośrodków analizy ryzyka i regulacji na najlepszych uczelniach, takich jak London School of Economics, gdzie w 2000 roku zostało utworzone Centrum Analizy Ryzyka i Regulacji – Center for the Analysis of Risk and Regulation (CARR).

⁹ W tym w szczególności Giandomenico Majone w pracy *Regulating Europe*, Routledge 1996, oraz w wydanej wspólnie z Antonio La Spina w języku włoskim książce *Lo Stato Regolatore*, Il Mulino 2000.

Zanim jednak bardziej szczegółowo wskażemy na różnice pomiędzy państwem interwencjonistycznym czy też, jak można je alternatywnie określać, państwem aktywnie zarządzającym (PAZ) a państwem regulacyjnym, warto poddać analizie kryteria odróżniające koncepcję państwa regulacyjnego od koncepcji państwa prawa i państwa minimalnego. Utrzymywać można bowiem, że te klasyczne koncepcje zawierają podstawowe intuicje i nowości mogące płynąć z wprowadzenia koncepcji państwa regulacyjnego. Czyż bowiem regulacje często nie przybierają formy prawa i – podobnie jak prawo – nie oddziałują poprzez zakazy, nakazy i bodźce (czyli kary i nagrody), usiłując modyfikować działania i wybory ludzi? Czyż to nie zasady państwa prawa nakazują organom państwa działać zgodnie z przyjętymi regułami, stosować je bezstronnie i w sposób minimalizujący uznaniowość decyzji i czyż zasady te nie nakazują obywatelom bezwzględnie stosować się do przepisów prawa? Może się również wydawać, że koncepcja państwa minimalnego zalecając, podobnie jak koncepcja państwa regulacyjnego, minimalizację bezpośredniej aktywności państwa w gospodarce czy w życiu społecznym, sprawia, że koncepcja państwa regulacyjnego nie wnosi wiele nowego do rozumienia i wyjaśnienia funkcji państwa w gospodarce rynkowej.

Można jednak zasadnie twierdzić, że koncepcja państwa regulacyjnego istotnie różni się od koncepcji państwa prawa i państwa minimalnego, a co więcej, wprowadza nowe pojęcia i rozróżnienia, bardziej adekwatne do analizy współczesnej gospodarczej funkcji państwa.

Koncepcja państwa regulacyjnego jest zarazem koncepcją ogólniejszą i z innego poziomu analizy niż koncepcja państwa prawa. Widać to szczególnie mocno, gdy przyjmiemy za Williamem Rikerem i Peterem Ordeshookiem pewne rozróżnienie. Chodzi o rozróżnienie pomiędzy problemami działania, czyli proble-

mami, które napotyka każdy, kto dokonuje wyborów w danym kontekście, które najlepiej realizują jego preferencje, a problemami regulacji, czyli problemami pojawiającymi się przy próbach modyfikacji kontekstu, w którym podejmowane są te decyzje. Według definicji powyższych autorów, regulacja jest procesem, poprzez który modyfikowane są warunki, w których człowiek czy firma podejmują decyzje. Znaczenie kontekstu wynika stąd, że określa on w znacznym stopniu skalę skutków zewnętrznych (*externalities*) będących wynikiem podjętych decyzji. Autorzy konkludują zatem, że „jądrem teorii regulacji jest teoria kosztów zewnętrznych”¹⁰.

Skutki (koszty) zewnętrzne to koszty, których działający nie ponoszą, gdy podejmują dany rodzaj działań. Klasycznym przykładem są tu koszty oczyszczania wody, gdy jakaś firma lub gospodarstwo domowe wypuszcza ścieki do rzeki. Innym przykładem może być emisja szkodliwych gazów powstających w wyniku działalności produkcyjnej danego przedsiębiorstwa, a zarazem powodujących szkody na zdrowiu „strony trzeciej”, czyli ludności na obszarach sąsiadujących z danym przedsiębiorstwem. W takich sytuacjach regulacje ochrony środowiska zabraniające spuszczenia ścieków czy emisji zanieczyszczeń wymuszają na firmach poniesienie kosztów oczyszczenia wody czy powietrza, których nie chciałyby one ponieść bez istnienia regulacji i regulacyjnych inspekcji. Istnienie kosztów zewnętrznych jest podstawowym uzasadnieniem dla ustanawiania regulacji w gospodarce.

Koncepcja państwa prawa skupia się na określaniu wzorców działania (norm, standardów), formułowaniu warunków, w których dane działanie jest zabronione; teoria regulacji zwraca uwagę na te działania podmiotów publicznych (państwa i innych aktorów zbiorowych), które modyfikują kontekst dokonywanych

¹⁰ William H. Riker, Peter C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ) 1973, s. 280.

wyborów, jest więc swoistą teorią oddziaływania pośredniego. Co więcej, koncepcja państwa prawa koncentruje się na kwestiach relacji władza państwowa – obywatele, starając się precyzyjnie określać prawa i obowiązki obu stron tej relacji, podczas gdy koncepcja państwa regulacyjnego uzasadnia na przykład modyfikację kontekstu wyborów konsumenta ze względu na stopień ich szkodliwości dla zdrowia publicznego, wpływa na stopień ryzyka, jakie może podejmować jednostka. Są to kwestie istotne dla dobrobytu społecznego, lecz niezwiązane bezpośrednio z wykorzystywaniem prerogatyw władzy politycznej.

Istnieje także różnica pomiędzy implikacjami stosowania pojęcia państwa minimalnego i pojęcia państwa regulacyjnego. O ile pojęcie państwa minimalnego (lub tzw. państwa stróża nocnego) zaleca ograniczenie zakresu ingerencji państwa, wychodząc z normatywnego przekonania o doskonałości funkcjonowania mechanizmu rynkowego i absolutnej wolności jednostki, wyrażającej się w prawie do podejmowania nieograniczonego ryzyka, to koncepcja państwa regulacyjnego, opierając się na pozytywnych analizach współczesnej teorii ekonomii, uznaje istnienie wielu tzw. niesprawności rynku (*market failures*) i wielorakich efektów (kosztów) zewnętrznych, uzasadniających konieczność podjęcia działań przez władze publiczne. Te zaś często przybierają formę regulacji. I tak wyróżnić należy następujące typy niesprawności rynku, które mogą uzasadniać interwencję państwa:

- brak konkurencji (sytuacja monopolu) – uzasadnia istnienie regulacji antymonopolistycznych w odniesieniu do prywatnych lub publicznych monopolii;

- istnienie dóbr publicznych, czyli dóbr przynoszących korzyści wszystkim, lecz często niedostarczanych na skutek trudności w osiągnięciu koordynacji działań wielu jednostek i pokusy korzystania z powszechnie dostępnego dobra bez uczestniczenia

w kosztach jego wytwarzania – uzasadnia nakładanie przymusowych obciążeń służących finansowaniu dóbr publicznych;

– istnienie problemu efektów (kosztów) zewnętrznych, czyli kosztów, które bez regulacji państwa byłyby nakładane na osoby czy instytucje niebędące stronami danej umowy czy transakcji – uzasadnia ustanawianie regulacyjnych standardów w obszarze między innymi ochrony środowiska, bezpiecznej żywności i zdrowia;

– niekompletność rynków, czyli brak możliwości wyceny dóbr niebędących przedmiotem transakcji rynkowych – uzasadnia regulacje mające skłonić podmioty rynkowe do ochrony takich nierynkowych wartości, jak zabytki historyczne czy pomniki przyrody;

– niedoskonałość informacji, przejawiająca się między innymi w niestabilności rynków finansowych, które bez regulacyjnej interwencji państwa w postaci przykładowo norm ostrożnościowych chronią rynki finansowe przed zjawiskiem paniki i krachem.

Jeśli do tej listy dodamy bardziej kontrowersyjne kwestie konieczności działań państwa w celu przywrócenia równowagi makroekonomicznej, przejawiającej się w wysokiej inflacji i/lub wysokim bezrobociu, kwestie redystrybucyjne (gdyż, jak dowodzi między innymi Amartya Sen, można twierdzić, że sprawiedliwość jest dobrem publicznym) lub kwestie dostarczania tzw. dóbr obywatelskich (*merit goods*), zauważymy, że pojęcie państwa regulacyjnego nie jest tożsame z pojęciem państwa minimalnego.

Stosunkowo liczna grupa teoretycznie identyfikowanych niesprawności rynku może rodzić obawy, że pojęcie to otwiera nieograniczone możliwości rozrostu regulacji publicznych. W celu przeciwdziałania takiemu niebezpieczeństwu koncepcja państwa regulacyjnego zaleca dokonywanie empirycznych ocen kosztów niesprawności rynku w odniesieniu do korzyści i kosztów

ustanawianych regulacji. Należy bowiem starać się uniknąć błędu porównywania rzeczywistego funkcjonowania rynków z wyobrażonym idealnym działaniem państwa (lub odwrotnie), dokonywać empirycznych i realistycznych porównań relatywnych kosztów oraz korzyści funkcjonowania nawet obciążonego daną niesprawnością rynku z kosztami i korzyściami płynącymi z wprowadzenia regulacji. Warto zauważyć, że „porównywanie nieporównywalnego” jest częstym grzechem polskiej debaty publicznej, w której entuzjaści wolnego rynku walczą przy pomocy oskarżania realnego państwa o biurokratyczną ociążałość, a zwolennicy idealnego państwa, utwierdzając się w swojej wierze, wskazują na realne niesprawności rynku.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że koncepcja państwa regulacyjnego nie jest równoznaczna z koncepcjami państwa prawa i państwa minimalnego.

Różnice pomiędzy państwem aktywnie zarządzającym (PAZ) a państwem regulacyjnym (PR) można przedstawić w postaci następujących kontrastujących charakterystyk¹¹.

O ile PAZ koncentruje swoją uwagę na redystrybucji dochodów i stabilizacji makroekonomicznej, PR skupia się na usuwaniu niesprawności rynku poprzez regulację monopolu, ograniczanie negatywnych efektów zewnętrznych działania przedsiębiorstw (takich jak zanieczyszczenia) czy poprzez wymuszanie dostarczania informacji, które dobrowolnie nie są ujawniane, lecz są niezbędne dla ochrony konsumenta (np. informacje o składzie leków i produktów żywnościowych).

O ile PAZ posługuje się narzędziami podatkowymi, a oddziałuje głównie poprzez wydatki, PR wpływa na gospodarkę i życie publiczne w sposób pośredni – poprzez stanowienie

¹¹ Wykorzystuję inspiracje zawarte w pracy Giandomenico Majone i Antonio La Spina, *Lo Stato Regolatore*, *op. cit.*, s. 54.

regulacji. Rodzi to oczywiście skłonność do nadmiernej regulacji (przeregulowania), gdyż o ile wydatki są bezpośrednio „widoczne” w budżecie państwa i jego agend, to koszty regulacji są mniej widoczne (lub zgoła niewidoczne), ponieważ są na ogół ponoszone przez rozproszone rzesze producentów, konsumentów i obywateli.

O ile funkcjonowanie PAZ wywołuje konflikty wokół kwestii rozdziału środków finansowych, w PR konflikty są kierowane na drogę sądową i ścieżkę kontroli reguł podejmowania decyzji. W PAZ konflikty dystrybucyjne mają charakter mniej lub bardziej otwarty: rząd podlega presji grup domagających się rekompensat czy dopłat; w PR konflikt dystrybucyjny bywa zapośredniczony na przykład przez decyzje sądu, który, jak to zdarzyło się w przypadku decyzji Trybunału Konstytucyjnego na Węgrzech, może unieważnić „polityczne” decyzje rządu w imię respektowania reguł stanowienia prawa, powodując dystrybucyjne skutki w postaci wypłat z budżetu na rzecz danej jednostki czy grupy zawodowej.

O ile polityka gospodarcza w PAZ „dzieje się” głównie w parlamencie, ministerstwach, przedsiębiorstwach państwowych, jednostkach świadczących usługi publiczne, w PR większego znaczenia nabierają działania komisji parlamentarnych, urzędów regulacyjnych i sądów. PAZ bierze na siebie „ciężar” skutków podejmowanych decyzji, PR często tworzy nowe organy (np. agencje regulacyjne), które wykonują delegowane uprawnienia, nie podlegając bezpośrednio naciskom politycznym.

O ile w PAZ głównymi aktorami są partie, urzędnicy ministerialni, grupy interesów i związki zawodowe, w PR promotorami działań rozwiązujących problemy publiczne są organizacje obywatelskie, eksperci, pracownicy agencji regulacyjnych i sędziowie. PAZ zdaje się otwarcie „polityzować” problemy, dopuszczając do głosu przedstawicieli grup zainteresowanych skutkami danych decyzji, PR ma tendencje do ich „depolityzowania” poprzez zwią-

szenie wagi wiedzy eksperckiej, czyli wiedzy o prawdopodobnych związkach przyczynowo-skutkowych pomiędzy decyzją a jej oczekiwanymi skutkami.

O ile PAZ cechuje dyskrecjonalny i biurokratyczny styl uprawiania polityki, w PR dominuje styl zorientowany na kształtowanie reguł podejmowania decyzji i ustanawianie ogólnie obowiązujących procedur. W PAZ polityka jest wyrazem sprawowania władzy rozumianej w sensie relacjonalnym¹², czyli zdolności narzucenia i wyegzekwowania woli, natomiast w PR polityka jest oddziaływaniem poprzez modyfikację strukturalnego kontekstu. W PAZ polityk otwarcie deklaruje swoją wolę, natomiast w PR powołuje się na normy, procedury, przepisy, które nakazują mu podjąć taką, a nie inną decyzję.

O ile w PAZ dominuje neokorporacyjna kultura tworzenia programów publicznych, w PR na znaczeniu zyskuje kultura pluralistyczna. PAZ wspomaga organizację korporatystycznych grup interesów, aby włączać je w mechanizmy rządzenia (np. komisja trójstronna, składająca się z uprzywilejowanych przez państwo reprezentacji pracodawców, pracowników i rządu). PR zdaje się być „modelem państwa neutralnego wobec grup interesów”, państwem, w którym decyzje publiczne zapadają w wyniku rywalizacji różnych punktów widzenia i różnych grup – rywalizacji toczonej w oparciu o jawne i bezstronne procedury.

O ile w PAZ odpowiedzialność polityczna wobec elektoratu ma charakter bezpośredni, w PR jest ona odpowiedzialnością pośrednią. PAZ próbuje uzyskać polityczną legitymizację poprzez odwoływanie się do wyborów, społecznego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji. Legitymizację tę można określić mianem „legitymizacji na wejściu” (*input* legitymizacji według określenia Fritza

¹² Steven Lukes, *Power: A Radical View*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005.

Scharpfa)¹³. Z kolei PR usiłuje uzyskać „legitymizację poprzez wyniki” (*output* legitymizacji), pokazując, że działania administracji podporządkowane są wzrostowi efektywności gospodarki, usprawnieniu struktur państwa oraz że działania te są prowadzone zgodnie z dostępną wiedzą i najlepszymi, naukowo uzasadnionymi standardami. Porównanie cech państwa aktywnie zarządzającego z cechami charakteryzującymi państwo regulacyjne prowadzi do wniosku, że podstawowa różnica pomiędzy nimi wynika z faktu, iż państwo regulacyjne w znacznie szerszym stopniu korzysta z możliwości delegowania uprawnień i odpowiedzialności autonomicznym organom administracyjnym, instytucjom prawa prywatnego i przedsiębiorstwom.

W realnym świecie nie istnieją jednak rozwiązania idealne: państwo regulacyjne usuwa niektóre wady państwa bezpośrednio zarządzającego, jednak samo rodzi nowe problemy. Zasadniczym mankamentem państwa regulacyjnego jest kwestia wyboru takiego stopnia delegacji uprawnień¹⁴, który zminimalizuje sumę kosztów podejmowania decyzji i kosztów przedstawicielstwa¹⁵. Należy zauważyć, że koszty podejmowania decyzji maleją wraz ze stopniem delegowania uprawnień, równocześnie jednak rosną koszty przedstawicielstwa, czyli ryzyko, że działania agencji, której zostały przekazane uprawnienia, będą odbiegać od woli instytucji delegującej. Ograniczeniu kosztów przedstawicielstwa służy tworzenie struktury kontroli proceduralnej, czyli metod zwiększających prawdopodobieństwo realizacji celów instytucji delegującej przy minimalnej

¹³ Zob. Fritz Scharpf, *Governing in Europe*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 7 i dalsze.

¹⁴ Przyjmujemy, że delegowanie jest pojęciem stopniowalnym: od braku delegacji do pełnej delegacji, która wiąże się z nieodwołalnym przekazaniem wszystkich uprawnień jakiemuś urzędowi lub ciału.

¹⁵ Zob. Murray J. Horn, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, rozdział 1.

ingerencji w bieżące funkcjonowanie organów i instytucji, którym uprawnienia zostały przekazane. Z powodów, o których więcej w dalszej części pracy, nie jest to proste zadanie. Poprawa efektywności mechanizmów kontroli proceduralnej jest powracającym celem kolejnych fal reform regulacyjnych w państwach takich jak Nowa Zelandia, USA czy Kanada. Państwo regulacyjne nie jest bowiem tworem sztywnym, stanowi raczej ramy, które wymagają okresowych modyfikacji.

VIII. Typy regulacji i narzędzi regulacyjnych

Regulacje stają się najbardziej rozpowszechnioną formą interwencji państwa w życie gospodarcze, służą ustanawianiu „reguł gry” określających formy i intensywność konkurencji rynkowej, typów dozwolonej działalności gospodarczej, ochrony konsumenta, zdrowia, bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony środowiska – są więc czymś powszechnym i niezbędnym we współcześnie funkcjonujących gospodarkach rynkowych, umożliwiając bowiem łączenie wąsko ekonomicznych celów z dążeniem do szerszej rozumianego dobrobytu społecznego.

Podstawowym kryterium podziału regulacji jest to, czy odnoszą się one do przedsiębiorstw, czy też służą ochronie jakości życia obywateli. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z **regulacjami ekonomicznymi**, takimi jak na przykład kontrola „wejścia”, czyli określanie warunków, które musi spełnić przedsiębiorca chcący podjąć daną działalność gospodarczą, lub kontrola stowienia cen i sposobów konkurowania. W drugim przypadku regulacje nazywamy **regulacjami społecznymi**, gdyż mają one na celu poprawę dobrobytu społeczeństwa poprzez między innymi ochronę środowiska przyrodniczego lub ochronę praw konsumentów.

Regulacje ekonomiczne służą ochronie konsumenta przed monopolistycznymi praktykami przedsiębiorstw, przed nieuczciwymi lub nieostrożnymi działaniami gospodarczymi. I tak na przykład regulacje ekonomiczne pozostaną niezbędne w sektorze energetycznym, niezależnie od tego, czy energię elektryczną będą w Polsce produkować elektrownie prywatne czy państwowe. Wytwarzanie i transmisja energii ze swej natury, wskutek między innymi istnienia pojedynczych sieci przesyłowych, jest sektorem monopolistycznym, wybór producenta i dostawcy energii jest tu ograniczony. Działalność agencji regulacyjnej (w Polsce jest to Urząd Regulacji Energetyki) powinna służyć ochronie rozproszonej grupy konsumentów, którzy indywidualnie nie są w stanie przeciwstawić się działaniom monopoli państwowych czy prywatnych.

Ochronie obywateli, konsumentów czy pacjentów służyć powinny także regulacje społeczne. Stanowią one szeroką kategorię, do której należą między innymi regulacje chroniące zdrowie poprzez kontrolę wprowadzanych do sprzedaży leków. Uzyskanie pozwolenia na rozpoczęcie sprzedaży leku wiąże się z koniecznością udowodnienia jego bezpieczeństwa i skuteczności, a zatem z koniecznością przeprowadzenia rygorystycznych testów. Agencje takie mają zapobiec pojawianiu się na rynku leków, które są nieskuteczne (lecz przez wytwórców były reklamowane jako uzdrawiające) lub niebezpieczne, gdyż wywołują silne skutki uboczne. Leki są jednak także towarem. Działalność agencji regulujących dopuszczanie ich na rynek znajduje się więc pod presją wytwórców leków, którym zależy na skróceniu czasu oczekiwania na pozytywną decyzję, gdyż każdy miesiąc opóźnienia w wydaniu zezwolenia zmniejsza oczekiwane zyski lub przynosi straty. Istnieje także presja rozproszonych grup chorych, którzy potencjalnie mogą skorzystać na zażywaniu nowego leku, oraz presja opinii publicznej, przesadnie reagującej na ewentualne negatywne skutki dla zdrowia płynące z akceptacji leku.

Opóźnienia w wydawaniu zezwoleń na wprowadzenie do obrotu leków mogą mieć więc dwa źródła: po pierwsze, agencja jest z natury zachowawcza, gdyż ryzyko popełnienia błędu poprzez szybkie dopuszczenie potencjalnie szkodliwego specyfiku wiąże się dla niej z większymi kosztami (reakcja prasy i opinii publicznej) niż ryzyko spowolnienia decyzji, w wyniku której jakaś liczba ludzi nie odczuje korzyści ze stosowania leku; po drugie, agencja może spowalniać wydawanie decyzji ze względów „strategicznych”, gdyż jej pracownicy oczekują dodatkowych korzyści (łapówek, przyszłego zatrudnienia). Od decyzji agencji zależy więc, kto pierwszy wprowadzi dany typ leku na rynek oraz kiedy pacjenci będą mogli skorzystać z dobroczynnych efektów nowych leków. Kontrola jakości działania takiej agencji jest nadzwyczaj trudna, musi być w stanie rozróżnić deklarowane i faktyczne powody podjęcia konkretnej decyzji regulacyjnej.

Wprawdzie mogłoby się wydawać, że agencja regulująca dopuszczanie leków do sprzedaży (w Polsce jest nią Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych) jest instytucją wyłącznie naukowo-ekspercką, jednak głębszy wgląd w naturę rozstrzyganych przez nią problemów (np. rozstrzyganie o wiarygodności informacji o oczekiwanych skutkach stosowania leku i ryzyku z tym związanym) sprawia, że dostrzegamy jej uprawnienia władcze (w zakresie polityk publicznych), delegowane do niej w celu ochrony dobra (zdrowia) publicznego. Teoretycznie agencję taką można zlikwidować, jednak wówczas każdy lekarz i każdy pacjent musieliby polegać wyłącznie na deklaracjach firmy wytwarzającej dany lek, a później, gdyby specyfik ten zaszkodził pacjentowi, mógłby on występować na drogę prawną. Warto jednak pamiętać, że ewentualne szkody na zdrowiu zazwyczaj są nie do naprawienia. Regulacje mają więc na celu zapobieganie negatywnym skutkom działań, **zanim** one nastąpią. Są

rodzajem **kontroli ex ante**, zaś postępowanie sądowe jest rodzajem **kontroli ex post**.

Żaden z rozwiniętych krajów nie likwiduje regulacji dopuszczania leków do sprzedaży, chociaż wiele analiz pokazuje, że agencje zajmujące się wydawaniem takich orzeczeń są wyposażone w prawo do podejmowania decyzji przekładających się na ewentualne wielomilionowe straty lub zyski. Trudno nie zauważyć, że fakt ten jest silnym czynnikiem korupcyjnym.

Wzrost intensywności międzynarodowej wymiany handlowej sprawia, że powstaje potrzeba międzynarodowej współpracy regulacyjnej lub nawet ustanawiania międzynarodowych standardów regulacyjnych. Pozostańmy przy przykładzie rynku leków. Łączna wielkość sprzedaży leków na rynku światowym w 2009 roku wyniosła 808 miliardów dolarów¹⁶, przy czym 38% wartości tej sprzedaży zrealizowano w Stanach Zjednoczonych. Znaczna część leków po raz pierwszy wprowadzanych na rynek światowy powstaje w laboratoriach medycznych w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej. Tamtejsze agencje regulacyjne (w USA jest to Federal Drug Administration – FDA) pełnią więc rolę pierwszego ogniwa testującego skuteczność leku. Istnienie dóbr, które, tak jak leki, wytworzone w jednym kraju, mogą być dystrybuowane na całym świecie, przywołuje problem międzynarodowej zgodności standardów ochrony konsumenta. Aby uniknąć sytuacji, w której specyficzne standardy jakiegoś kraju (lub grupy krajów, np. UE) stanowią przeszkodę w dostępie do rynku dla produktów innego kraju (np. Stanów Zjednoczonych), potrzebna staje się międzynarodowa współpraca regulacyjna.

Teoretycznie istnieją dwa sposoby rozwiązania tej kwestii. Pierwszym jest uzgodnienie wspólnych procedur i standardów

¹⁶ Oszacowanie dokonane przez ośrodek VFA. Dostęp ze strony: <http://www.vfa.de/en/statistics/pharmaceuticalmarket> – 28 marca 2011 roku.

określających warunki, jakie muszą spełnić wytwarzane produkty. Jest to jednak trudna, powolna droga, gdyż wszystkie kraje muszą zgodzić się co do specyficznego kształtu danych procedur i standardów.

Drugim sposobem jest przyjęcie uzgodnień umożliwiających wzajemne uznawanie krajowych procedur i standardów. Ta droga wiedzie do automatycznego uznania produktów dopuszczonych do obrotu w jednym kraju za produkty mogące być sprzedawane w innym. Rozwiązanie to tylko z pozoru jest proste. Możliwość jego wprowadzenia wymaga wysokiego poziomu wzajemnego zaufania i wiarygodności pomiędzy zainteresowanymi stronami. Zasada wzajemnego uznawania procedur i standardów nie jest możliwa do stosowania pomiędzy krajami, które znacząco różnią się preferencjami co do stopnia ochrony zapewnianej przez standardy lub zdolnością ich egzekwowania. Pomocą dla Unii Europejskiej, która po latach prób wypracowywania jednolitych standardów, w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku zdecydowała się na szerokie stosowanie zasady wzajemnego uznawania procedur i standardów, stały się tworzone europejskie agencje regulacyjne. I tak w przypadku rynku leków dyrektywa 2309/93 ustanowiła Europejską Agencję do Spraw Oceny Produktów Medycznych (EAEMP – The European Agency for the Evaluation of Medicinal Products), której zadaniem jest koordynowanie prac krajowych agencji regulacyjnych oraz wydawanie opinii o problemach związanych z funkcjonowaniem europejskiego rynku leków.

Z dużym prawdopodobieństwem można oczekiwać, że inne europejskie agencje regulacyjne będą miały charakter zbliżony do EAEMP – będą koordynować funkcjonowanie sieci narodowych agencji państw członkowskich UE.

IX. Agencje regulacyjne w systemie rządzenia państwem

W państwie regulacyjnym ważną rolę pełnią agencje regulacyjne. „Agencja” nie jest technicznym, precyzyjnym terminem, lecz raczej pojęciem ogólnym, obejmującym tak rozmaite organy, jak agencje regulacyjne *sensu stricto*, a także komisje, zarządy i urzędy. Łączy je wspólna cecha – to, że pełnią funkcje zbliżone do funkcji rządu, chociaż funkcjonują poza jego strukturami.

Pierwsze agencje regulacyjne powstały w Stanach Zjednoczonych już pod koniec XIX wieku. W państwach europejskich zaczęły się upowszechniać w drugiej połowie XX wieku. W ostatnich dwóch dekadach XX wieku powstały one w wielu państwach europejskich: w Wielkiej Brytanii znane są jako *Regulatory Offices*, we Francji jako *Autorités Administratives Indépendantes*, w Niemczech jako *Regulierungsbehörde*, a we Włoszech jako *Autorità Indipendenti*. Fakt rozpowszechniania się agencji regulacyjnych wymaga odpowiedzi na pytanie, co stanowi o ich względnie wyższej atrakcyjności w porównaniu z tradycyjnym sposobem oddziaływania władz publicznych na gospodarkę.

W teorii i praktyce istnieje szereg powodów owej zwiększonej atrakcyjności. Po pierwsze, pewne funkcje publiczne są lepiej wykonywane, jeśli znajdują się w centrum uwagi wyspecjalizowanej agencji, a nie są peryferyjną kwestią w zakresie odpowiedzialności instytucji, która zajmuje się wieloma innymi problemami. Po drugie, stale wzrasta techniczna i naukowa złożoność problemów wymagających działania rządu. Agencje regulacyjne są więc lepiej niż wewnętrzne jednostki rządu przygotowane do gromadzenia, rozwoju i wykorzystywania technicznej wiedzy. Po trzecie, wiele kwestii wymaga ciągłych regulacyjnych dostosowań i szybkiej reakcji na nowe problemy. Istnienie wyspecjalizowanej agencji stwa-

rza szansę na wzrost precyzji i reaktywności działań regulacyjnych. Po czwarte, agencje regulacyjne, pozostając poza poddawaniem bieżącym politycznym naciskom rządem, mają większe możliwości zapewnienia wiarygodności i konsekwencji w działaniach regulacyjnych. Agencje regulacyjne są więc odpowiedzią na potrzebę wzrostu technicznej jakości działań rządu i pewnej depolityzacji¹⁷ funkcjonowania administracji państwowej.

Wskazane powyżej zalety istnienia i funkcjonowania agencji regulacyjnych nie usuwają jednak pewnych problemów, które wywołuje ich działanie. Podstawowe pytanie brzmi, czy agencje regulacyjne są w stanie pełnić rolę bezstronnego gwaranta długookresowego interesu publicznego (czyli interesu maksymalnie szerokiej zbiorowości obywateli), czy też same stają się źródłem korzyści dla wąskich grup – patologii, która została zidentyfikowana w analizach zawładnięcia regulacji przez grupy interesu. Problemowi temu należy poświęcić nieco więcej miejsca.

X. Jak zapobiegać zawłaszczeniu regulacji przez grupy interesu?

W połowie XX wieku zostało dostrzeżone niebezpieczeństwo tego, że wbrew deklaracjom politycznym niektóre regulacje służą nie szerokim rzeszom ludzi, lecz wąskim grupom interesu. Możliwość tworzenia przez regulacje korzyści dla niewielu, a nakładania kosztów na wielu stanowi zagrożenie zarówno dla zasad demokracji, jak i dla społecznego dobrobytu. Zagrożenie to powinno więc być poważnie wzięte pod uwagę.

Jakie są jego źródła? Możliwość zawłaszczenia regulacji płynie z samej natury procesu regulacyjnego. Działania zmierzające

¹⁷ Depolityzacji w znaczeniu uwolnienia od presji bieżącej gry politycznej.

do wywarcia wpływu na regulacje są na ogół kosztowne, podejmują je więc tylko ci, którzy mogą coś na tym zyskać (twierdzenie to można nazwać twierdzeniem o selektywności zainteresowania politykami publicznymi). Można więc zasadnie przypuszczać, że regulowana gałąź przemysłu jest najbardziej zainteresowana skutkami regulacji, podczas gdy zainteresowanie konsumentów jest znacznie słabsze. Dlatego działające w danej gałęzi przedsiębiorstwa organizują się, aby wpływać na działalność agencji i uzyskać regulacje, które dają im przewagę nad innymi, niezorganizowanymi grupami.

Zgodnie z teorią regulacji, z perspektywy grup interesów reforma regulacji zdarza się, gdyż zorganizowane grupy interesu zaczynają postrzegać je jako niekorzystne, a dzieje się tak wtedy, gdy proceduralne koszty regulacji zaczynają przewyższać korzyści, które grupy te są w stanie uzyskać kosztem innych grup.

Proceduralne koszty regulacji składają się z dwóch elementów. Pierwszym są bezpośrednie koszty uczestnictwa w procesie regulacyjnym i stosowania się do regulacji. Drugim są pośrednie skutki regulacji dla efektywności działania firm, w szczególności dla ich możliwości reakcji na zmiany w technologiach, kosztach i popycie. Spowalniając reakcje przedsiębiorstw oraz zwiększając koszty, regulacja zmniejsza efektywność firm.

Niezadowolenie z regulacji i presja w celu jej zniesienia (modyfikacji) może mieć miejsce, jeśli nieprzewidziane zdarzenia zwiększają koszty albo zmniejszają korzyści uzyskiwane przez grupy, które wcześniej były zwolennikami regulacji. Mogą zaistnieć trzy typy takich zmian.

Po pierwsze, wiele dotąd niezorganizowanych grup, których dotyczy regulacja, może zorganizować się w celu wywierania wpływu, co prowadzi do wzrostu kosztów negocjowania kompromisu pomiędzy nimi, tak że koszty te przewyższą wartość

rent (nadzwyczajnych korzyści), jakie grupy te mogą uzyskać od innych. Ponadto regulowanie wielkiej liczby różnorodnych firm staje się skomplikowane, wymaga bowiem zebrania i analizy trudno dostępnych i zmiennych informacji, a modele oceny skutków regulacji dla regulowanych podmiotów stają się bardzo złożone i rzadko prowadzą do jednoznacznych konkluzji. Wraz ze wzrostem liczby przedsiębiorstw podlegających regulacji rosną także proceduralne koszty regulacji, zmniejszając tym samym korzyści netto płynące z regulacji dla jej zwolenników.

Po drugie, zmiany technologiczne i/lub innowacje mogą otworzyć możliwość wzrostu liczby konkurentów, która zmniejsza możliwości firm podlegających regulacji do osiągnięcia renty kosztem grup nieorganizowanych. Jednym ze źródeł takiej konkurencji mogą być niepodlegające regulacji działania firm z regulowanego sektora. Przykładem takiej prawidłowości jest konkurowanie przez linie lotnicze jakością obsługi pasażerów w okresie istnienia cenowej regulacji połączeń lotniczych w Stanach Zjednoczonych. Taka konkurencja wyplukuje nadzwyczajne zyski osiągane w sektorze regulowanym i może prowadzić do osłabienia poparcia dla istniejących regulacji.

Po trzecie, gdy znacząca część grup przedsiębiorstw objętych regulacją organizuje się, aby wpływać na jej kształt, okazje do osiągnięcia zysku kosztem pozostałych podmiotów mogą nie zrównoważyć kosztów uczestnictwa w procesie oddziaływania na regulacje. Na przykład wspólne działania konsumentów mogą zmniejszyć asymetrię uczestnictwa w procesie regulacyjnym i ograniczyć korzyści płynące z ich wprowadzania.

Teoria regulacji analizowana w perspektywie rywalizacji grup interesów nie pozwala przewidzieć wyniku współzawodnictwa o kształt regulacji, gdyż na ogół grupom opowiadającym się za regulacją przeciwstawiają się grupy jej niechętne. Wynik takiej rywalizacji zależy od stopnia jednorodności owych grup

– zwycięzcą przechwytyjącym największe korzyści staje się najczęściej grupa, która jest wewnętrznie bardziej spójna. Pisząc z tej perspektywy, George Stigler sugerował, że politykę publiczną można analizować poprzez metaforę aukcji, w której współzawodniczą grupy oczekujące korzyści netto z wprowadzenia danej regulacji. Rozwijając metaforę aukcji, Gary Becker twierdzi, że jej wynik powinien być społecznie efektywny, co znaczy, że jej zwycięzcą stałaby się grupa, która oczekuje najwyższych korzyści, a korzyści te są wystarczająco duże, aby móc zrekompensować te grupy, które w wyniku wprowadzenia regulacji prawdopodobnie poniosą straty. Z powyższych analiz można wyprowadzić wniosek, że efektywność regulacji zależy od istnienia równowagi pomiędzy siłą grup, które wpływają na działalność agencji regulacyjnych. Podstawowe znaczenie dla osiągnięcia tej równowagi ma zdolność grup do organizowania się i uzgodnionego działania oraz zdolność do wytwarzania (lub uzyskiwania) informacji na temat potencjalnych konsekwencji danej regulacji. Zdolność do organizowania się i jednolitego działania zależy przede wszystkim od liczebności grupy, której dotyczy dana regulacja. Jest więc zmienną, na którą władze publiczne nie mogą wpływać. Z kolei łatwość i wiarygodność informacji o konsekwencjach danych regulacji zależą do zdolności władz publicznych do wyegzekwowania spełnienia pięciu warunków:

– **warunku przejrzystości:** regulacja musi być łatwa do zrozumienia, a cele, które mają być dzięki niej osiągnięte, muszą być precyzyjnie nazwane i w największym stopniu konkretne;

– **warunku odpowiedzialności:** osoby, które proponują i wprowadzają nową regulację, powinny być odpowiedzialne za jej skutki;

– **warunku dobrego adresowania regulacji:** regulacja powinna odnosić się do problemu, który ma rozwiązać, oraz do minimum redukować skutki uboczne;

– **warunku spójności:** nowa regulacja powinna być spójna z istniejącymi już innymi regulacjami;

– **warunku proporcjonalności:** kształt regulacji powinien wynikać z właściwego wyważenia szans skutecznej implementacji oraz oczekiwanych korzyści i kosztów.

Spełnienie tych warunków jest najistotniejszym elementem budowy efektywnych struktur kontroli proceduralnej. Najprostszym i najłatwiejszym działaniem umożliwiającym kontrolę publiczną jest nałożenie (jak w Wielkiej Brytanii czyni to ustawa *The Utilities Act* z 2000 roku) na agencje regulacyjne obowiązku publikowania w regularnych odstępach czasu programu przygotowywanych działań regulacyjnych.

Problemy wynikające z funkcjonowania agencji regulacyjnych wykraczają jednak poza kwestie ilości i jakości udostępnianych przez nie informacji. Wśród innych problemów warto między innymi wymienić:

– problem nieuchronnego napięcia pomiędzy wymaganiami opierania działań agencji o wypracowane i opublikowane wcześniej szczegółowe zalecenia i procedury a ryzykiem, że istnienie takich zaleceń pozwoli na kreatywne ich omijanie (im bardziej sztywna reguła, tym więcej możliwości jej ominięcia);

– problem napięcia pomiędzy wymogiem bezstronności a polityczną presją ministerstw, które starają się przerzucić ciężar niepopularnych decyzji na agencje regulacyjne;

– problem napięcia pomiędzy społeczną misją pełnioną przez regulatorów a materialnymi bodźcami do jej wypełniania.

Podsumowując, można powiedzieć, że dylematy regulacyjne są obecne we wszelkiego typu agencjach z następujących głównych powodów:

– po pierwsze, regulacje nie nadążają za innowacjami pojawiającymi się w prywatnej gospodarce rynkowej. W miarę jak

zmieniają się rynki, istniejące regulacje stają się przestarzałe i wymagają dostosowania lub likwidacji. Bodźce obecne w strukturze każdej instytucji biurokratycznej, jaką są agencje regulacyjne, sprawiają, że agencje te unikają ryzyka i opierają się reformom;

– po drugie, agencje regulacyjne poddane są wielkiej presji w celu zwiększania regulacji, trudno więc sobie wyobrazić, aby ograniczały się do minimalnego zakresu regulacji. Głównym źródłem presji proregulacyjnej jest parlament, jednak taka presja ma swoje źródło w cechach współczesnych mediów (np. wzmacnianie lęków, zakłócanie pola percepcji ryzyka) oraz w interesach samych podlegających regulacji sektorów.

XI. Jak chronić się przed regulacyjnym przerostem?

Regulacje mają niepokojącą łatwość do pęczkowania i trwania nawet wtedy, gdy straciły już rację bytu. Nie różnią się pod tym względem od innych form interwencji państwa i podobnie wymagają stworzenia instrumentów ochronnych i korekcyjnych.

Ze względu na cechy regulacji (pośredniość i rozproszenie oddziaływania) ich skutki nie są łatwe do wychwycenia. Konieczne jest stworzenie metody ich identyfikacji i szacowania. Metoda taka została stworzona w państwach o długiej tradycji stosowania regulacji w kontekście gospodarki rynkowej. Jest nią wymóg oceny skutków regulacji (*Regulatory Impact Analysis* – RIA). Ma ona pomóc w tym, by agencje regulacyjne podejmowały działania wtedy, gdy czynić to powinny, oraz w tym, by działania regulacyjne były efektywniejsze i przynosiły korzystne rezultaty przy użyciu mniejszych nakładów.

Upowszechnienie tego typu analiz postulują wpływowi amerykańscy ekonomiści pod kierunkiem Kennetha Arrowa¹⁸, którzy zalecają, aby przy podejmowaniu decyzji publicznych nie ograniczać obszarów, w których dokonywane są analizy ekonomicznych kosztów i korzyści przygotowywanych regulacji. Sugerują także, by takie analizy przeprowadzały ośrodki zewnętrzne w stosunku do agencji regulacyjnych – im częściej bowiem analiza kosztów i korzyści będzie pochodzić z zewnętrznych w stosunku do agencji rządowych źródeł, tym lepiej.

Ocena skutków regulacji jest zbiorem procedur i zaleceń umożliwiających *ex ante* ocenę, jak proponowane (lub istniejące) prawa i regulacje wpływają na gospodarkę oraz pośrednio na dobrobyt obywateli. Jest oceną ekonomicznych skutków działań regulacyjnych proponowanych przez rząd i agencje regulacyjne poprzez *ex ante* rozważenie propozycji regulacyjnej z punktu widzenia jej celowości i efektywności kosztowej. Może powinna też służyć zapobieganiu wprowadzania błędnych lub zbyt kosztownych regulacji.

Ocena skutków regulacji (RIA) jest z powodzeniem stosowana w celu poprawy jakości polityk publicznych między innymi w USA i Kanadzie. Działania w celu systematycznego stosowania oceny skutków regulacji podjęły rządy Niemiec (analiza wpływu kosztów regulacji dla MSP) i Wielkiej Brytanii (w tym przypadku istnieją już wypracowane procedury weryfikacji wpływu regulacji na małe przedsiębiorstwa). Wprowadzanie oceny skutków regulacji i poszerzanie obszarów nią objętych jest więc pewną tendencją międzynarodową. W takim duchu wypowiedziała się Rada OECD, formułując 9 marca 1996 roku *Zalecenia w sprawie poprawy jakości*

¹⁸ Kenneth J. Arrow, Maureen L. Cropper, George C. Eads, Robert W. Hahn, Lester B. Lave, Roger G. Noll, Paul R. Portney, Milton Russel, Richard Schmalensee, V. Kerry Smith, Robert N. Stavins, *Is There a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulation*, „Science”, vol. 272, 12 kwietnia 1996, s. 221-222.

regulacji rządowych (Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation).

Wdrożenie systemu oceny regulacji i upowszechnienie stosowania ich wyników przy podejmowaniu decyzji publicznych nie jest procesem łatwym. Wymaga wysiłku i konsekwencji. Przykładowo, aż do połowy lat siedemdziesiątych XX wieku w Stanach Zjednoczonych nie istniał mechanizm rządowego nadzoru nad wprowadzanymi regulacjami. Pierwszą próbą jego wprowadzenia w życie było rozpoczęcie przez administrację prezydenta Richarda Nixona przeglądu regulacji pod kątem ich wpływu na jakość życia Amerykanów¹⁹. Praktyka ta została później sformalizowana przez prezydenta Geralda Forda, który w Rozporządzeniu nr 11821 (Executive Order No. 11821) wprowadził wymaganie, aby wszystkie agencje regulacyjne przygotowywały ocenę wpływu wydawanych przez siebie regulacji na poziom inflacji. Nadzór nad przeglądem regulacji miała sprawować powołana wówczas Rada do spraw Stabilności Płac i Cen (The Council on Wage and Price Stability). Początkowo praktyka oceny skutków regulacji polegała na wskazaniu całkowitych kosztów, które pociąga za sobą jej wprowadzenie. Nie istniały wtedy ani procedury dla systematycznej analizy, ani precyzyjne testy ekonomiczne. Dopiero prezydent James Carter w Rozporządzeniu nr 12044 wprowadził formalny wymóg, by nowe regulacje spełniały kryterium efektywności kosztowej. Agencje regulacyjne miały odtąd udowadniać, że spośród możliwych rozwiązań regulacyjnych wybrane zostały te, które nakładają najmniejsze ciężary na obywateli i przedsiębiorstwa. Administracja Cartera utworzyła także Grupę do spraw Analizy i Przeglądu Regulacji (The Regulatory Analysis Review Group). Jej członka-

¹⁹ Zob. W. Kip Viscusi, John M. Vernon, Joseph E. Harrington Jr., *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, Cambridge 1996, rozdział 2: „The making of a regulation”.

mi były osoby wchodzące w skład Rady do spraw Stabilności Płac i Cen oraz prezydenckiej Rady Doradców Ekonomicznych (Council of Economic Advisors). Znaczenie tej grupy wynikało nie tylko z faktu technicznej biegłości przeprowadzanych przez nią analiz, ale i z tego, że była ona w stanie wywierać presję polityczną na agencje regulacyjne. Administracja Ronalda Reagana wprowadziła znaczne zmiany do mechanizmu nadzoru nad regulacjami. Pierwszą z nich było przesunięcie odpowiedzialności za nadzór nad nimi z Rady do spraw Stabilności Płac i Cen do działającego przy Prezydencie Biura do spraw Zarządzania i Budżetu (Office of Management and Budget). Ponadto Rozporządzeniem nr 12291 Reagan wprowadził ściśle procedury postępowania agencji regulacyjnych, w tym wymóg przeprowadzania pełnej analizy kosztów i korzyści w miejsce stosowania tylko kryterium efektywności kosztowej. Rozporządzenie nr 12291 formułuje następujące kryteria decyzyjne dla agencji regulacyjnych: decyzje administracyjne powinny być oparte na adekwatnej informacji dotyczącej potrzeby i skutków proponowanego przez rząd działania; działania regulacyjne nie powinny być podejmowane, jeśli potencjalne korzyści społeczne są mniejsze niż koszty społeczne; cele regulacyjne powinny być stanowione tak, aby maksymalizować korzyści społeczne netto; spośród alternatywnych rozwiązań regulacyjnych służących osiągnięciu danego celu powinny zostać wybrane te, które nakładają na społeczeństwo najmniejsze koszty netto; agencje regulacyjne powinny ustanawiać priorytety regulacyjne tak, aby maksymalizować zagregowane korzyści netto dla społeczeństwa, biorąc pod uwagę warunki funkcjonowania gałęzi, której dotyczy regulacja, stan gospodarki i inne przewidywane przyszłe działania regulacyjne.

Prezydentura George'a Busha nie przyniosła istotnych zmian w mechanizmie kontroli regulacji. Wraz ze zwycięstwem wyborczym Williama Clintona pojawiły się wątpliwości, czy me-

chanizm kontroli regulacji zostanie utrzymany. Wśród wyborców Partii Demokratycznej i związanych z nią ekonomistów narodziło się przekonanie, że kontrola regulacji została przechwycona przez środowiska biznesu zainteresowane wyłącznie deregulacją.

Jednak Clinton nie podważył mechanizmu kontroli regulacji. Do zasad nim rządzących wprowadził tylko zapis, że analizy RIA powinny w większym stopniu brać pod uwagę niematerialne lub trudno kwantyfikowalne wartości. Oznacza to uznanie zasady, że również cele społeczne, takie jak rozszerzenie zabezpieczeń społecznych czy ochrona konsumenta, powinny być realizowane z zachowaniem generalnych zasad towarzyszących RIA.

Obecnie prezydenckie Biuro do spraw Zarządzania i Budżetu analizuje i ocenia proponowane regulacje w różnych fazach: od wydania zgody na program regulacyjny, w którym są zawarte cele regulacyjne, poprzez ocenę RIA wydawaną w stosunku do wstępnej wersji regulacji, aż do oceny RIA w stosunku do regulacji w jej końcowym brzmieniu. Celem tego kontrolnego *iter* jest nie tylko sprawdzenie *ex ante* bilansu społecznych kosztów i korzyści danej regulacji, ale także zapewnienie zgodności regulacji z priorytetami i polityką administracji prezydenckiej. Oczywiście takie analizy nie wykluczają kontroli jakości regulacji w fazie debaty parlamentarnej i później na drodze sądowej weryfikacji z aktami wyższego rządu i podstawowymi wolnościami, jednak siła legislacyjna administracji prezydenckiej sprawia, że większość jej propozycji regulacyjnych staje się prawem. Stąd też znaczna waga wewnętrznych analiz rządowych.

Warto dodać, że zarówno wstępna wersja regulacji, jak i jej ostateczne brzmienie są publikowane w *Federal Register* – Dzienniku Urzędowym USA. Do dyskusji nad jej kształtem mają dostęp zarówno osoby i środowiska bezpośrednio zainteresowane, jak i osoby trzecie. Otwarte wykładanie przesłanek i empirycznej

podstawy proponowanej regulacji osłabia siłę oskarżeń o działanie w interesie wpływowych lobby, a co za tym idzie – zmniejsza prawdopodobieństwo przechwycenia regulacji przez grupy interesu.

Ocena skutków regulacji (RIA) nie jest cudowną bronią pozwalającą na natychmiastowe zwiększenie efektywności działań rządu. Płynące z niej korzyści społeczne mają charakter pośredni i wypływają z:

- wymuszania spójności i efektywności działań regulacyjnych;
- zapewniania przejrzystości działań regulacyjnych rządu;
- poprawy empirycznych podstaw podejmowanych decyzji;
- zwiększania dostępu obywateli i ich organizacji do projektowanych regulacji już we wczesnych etapach ich powstawania.

Spełnienie tych warunków nie powinno być odczytywane jako brutalna ekonomizacja polityki i działań rządu. Przykład USA pokazuje, że na procedurach RIA mogą skorzystać także rządy (tj. administracje) chcące realizować szerzej rozumiane cele wzrostu dobrobytu społecznego, a nie tylko „odbiurokratyzować” gospodarkę.

RIA okazuje się pomocna w krajach, gdzie rządy starają się zbudować przestrzeń dla racjonalnego dyskursu publicznego, w tym także dla pluralistycznego współzawodnictwa racji i interesów. Niezbędnym warunkiem efektywnego stosowania RIA jest jednak wola polityczna rządów do obiektywizacji podejmowanych decyzji.

Wdrożenie RIA nie jest pozbawione zagrożeń: najważniejszym z nich jest rytualizacja spełniania wymagań. Dzieje się tak, gdy nie został wprowadzony tzw. „próg wpływu”, czyli kryterium minimalnego znaczenia regulacji. Uzasadnienie za pomocą RIA obowiązuje wówczas przy każdej podejmowanej decyzji, owocując marnotrawstwem środków i deprecjacją jej znaczenia. RIA nie powinny powstawać wyłącznie w cieniu gabinetów: bez publicznej

konfrontacji argumentów RIA może skarcić do tworzenia uzasadnień dla z góry przyjętego stanowiska.

Otwarta debata publiczna może poprawić konstrukcję proponowanych rozwiązań regulacyjnych, zmniejszając zagrożenie przechwycenia regulacji przez grupy interesu – przyczynia się więc do wzrostu dobrobytu społecznego. Stopień otwartości dyskusji publicznej wzrasta dzięki „otwarceniu” procesu regulacyjnego. Wtedy dopiero argumenty i stanowiska prasy, środowisk akademickich i przedstawicieli zainteresowanych przedsiębiorstw podniosą jakość przyjmowanych regulacji.

Pomocne dla pobudzenia dyskusji publicznej byłoby stworzenie centralnego rejestru proponowanych regulacji, który zawierałby propozycje regulacji wraz z ich uzasadnieniem, czyli z analizami uzasadniającymi potrzebę i korzyści płynące z wprowadzenia danej regulacji (uzasadnienie proponowanych regulacji mogłoby mieć formę „karty oceny skutków regulacji”). Dzięki stworzeniu takiego rejestru (mógłby on przybrać formę portalu internetowego) opinia publiczna uzyskałaby pełniejszy dostęp do informacji o oczekiwanych korzyściach i kosztach podejmowanych regulacji, mogłaby więc konfrontować dane i argumenty wysuwane przez agencje regulacyjne z własnymi szacunkami i przewidywaniami.

Jakość rządzenia w państwie regulacyjnym w dużym stopniu zależy od zdolności do zapewnienia otwartości i konkurencyjności analizy przesłanek decyzji regulacyjnych.

XII. Zakończenie

Obraz konfliktu państwa i rynku upowszechniany przez gustujące w upraszczających i emocjonalnych tezach współczesne media elektroniczne jest nieprawdziwy, a nawet groźny. Taka jednostronna interpretacja uniemożliwia zrozumienie, a w konsekwencji rozwiązanie społecznych i gospodarczych problemów.

Rynek jest mechanizmem fundującym nowoczesne gospodarki, jednak w celu osiągnięcia satysfakcjonującego poziomu efektywności wymaga wsparcia przez regulacje prawne i etyczne. Naiwna wiara, że rynki są kompletne i odporne na kryzysy, prowadzi do zanegowania potrzeby ustanawiania regulacji, gdyż regulacja jest ograniczeniem w imię ochrony wartości publicznych.

Paradoksalne jest, że gdy masowego odbiorcę karmi się mitem o korzyściach z braku ograniczeń, współcześni ekonomiści dostrzegają niezbędność formalnych i nieformalnych regulacji. Upowszechniane przez media idee ekonomiczne są zmitologizowaną i podatną na manipulację wersją współczesnej teorii ekonomicznej. Gdy teoretycy ekonomii piszą kolejne prace uściślające warunki efektywności gospodarowania, dostrzegając znaczenie wartości, zaufania czy zdolności do kooperacji²⁰, popularne prace pełne są komiksowej wersji człowieka gospodarującego i gospodarki²¹. Fakt ten nie pozostaje bez konsekwencji dla gospodarek.

Współczesne państwo posługuje się regulacjami: ustanawia i z mniejszą lub większą skutecznością je egzekwuje. Tworzy także agencje regulacyjne, które mają ułatwić rozwiązywanie problemów publicznych w sposób wiarygodny, konsekwentny i zgodny

²⁰ *Kultura ma znaczenie*, Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington (red.), przekł. Sławomir Dymczyk, Zysk i S-ka, Poznań 2003.

²¹ Steven D. Levitt, Stephen J. Dubner, *Freakonomia: świat od podszewki*, przekł. Agnieszka Sobolewska, Helino, Gliwice 2006.

ze stanem wiedzy o związkach przyczynowych pomiędzy stosowanymi narzędziami a oczekiwanymi rezultatami. Rozwój agencji regulacyjnych jest odpowiedzią na potrzebę depolityzacji (odpartynienia) rządu państwem; może stać się metodą budowania instytucji, kadr i procedur, które zapewniłyby życiu publicznemu niezbędne minimum stabilności i fachowości w sytuacji presji krótkookresowych interesów politycznych i groźby „partyjnego nepotyzmu”.

Wielość celów stawianych agencji lub ich ogólnikowość dają agencji olbrzymie uprawnienia władcze, które z kolei rodzą koszty przedstawicielstwa. Te zaś nie mogą być całkowicie wyeliminowane, mogą jednak zostać zmniejszone przez właściwy system kontroli nad działalnością agencji – kontroli przybierającej formy od zapewnienia przestrzegania prawa, przez informacje o przygotowywanych regulacjach, po prawo do odwołania się od decyzji agencji regulacyjnych. Trzeba przy tym pamiętać, że system kontroli powinien uwzględniać zróżnicowanie kosztów uzyskiwania informacji przez różne grupy społeczne, których dotyczy dany typ regulacji. Koszty te są względnie niskie dla zainteresowanych przedsiębiorstw i grup interesu, a stosunkowo wysokie dla pojedynczych obywateli. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że uwagę opinii publicznej przyciągać będą jedynie te regulacje, które budzą sprzeciw lub poparcie dobrze zorganizowanych grup interesu.

Posługiwanie się przez państwo narzędziami regulacyjnymi wiąże się jednak z zagrożeniami, które można sprowadzić do trzech typów ryzyk. Pierwsze zagrożenie można nazwać **ryzykiem regulacyjnego przeciążenia**. Płynie ono z faktu, że decyzje agencji regulacyjnych nakładają koszty na jednostki i przedsiębiorstwa. Co więcej, ponieważ koszty te nie pojawiają się *explicite* w żadnym publicznym budżecie, lecz obciążają rozproszone grupy adresatów regulacji, regulujący stoją przed pokusą mnożenia regulacji, któ-

rych nic nie zdaje się ograniczać. W ten sposób „drobne” koszty poszczególnych regulacji mogą składać się na kosztowny efekt łączny. Z prowadzonych w Stanach Zjednoczonych badań wynika, że koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa w celu dostosowywania się do regulacji wynoszą nawet 3-4% produktu krajowego brutto. Brak jest oszacowań kosztów regulacji w krajach UE, lecz prawdopodobnie są one o 1,5-2% większe niż w USA.

Ryzyko regulacyjnego przeciążenia jest szczególnie groźne w realiach administracyjnie słabego państwa. Słabość administracyjna państwa sprawia, że związane z regulacjami koszty tworzą bodźce do omijania regulacji poprzez korumpowanie inspektorów instytucji powołanych do egzekwowania ich przestrzegania. Świadomość takiego zagrożenia nie oznacza nawoływania do zniesienia wszelkich regulacji, dotyczących na przykład ochrony środowiska lub ochrony konsumenta, lecz przypomina o tym, że efektywne regulacje biorą pod uwagę bilans korzyści i kosztów ich wprowadzenia, a jednym z najpoważniejszych kosztów nadmiernych lub źle zaprojektowanych regulacji jest rozpowszechnianie się korupcji.

Drugie ryzyko można nazwać **ryzykiem przechwycenia działań agencji regulacyjnej przez regulowane podmioty**. Mogą istnieć sytuacje, w których agencje regulacyjne, zamiast działać w interesie szerokich rzesz obywateli, konsumentów i producentów, ustanawiają reguły, które, uprzywilejowując pewne grupy, dyskryminują inne. Niebezpieczeństwo to jest szczególnie groźne, gdy agencja regulacyjna funkcjonuje na dopiero co tworzącym się rynku: w takiej sytuacji jej decyzje bezpośrednio wpływają na losy przedsięwzięć gospodarczych oraz na rozkład kosztów i korzyści wynikający z ich realizacji. Zauważmy, że agencja regulacyjna, jaką jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, rozpoczęła działalność w kwietniu 1993 roku, zanim zaczął działać jakikolwiek prywatny

nadawca telewizyjny. Jej późniejsze decyzje koncesyjne, dotyczące nie tylko tego komu, ale i ilu oraz kiedy, wpłynęły na szanse i wyniki rywalizacji rynkowej. Fakt, że KRRiT przyznała najpierw jedną, a nie dwie, trzy lub dowolną liczbę koncesji, dał wybranemu podmiotowi ogromną przewagę konkurencyjną, a informacje prasowe sugerują, że ów podmiot usiłował później wpływać na czas wydawania kolejnych koncesji oraz na nakładane na nowych nadawców ograniczenia w ilości dozwolonego czasu reklamowego. Z pozoru „neutralne” regulacje KRRiT zrodziły poważne skutki gospodarcze.

Ryzyko trzecie można nazwać **ryzykiem proceduralnej nierzetelności**. Wynika ono z faktu, że agencje regulacyjne mogą polegać na niestarannie zebranych i niedopracowanych informacjach, z których wyprowadzane są niepoprawne wnioski i zalecenia. Ryzyku temu przeciwdziała się zazwyczaj, przyznając możliwość zaskarżenia decyzji agencji regulacyjnych do sądów. W takich przypadkach rozpatrywaniem odwołań zajmuje się naczelny sąd administracyjny. Należy jednak pamiętać, że sądy najczęściej uchylają decyzje podjęte z naruszeniem istniejących procedur; na ogół nie są jednak w stanie unieważnić danej regulacji ze względu na jej meritum i koszty, jakie nakłada.

Efektom braku umiejętności (lub politycznej woli) zmniejszania tych typów ryzyka może być zaistnienie sytuacji, w której agencje regulacyjne „przeregulowują” gospodarkę, tworzą korzyści dla niewielu kosztem wielu, źle wskazują cel regulacji albo konstruują nieskuteczne i nieefektywne narzędzia regulacyjne.

Odpowiedzią na te zagrożenia rzadko jest całkowita deregulacja. Dzieje się tak, gdyż całkowita deregulacja jest nieosiągalna. Właściwą odpowiedzią jest raczej reregulacja, dla której jednak niezbędne jest zrozumienie, czym są narzędzia regulacyjne i jakie oczekiwane skutki mogą przynieść. Dobrze znająca specyfikę państwa regulacyjnego opinia publiczna jest warunkiem koniecznym stworzenia „państwa, które ciągle się reformuje”.

Instytut Obywatelski jest formułą realizowania przez partię Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej działalności eksperckiej i wydawniczo-edukacyjnej, związanej z działalnością statutową. Instytut Obywatelski stanowi ekspercki think tank badawczo-analityczny.

Głównym celem Instytutu Obywatelskiego jest promowanie i upowszechnianie idei obywatelskości, wskazanie konieczności zaangażowania obywateli w życie publiczne, wypracowanie mechanizmów współpracy umożliwiających i rozwijających kooperację pomiędzy politykami różnych szczebli, przedstawicielami mediów i obywatelami.

Działalność Instytutu sprowadza się między innymi do:

- prowadzenia projektów badawczych i analitycznych pomagających budować społeczeństwo obywatelskie;
- inicjowania debat społecznych angażujących polityków różnych szczebli, dziennikarzy, naukowców, przedstawicieli organizacji pozarządowych i działaczy społecznych, a także samych obywateli;
- wskazywania zagrożeń dla jakości życia publicznego;
- proponowania usprawnień i wypracowania narzędzi wspomagających rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Instytut prowadzi badania, przygotowuje raporty i analizy, prowadzi warsztaty dotyczące istotnych kwestii związanych ze społeczeństwem obywatelskim, współpracując z gronem ekspertów z różnych ośrodków akademickich i naukowych.

Główne pola zainteresowań i działalności Instytutu Obywatelskiego to:

- obywatelska Polityka
- obywatelskie Społeczeństwo
- obywatelska Europa
- obywatelska Gospodarka
- obywatelska Kultura



ul. Wiejska 14 lok. 5
00-490 Warszawa
biuro@instytutobywatelski.pl
www.instytutobywatelski.pl