

BOGUSŁAW FIEDOR*

Błędy rynku a błędy państwa – regulacja rynkowa *versus* regulacja publiczna¹

1. Rynek i państwo jako metody koordynacji – uwagi wstępne

Punktem wyjścia niniejszego artykułu jest przyjęcie określonej alternatywy czy też dychotomii instytucjonalnej w analizie mechanizmów koordynacji i optymalizacji makroekonomicznej (a nawet globalnej) działań indywidualnych podmiotów gospodarczych w gospodarce rynkowej (por. Demsetz, 1982; Wolf Jr., 1994). Alternatywa ta polega na przeciwstawianiu sobie dwóch niedoskonałych mechanizmów takiej koordynacji: niedoskonałego rynku i niedoskonałego państwa. Mówiąc inaczej, zakłada się *explicite*, że oba te ogólnie pojmowane mechanizmy koordynacji charakteryzują się określonymi zawodnościami czy błędami, jeśli chodzi o zdolność takiego sterowania rozwojem gospodarki rynkowej, który zapewnia jej ruch w kierunku optimum Pareto, czyli w kierunku maksymalizacji dobrobytu społecznego przy danym (w sensie ilościowym i jakościowym) wyposażeniu gospodarki w szeroko rozumiane zasoby ekonomiczne z jednej strony, a preferencjach właścicieli tych zasobów z drugiej². Oznacza to także odrzucenie z definicji

* Prof. dr hab. Bogusław Fiedor – Instytut Ekonomii, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu; e-mail: rektor@ue.wroc.pl

¹ Artykuł stanowi zmodyfikowaną wersję tekstu, który w języku angielskim ukazał się jako *Market Failures and State Failures – Market Regulation vs. Public Regulation* w Pracach Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, „Ekonomia” („Economics”) 2011, nr 3(15), s. 11–26. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu wyraziło zgodę na opublikowanie tekstu polskiego w czasopiśmie „Ekonomista”.

² Pojęcie „błędu rynku” jest tutaj używane jako polski odpowiednik angielskiego terminu *market failure*, wprowadzonego do ekonomii przez F.M. Batora (1958). W artykule abstrahuje się od dyskusji nad potencjalnymi różnicami znaczeniowymi między zamiennie używanymi pojęciami, takimi jak: ułomności rynku, niepowodzenia rynku czy niesprawność rynku. Wszystkie te określenia można oczywiście odnieść także do błędów czy zawodności państwa.

alternatywy instytucjonalnej, polegającej na przeciwstawianiu sobie doskonałego rynku i doskonałego państwa.

Przyjęta alternatywa implikuje zarówno potrzebę identyfikacji oraz poszukiwania źródeł *błędów rynku i błędów państwa* w gospodarce rynkowej, jak i badania potencjalnych i rzeczywiście występujących współzależności tych błędów. Oznacza ona także odrzucenie podejścia skrajnie neoliberalnego czy neoklasycznego, które głosi, że zdecydowana większość błędów rynku ma swoje źródło w błędach regulacji gospodarki przez państwo.

W nawiązaniu do założonej alternatywy instytucjonalnej przyjmuje się w artykule dwie ogólne hipotezy:

1. Ze względu na nieuniknioną naturę błędów regulacyjnych obu rodzajów rynek i państwo nie powinny być traktowane jako „konkurencyjne”, ale zawsze jako komplementarne mechanizmy koordynacji działań indywidualnych podmiotów gospodarczych.
2. Niedoskonałości (błędy) państwa wiążą się – ogólnie biorąc – z faktem, że ze względu na złożoną (niejednorodną) w wymiarze funkcjonalnym i przestrzennym strukturę państwa jako podmiotu regulującego funkcjonowanie gospodarki nie można mówić w praktyce o jednolitym celu jego działania. Wręcz przeciwnie, jako sytuację standardową należy zakładać istnienie bardzo licznych sprzeczności w wiążkach celów przyjmowanych na przestrzennie i funkcjonalnie zróżnicowanych poziomach oddziaływania państwa na gospodarkę. Ponadto występują zróżnicowane możliwości wywierania presji na osiągnięcie określonych celów regulacyjnych, w tym zwłaszcza ze względu na niejednakowy dostęp do informacji i asymetrię informacji w układzie: organy państwa – prywatne podmioty gospodarcze³.

Przyjmując założenie o powszechnej współzależności błędów rynku i błędów państwa, a na tym tle także o współzależności regulacji rynkowej i publicznej, w artykule przyjmuje się zarazem ogólną neoklasyczną przesłankę metodologiczną, że wszelkie formy publicznej regulacji mają na celu nie zastępowanie rynku, lecz jedynie jego szeroko rozumiane usprawnianie w zakresie funkcji koordynacyjno-optimalizacyjnych. Innymi słowy, regulacja publiczna służy (powinna służyć) wzrostowi *rzeczywistej* skuteczności rynku jako mechanizmu koordynacji i optymalizacji działań indywidualnych (niezależnie od ich statusu własnościowego) podmiotów gospodarczych. Zwrócenie uwagi na tę przesłankę jest – jak się wydaje – niezwykle istotne także w kontekście częstego w literaturze przedmiotu, a niemal powszechnego w publicystyce ekonomicznej ujmowania wszelkich form oddziaływania państwa na przebieg zjawisk i procesów rynkowych jako swoistego wypierania rynku czy też ograniczania zakresu regulacji rynkowej. Towarzyszy

³ W sposób oczywisty nasuwa się tutaj analogia do teorii agenta i pryncypała (sługi i pana). Jeśli jednak ująć państwo występujące w roli podmiotu gospodarującego jako „pryncypała”, to należy zawsze pamiętać o swoistej mnogości tego pojęcia, a więc o istnieniu bardzo różnych podmiotów publicznych oddziałujących na indywidualne podmioty gospodarcze – zarówno prywatne, jak i publiczne – oraz o tym, że bardzo zróżnicowany może być w praktyce zakres asymetrii informacyjnej między obiema stronami odbywającej się między nimi gry regulacyjnej.

temu na ogół ujmowanie działań regulacyjnych państwa jako aktywności przyczyniającej się do ogólnego spadku efektywności gospodarowania⁴. W nawiązaniu do dwóch wskazanych powyżej alternatyw instytucjonalnych oznacza to *implicit* odrzucenie innej jeszcze dychotomii, a mianowicie: doskonały rynek *versus* niedoskonałe państwo – dychotomii, która ma tak samo niewiele wspólnego ze współczesną rzeczywistością rozwiniętych gospodarek rynkowych jak dychotomia: niedoskonały rynek – doskonałe państwo.

Podjęcie neoklasyczne implikuje też, że na potrzebę doskonalenia regulacji rynkowej (poprzez ograniczanie zakresu występowania błędów rynku) i ograniczania regulacyjnych błędów państwa należy patrzeć zgodnie z paradygmatem metodologicznego indywidualizmu. W tym przypadku oznacza to przede wszystkim konieczność uwzględniania kosztów i korzyści osiąganych przez poszczególnych uczestników „gry regulacyjnej”: podmioty podlegające regulacji, instytucje regulacyjne, instytucje tworzące podstawy prawne i organizacyjne regulacji (szeroko rozumiani legislatorzy). W szczególności umiejętność identyfikacji i szacowania takich kosztów i korzyści oraz właściwe wyważenie ich rozkładu między tych uczestników jest elementarnym warunkiem pozyskiwania poparcia dla planowanych przez państwo działań regulacyjnych.

Bardzo często w literaturze ekonomicznej dyskusja na temat rynkowego i państwowego (publicznego) mechanizmu regulacji i koordynacji działań indywidualnych podmiotów gospodarczych prowadzona jest z perspektywy pytania – o zarówno pozytywnym, jak i normatywnym charakterze – „ile rynku, ile państwa”⁵. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednak przedmiotem rozważań w tym artykule. Wychodząc od powyżej wskazanej alternatywy instytucjonalnej: niedoskonały rynek – niedoskonałe państwo, a także przesłanki metodologicznej, że regulacja publiczna powinna – poprzez ograniczanie zakresu występowania błędów rynku i/lub ekonomicznie oraz społecznie negatywnych następstw ich występowania – skutkować wzrostem efektywności alokacyjnej realnie istniejących rynków, w artykule analizuje się jedynie istotę oraz współzależności błędów regulacyjnych obu rodzajów.

W artykule nie podejmuje się także analizy potencjalnych i rzeczywistych negatywnych następstw regulacji publicznej o charakterze „moralnym”, czyli polegających na przyczynianiu się tejże regulacji do swoistej erozji systemu wartości, wzorów zachowań i postaw społecznych składających się na kulturę ekonomiczną i etos kapitalistycznej gospodarki rynkowej⁶. To abstrahowanie wynika w znacznej części z zaproponowanego w dalszej części artykułu sposobu rozumienia regulacji publicznej w gospodarce rynkowej i wyróżnienia polityki stabilizacji makroekonomicznej i polityki strukturalnej państwa jako jakościowo odmiennych obsza-

⁴ A. Lipowski (2002), nie negując faktu szerokiego występowania zawodności państwa, zwraca zarazem uwagę na ograniczoność czy też niedostatki tzw. ujęcia antyetatystycznego.

⁵ Szerzej na ten temat zob. Ptak (2008); por. też. Kaja (2007).

⁶ Problematyka ta w najszerszy sposób została ujęta – z pozycji liberalnych (a w zasadzie libertariańskich) – przez jednego z czołowych współczesnych przedstawicieli szkoły austriackiej (zmarłego w 1995 r.), M. Rothbarda (zob. Rothbard, 2009, 2010).

rów (poziomów) oddziaływania państwa na gospodarkę. Nie można wykluczyć, że również w ramach wąsko rozumianej regulacji publicznej pojawią się skutki negatywne, czy dyskusyjne z „moralnego punktu widzenia”, choć skądinąd racjonalne z punktu widzenia indywidualnych podmiotów gospodarczych będących „odbiorcami” określonych rozwiązań regulacyjnych. Pośrednio wskazuje na to choćby tzw. *capture theory of regulation*, zwana na ogół w polskiej literaturze ekonomicznej teorią przechwycenia, zgodnie z którą rozwiązania regulacyjne zapewniają zwykle realizację interesów ekonomicznych jednej tylko grupie podmiotów, a mianowicie podlegającym regulacji przedsiębiorstwom. Owe moralnie negatywne skutki oddziaływania państwa na gospodarkę należy wiązać przede wszystkim z różnymi rodzajami polityki makroekonomicznej (polityki stabilizacji makroekonomicznej) oraz – z różnymi rodzajami polityki o charakterze selektywnym (przemysłowa, rolna, transportowa i inne) bądź horyzontalnym (regionalna czy ekologiczna), współtworzących szeroko rozumianą politykę strukturalną państwa.

2. Definicja paradygmatu rynku i regulacji publicznej w gospodarce rynkowej jako punkt odniesienia dla analizy błędów rynku i błędów państwa

Punktem odniesienia analizy błędów rynku i błędów państwa będzie w dalszej części artykułu określony, zaproponowany przez autora, sposób pojmowania rynku jako ogólnego mechanizmu regulacji (koordynacji i optymalizacji) oraz – w nawiązaniu do literatury przedmiotu – definicja regulacji publicznej. W odniesieniu do pierwszego z tych mechanizmów regulacyjnych będziemy używać określenia „paradygmat rynku”⁷, rozumianego w następujący, sekwencyjny sposób:

- a) indywidualne podmioty gospodarcze kierują się przy podejmowaniu swoich decyzji popytowo-podażowych, dotyczących rynków towarowych, rynków czynników produkcji, także rynków finansowych, głównie obserwacją zmian rynkowych cen dóbr, czynników produkcji oraz aktywów finansowych, a także związanych z tym wahań poziomu realizacji swych funkcji użyteczności (celu);
- b) przy spełnieniu określonych warunków, dających się – w najogólniejszym ujęciu – zredukować do warunków doskonałej konkurencji (lub im równoważnych, jak np. w modelu konkurencji potencjalnej), powyżej zdefiniowane działania indywidualnych podmiotów doprowadzają do kształtowania się efektywnej równowagi na poszczególnych rynkach;
- c) jeśli równowaga jest efektywna, to na poszczególnych rynkach, a w konsekwencji i w skali całej gospodarki, jest maksymalizowana wielkość łącznej nadwyżki ekonomicznej (osiąganej przez poszczególne grupy indywidual-

⁷ Pojęcie to autor artykułu zaproponował i szeroko omówił, przeciwstawiając mu pojęcie „paradygmatu państwa” w: Fiedor (2009, s. 27–48).

nych podmiotów; producentów i nabywców dóbr w najprostszym przypadku), czyli następuje maksymalizacja – przy istniejących ograniczeniach – dobrobytu społecznego (optimum Pareto).

Tak rozumiany paradygmat rynku można w pewnym uproszczeniu sprowadzić do triady: efektywność alokacyjna rynku – efektywna równowaga rynkowa – warunkowa maksymalizacja dobrobytu społecznego. Nietrudno zauważyć, że odnosi się on do sytuacji, kiedy są spełnione warunki doskonałej konkurencji, a więc ma charakter jedynie pewnego modelu referencyjnego, w kontekście którego należy rozpatrywać zarówno błędy rynku, jak i państwa.

W literaturze ekonomicznej występuje bardzo wiele, niekiedy znacznie się różniących definicji regulacji publicznej w gospodarce rynkowej. Zawierają się one w przedziale, którego krańce wyznacza z jednej strony bardzo szerokie w sensie przedmiotowym, z drugiej zaś bardzo wąskie ujęcie tej regulacji⁸. W ujęciu szerokim regulacja publiczna będzie utożsamiana z wszelkimi formami oddziaływania państwa na życie gospodarcze czy też z wykorzystaniem przezeń uprawnień władczych, tj. stosowaniem siły przymusu: planistycznego (np. w ramach procedur planowania przestrzennego), administracyjnego lub podatkowego. Ujęcie wąskie będzie się z kolei sprowadzało do utożsamiania regulacji publicznej z aktywnością administracyjną i legislacyjną podmiotów odpowiedzialnych za regulowanie różnych rynków sfery realnej (wytwarzanie dóbr i usług) i sektora finansowego. W tym artykule przyjmuje się definicję regulacji publicznej, która nawiązuje do zaproponowanego rozumienia paradygmatu rynku, czyli określonego sposobu pełnienia przezeń funkcji koordynacyjno-optimalizacyjnych. Przez regulację publiczną będzie się rozumieć ogólne zasady lub specyficzne działania agend rządowych i innych podmiotów administracji publicznej, które oddziałują *bezpośrednio* na mechanizm alokacyjny rynku poprzez wpływ na decyzje producentów i konsumentów dotyczące podaży i popytu.

Punktem odniesienia naszych rozważań jest wyłącznie sfera realna gospodarki, co w szczególności oznacza, że przedmiotem analizy nie jest szeroko rozumiany sektor finansowy gospodarki (rynk finansowe). Nie oznacza to oczywiście, że we współczesnej gospodarce, zwłaszcza ze względu na szybko rosnący poziom jej finansjalizacji i coraz wyższy poziom autonomii sektora finansowego względem gospodarki realnej, funkcjonowanie rynków dóbr i rzeczowych czynników produkcji może być w znacznym stopniu deformowane ze względu na wpływ turbulencji na rynkach finansowych, a na rynku kapitałowym w szczególności, na mikroekonomiczny rachunek optymalizacyjny i decyzje alokacyjne podejmowane w sektorze przedsiębiorstw produkcyjnych, handlowych itp. W pewnym więc zakresie można mówić o występowaniu błędów rynku w gospodarce realnej powodowanych przez transmisję skutków zaburzeń i kryzysów występujących na rynkach finansowych. Nie są one jednak przedmiotem analizy w tym artykule.

Nietrudno zauważyć, że powyższa definicja regulacji publicznej opiera się w sposób klarowny na założeniu, że jeśli skutek niespełnienia warunków kon-

⁸ Patrz zwłaszcza Kahn (1991); por. także Szablewski (2003).

kurencji doskonałej na realnie funkcjonujących rynkach dóbr i czynników produkcji, ale także na rynkach finansowych (te ostatnie, jak już wspomniano, nie są ze względu na specyfikę dotyczących ich regulacji brane pod uwagę w artykule), równowaga na poszczególnych rynkach jest nieefektywna, to nawet przy spełnieniu warunku efektywności alokacyjnej rynkowy mechanizm regulacji nie prowadzi do sytuacji optymalnej w sensie Pareto. Konieczna staje się wówczas regulacja publiczna, czyli różne formy działania państwa, które „usprawniają” rynek, tzn. poprzez usuwanie bądź ograniczanie zakresu występowania jego niedoskonałości umożliwiają gospodarce przesuwanie się w kierunku optimum Pareto. Niekiedy, wówczas gdy takie oddziaływanie na rynek nie jest możliwe, regulacja publiczna może oznaczać działania państwa, które prowadzą do wzrostu dobrobytu poprzez ograniczanie negatywnych, społecznie i ekonomicznie, skutków występowania niedoskonałości rynku.

Zaproponowany sposób rozumienia regulacji publicznej w gospodarce rynkowej oznacza, że staje się ona *ipso facto* immanentną częścią składową neoklasycznie rozumianego paradygmatu rynku. Można zatem nawet powiedzieć, że w ramach takiej interpretacji zanika czy staje się bezprzedmiotowa, tradycyjnie rozumiana antynomia: regulacja publiczna – regulacja rynkowa. Stają się one po prostu w ramach tego paradygmatu niezbędnymi, komplementarnymi mechanizmami koordynacji i optymalizacji.

Jeśli przyjąć, że warunki prowadzenia przez podmioty gospodarcze kalkulacji ekonomicznej oraz podejmowania na podstawie tej kalkulacji decyzji bieżących i strategicznych ulegają istotnym zakłóceniom w warunkach nierównowagi, zwłaszcza jeśli ma ona długotrwały charakter, to za element neoklasycznie pojmowanego paradygmatu rynku można uznać także konieczność działań państwa na rzecz równowagi czy stabilizacji makroekonomicznej. Ujmiemy ją skrótowo jako następującą triadę:

- a) niska i kontrolowalna przez niezależne władze monetarne inflacja;
- b) zrównoważone finanse publiczne;
- c) równowaga zewnętrzna gospodarki⁹.

Chodzi innymi słowy o wszelkie działania szeroko pojmowanego państwa służące pobudzaniu względnie hamowaniu koniunktury, a pośrednio i promowaniu wzrostu gospodarczego, prowadzone w ramach podstawowych polityk makroekonomicznych: monetarnej, fiskalnej i handlowej. Nie należy ich jednak utożsamiać z wyżej zdefiniowaną regulacją publiczną. Trzeba bowiem wyraźnie odróżniać te działania państwa, które w sposób bezpośredni (regulacja publiczna) i pośredni (jak polityka monetarna czy podatkowa) wpływają na warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych.

⁹ Zaproponowane powyżej pojęcie stabilizacji makroekonomicznej nie znajduje bezpośredniego odniesienia do klasycznych ujęć spotykanych w makroekonomii, w której mówi się na ogół o „głównych celach” polityki makroekonomicznej, zaliczając do nich wysoki wzrost gospodarczy, pełne zatrudnienie (niskie bezrobocie), niską inflację oraz zrównoważony bilans płatniczy. Patrz np. Snowdown, Vane, Wynarczyk (1998, s. 9–29)

Podsumowując, zgodnie z neoklasycyście ujmowanym paradygmatem rynku, dwa podstawowe obszary działalności państwa jako podmiotu gospodarującego to:

- regulacja publiczna, czyli oddziaływanie bezpośrednio na warunki funkcjonowania czy podejmowania decyzji ekonomicznych przez gospodarujące podmioty;
- stabilizacja makroekonomiczna, czyli oddziaływanie pośrednio, poprzez zmianę poziomu parametrów, na których wysokość (czy nawet istnienie) podmioty gospodarcze nie mają (pomijając działania lobbingowe czy klientystyczne) wpływu. Są to np. stopy referencyjne banku centralnego, wielkość podstawowych agregatów pieniężnych, stawki podatkowe, stawki obciążeń świadczeniami z tytułu szeroko rozumianego zabezpieczenia socjalnego czy stawki celne.

Zaproponowany sposób rozumienia zarówno paradygmatu rynku, jak i regulacji publicznej implikuje w sposób jednoznaczny ogólną definicję błędów rynku. Będzie to niezdolność rzeczywistych rynków do takiej alokacji ograniczonych zasobów, która prowadzi do maksymalizacji łącznej nadwyżki ekonomicznej, czyli maksymalizacji dobrobytu społecznego. Tak rozumiane błędy czy niedoskonałości rynku można podzielić na dwie wielkie grupy:

- 1) niedoskonałości związane z naruszaniem zasad konkurencji;
- 2) niedoskonałości związane z funkcjonowaniem systemu indywidualnych (prywatnych) praw własności (praw dyspozycji).

Podział ten nie jest całkowicie rozłączny. Przykładowo funkcjonowanie monopolu naturalnych, będących klasycznym i bardzo często występującym zjawiskiem instytucjonalnym oznaczającym naruszenie warunków konkurencji doskonałej, nierzadko wiąże się z produkcją i dostarczaniem dóbr publicznych, negatywnie z kolei oddziałujących na system indywidualnych praw własności. Konieczność regulacji publicznej wynika w tym przypadku zarówno z potrzeby przeciwdziałania nadużywaniu pozycji monopolistycznej przez dostawcę dóbr publicznych, jak i ograniczania zjawiska „jazdy na gapę” przez nabywców tychże dóbr.

Ograniczone ramy objętościowe, a także główny cel artykułu, jakim jest ukazanie współzależności błędów rynku i błędów państwa, czynią zbędnym szerszą ich analizę lub klasyfikację¹⁰. Istotne jest natomiast, aby dokonać rozróżnienia między błędami rynkowymi o charakterze uniwersalnym i specyficznym. Błędy uniwersalne są związane z o gólnymi przyczynami zawodności rynkowego mechanizmu alokacyjno-równowagowego i mogą występować w każdym sektorze czy gałęzi gospodarki. Abstrahując od powyższego „dwójpodziału” błędów rynku, można za literaturą przedmiotu wskazać takie podstawowe rodzaje uniwersalnych błędów rynku, jak:

- 1) sytuacje monopolistyczne, w tym zwłaszcza związane z monopolem naturalnym;
- 2) występowanie bezpośrednich (technologicznych) efektów zewnętrznych – zarówno negatywnych, jak i (co się rzadziej dostrzega) pozytywnych;

¹⁰ Patrz np. Medema (2007).

- 3) występowanie dóbr publicznych (często w powiązaniu z dodatnimi i/lub /negatywnymi efektami zewnętrznymi);
- 4) niedoskonałości informacyjne;
- 5) występowanie ryzyka i niepewności.

Podobnie jak wcześniej zdefiniowany podział ogólny uniwersalnych błędów rynku (błędy związane z naruszaniem warunków konkurencji i prywatnych praw własności), również powyższa klasyfikacja błędów rynku nie ma charakteru ściśle rozłącznego. Oznacza to w szczególności, że bardzo często mamy do czynienia z ich współwystępowaniem. Przykładowo zakłóceniom funkcjonowania rynku związanym z publicznym charakterem wielu dóbr środowiskowych towarzyszy często występowanie bezpośrednich, negatywnych efektów zewnętrznych w postaci zanieczyszczenia środowiska czy nadmiernej eksploatacji jego zasobów, gdyż brak jasno zdefiniowanych praw własności na tym obszarze i/lub niemożność ich rzeczywistego egzekwowania rodzi niemal zawsze – w warunkach braku odpowiedniej regulacji publicznej – tendencję do nadmiernego w stosunku do możliwości asymilacyjnych i odtworzeniowych przyrody eksploatacji jej zasobów.

Z kolei błędy specyficzne to błędy, które ze względu na swój charakter i formę są właściwe dla funkcjonowania określonych rynków lub – w przypadku błędów państwa – reżimów regulacji publicznej właściwych dla tych rynków. Literatura poświęcona błędom rynku, jak i teorii regulacji publicznej w gospodarce rynkowej pozwala wskazać te sektory gospodarki, w których mamy do czynienia ze szczególnym nasileniem występowania specyficznych błędów rynku/państwa:

- 1) produkcja i dystrybucja wiedzy naukowej (innowacji);
- 2) edukacja formalna na różnych poziomach;
- 3) ochrona środowiska i gospodarowanie jego zasobami¹¹.

W przypadku produkcji i dystrybucji wiedzy naukowej (wynalazków, innowacji itp.) najważniejszy błąd specyficzny to sprzeczność między wymogami optymalności społecznej systemu produkcji z jednej strony, systemu zaś dystrybucji tej wiedzy z drugiej. Z tego pierwszego punktu widzenia optymalność wymaga czasowego przynajmniej monopolu informacyjnego, aby można było prywatnie zawłaszczyć korzyści wynikające z zastosowania prywatnych zasobów w celu produkcji wiedzy. Społecznie optymalna dystrybucja to z kolei system, w którym wiedza jest dobrem wolnym czy dostępnym tylko po krańcowym koszcie dystrybucji, co z kolei zniechęcałoby prywatnych inwestorów do inwestowania w produkcję wiedzy. Rozwiązaniem regulacyjnym, które w pewnym zakresie łagodzi tę sprzeczność, jest nadzorowany przez państwo system patentowo-licencyjny, względnie też publiczne subsydiowanie produkcji wiedzy w firmach prywatnych. Jeśli chodzi o edukację formalną, to podstawowym błędem specyficznym jest tutaj poważna rozbieżność między społeczną i prywatną stopą zwrotu z inwestycji w kształcenie, co czyni zasadnym rozwiązanie regulacyjne w postaci szerokiego subsydiowania przez państwo kosztów edukacji formalnej, czy np. subsydiowanie takich kosztów ponoszonych przez osoby prywatne (rodziny) w postaci bonów edukacyjnych

¹¹ Patrz np. Jaffe, Newell, Stavins (2004).

czy innych systemów wsparcia pośredniego. Z kolei w sferze ochrony środowiska i gospodarowania jego zasobami fundamentalny, specyficzny błąd rynku polega na niezdolności mechanizmu rynkowego do odkrywania poprzez ceny rynkowe preferencji społecznych odnośnie do tych dóbr i walorów środowiska, które decydują o jego jakości, a więc w konsekwencji i poziomie dobrobytu społecznego. Ponieważ ze względu na publiczny charakter większości tego rodzaju dóbr rola instrumentów ekonomicznych (np. podatków czy opłat za korzystanie z zasobów środowiska) jest tutaj ograniczona, powszechnie stosowanym rozwiązaniem są reżimy regulacyjne o charakterze bezpośrednim, czyli prawn-administracyjnym.

W każdym z sektorów, w którym mamy do czynienia z dużym zakresem błędów rynku o charakterze specyficznym, mogą oczywiście występować również błędy o charakterze ogólnym. Przykładowo w sferze ochrony środowiska i gospodarowania jego zasobami mamy do czynienia z występowaniem na zróżnicowaną skalę wszystkich błędów rynku określonych jako uniwersalne¹². Jednakże umiejętność identyfikowania, szacowania skutków oraz właściwego adresowania w ramach reżimów regulacji publicznej właściwych dla tych sektorów błędów specyficznych jest szczególnie ważną przesłanką skuteczności tej regulacji i obniżania jej kosztów, także z punktu widzenia regulowanych podmiotów, czyli wzrostu efektywności ekonomicznej regulacji publicznej.

Mówiąc o błędach (niedoskonałościach, ułomnościach itp.) rynku, zarówno tych o charakterze ogólnym, jak i specyficznym, nie przypisujemy tej kategorii teoretycznej żadnej negatywnej konotacji moralnej czy ideologicznej. Chodzi po prostu o standardowy w ramach teorii ekonomii sąd pozytywny, weryfikowalny (testowalny) w sposób logiczny lub empiryczny, wyrażający fakt, że realnie funkcjonujący mechanizm rynkowy nie prowadzi do efektywnej równowagi i w rezultacie do maksymalizacji dobrobytu (czy łącznej nadwyżki ekonomicznej osiągananej przez oferentów i konsumentów dóbr) przy danym zasobie czynników produkcji i preferencjach nabywców. Innymi słowy, w tym zakresie, w jakim mamy do czynienia z występowaniem błędów rynku – w rozumieniu proponowanym w tym artykule – ich identyfikacja, opis i analiza stanowi wolny od jakichkolwiek sądów wartościujących element opisu realnie funkcjonujących rynków¹³. Ważne jest przy tym, aby jednoznacznie określić, z jakiego punktu widzenia identyfikujemy błędy czy niedoskonałości rynku. W artykule tym mówimy o nich tylko i wyłącznie z perspektywy czysto teoretycznej, tzn. w odniesieniu do koncepcji rynku doskonałego konkurencyjnego jako pewnego modelu referencyjnego. Przykładem innego podejścia może być perspektywa moralna. Z tego punktu widzenia uznać możemy np. za działanie wręcz pożądaną zwiększanie zakresu konsumpcji dóbr publicznych, jeśli sprzyja to ograniczaniu biedy i wykluczenia społecznego, czyli wzrostowi spójności społecznej.

¹² Piszę o tym szeroko w: Fiedor (2005, s. 85–96).

¹³ Nasuwają się tutaj proste analogie do świata przyrody i modeli teoretycznych opisujących zjawiska przyrodnicze. Przykładowo prawa klasycznej mechaniki odnoszą się do modelu, w którym abstrahuje się od zjawiska tarcia, a prawa hydrodynamiki do „płynu doskonałego” niewystępującego w przyrodzie.

W nawiązaniu do zaproponowanego rozumienia paradygmatu rynku i regulacji publicznej w gospodarce rynkowej, a także przez analogię do kategorii błędów rynku, proponujemy, aby błędy państwa rozumieć ogólnie jako:

- 1) niezdolność (czy ograniczoną zdolność) do adresowania przez państwo w ramach wąsko pojętej regulacji publicznej niedoskonałości rynku, tak aby zwiększyć ich rzeczywistą zdolność do zapewnienia efektywności alokacyjnej i osiągnięcia stanu efektywnej równowagi na poszczególnych rynkach;
- 2) podejmowanie działań (prawnych, instytucjonalnych, organizacyjnych itd.), które same w sobie stają się przyczyną osłabienia zdolności rynku do efektywnej alokacji zasobów i osiągnięcia stanu efektywnej równowagi na poszczególnych rynkach; w tym przypadku błędy państwa będą specyficznymi źródłami błędów rynku, choć oczywiście nie oznacza to akceptacji skrajnie liberalnego poglądu o powszechnym czy uniwersalnym charakterze tego rodzaju uwarunkowań błędów regulacji rynkowej.

Zaproponowana definicja błędów państwa, a *implicite* także błędów rynku, ma charakter „wąski”, tzn. nie wiąże tych błędów z innymi poziomami oddziaływania państwa na gospodarkę, a w szczególności z:

- 1) klasycznie rozumianym interwencjonizmem, czyli podstawowymi rodzajami polityki makroekonomicznej (fiskalną, monetarną i handlową);
- 2) szeroko rozumianą polityką strukturalną, czyli polityką zintegrowanego, pro-wzrostowego oddziaływania państwa na gospodarkę, w ramach polityki regionalnej, naukowej i edukacyjnej, ekologicznej i podstawowych dziedzin polityki sektorowej (przemysłowej, rolnej, transportowej i innych)¹⁴.

Przykładowo w ramach przyjętej definicji błędów państwa nie mieszczą się niedoskonałości regulacyjne związane z nietrafnością kształtowania podstawowych agregatów pieniężnych czy stóp procentowych banku centralnego w związku z nieosiąganiem zamierzonych poziomów stopy inflacji. Podobnie do błędów państwa nie będą zgodnie z tą definicją zaliczane rozwiązania fiskalne, które skutkują wzrostem deficytu budżetowego czy długu publicznego. Uzasadnieniem jest tutaj fakt, że w obu podanych (i analogicznych) przypadkach mamy do czynienia z pośrednim jedynie oddziaływaniem agend państwowych na warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych, przy nieznajomości praktycznie ich funkcji celu czy preferencji, a przyjęciu jedynie założenia, że działają one jak klasycznie rozumiany *homo oeconomicus*, czyli podmiot, który maksymalizuje swoje, nieznanne państwowemu regulatorowi, funkcje użyteczności. Ponadto w polityce fiskalnej i monetarnej podejmowane są niekiedy w związku z cyklami politycznymi decyzje oparte na przesłankach pozaekonomicznych, a niekiedy wręcz ideologicznych. Podobnie kategorii błędów państwa (regulacji państwowej) nie należy łączyć z różnymi obszarami aktywności państwa w ramach polityki strukturalnej (w zaproponowanym powyżej rozumieniu). Chodzi tu np. o niepowodzenia polityki regionalnej w zakresie zmniejszania różnic w pozio-

¹⁴ Takie szerokie ujęcie błędów rynku i państwa jest dość powszechne w teorii ekonomii (patrz np. Lipowski, 2001, 2002).

mie rozwoju między poszczególnymi regionami, czyli zwiększania spójności ekonomicznej i społecznej. Analogicznie nie należy w kontekście tych nierówności mówić o błędach regulacyjnych rynku, gdyż koncentracja przestrzenna – np. w postaci różnego rodzaju klastrów produkcyjnych – jest właśnie pozytywnym przejawem funkcji optymalizacyjnych mechanizmu rynkowego, skoro prowadzi ona do osiągania korzyści skali, synergii itp. w ramach tego rodzaju klastrów. W tym zakresie jednak, w jakim polityka strukturalna, zwłaszcza zaś podstawowe rodzaje polityki sektorowej, jest uprawiana w sposób horyzontalny (a nie selektywny), czyli „zbliża się” do regulacji publicznej w zaproponowanym tutaj rozumieniu, staje się ona obszarem potencjalnego występowania błędów państwa. Na przykład horyzontalne rozumienie i uprawianie polityki przemysłowej implikuje, że błędy państwa należy, ogólnie rzecz biorąc, rozumieć jako niezdolność agend realizujących tę politykę do osłabiania barier wejścia i wejścia na poszczególne rynki przemysłowe, do stymulowania transferu nauki i technologii w celu wzrostu dynamizmu innowacyjnego przemysłu czy do tworzenia rozwiązań instytucjonalnych, które zwiększają prywatną stopę zwrotu od nakładów na rozwój nowych produktów i technologii, stwarzając w ten sposób bodźce do wzrostu zainteresowania prywatnych podmiotów inwestowaniem w prace badawczo-rozwojowe.

Przez analogię do ogólnych i specyficznych błędów rynku można też mówić o ogólnych i specyficznych błędach państwa jako regulatora. Są one w istocie rzeczy w ramach zaproponowanego sposobu rozumienia paradygmatu rynku i regulacji publicznej ściśle współzależne. Dotychczasowe rozważania odnosiły się do ogólnego rozumienia błędów państwa. Błędy specyficzne będą polegać na nieumiejętności rozpoznawania, a następnie właściwego adresowania w ramach reżimów regulacyjnych niedoskonałości rynku specyficznych dla danego sektora, gałęzi itp. Na przykład mechanizm rynkowy nie jest w stanie zapewnić takiej skali eksploatacji zasobów naturalnych, w tym zwłaszcza nieodnawialnych, która by była zgodna z kryterium międzypokoleniowej sprawiedliwości, czyli podstawowym z ekologicznego punktu widzenia warunkiem zrównoważonego rozwoju¹⁵. Specyficzne błędy państwa jako regulatora będą w tym przykładzie polegać na nieumiejętności tworzenia instrumentów regulacji bezpośredniej (prawno-administracyjnej) i ekonomicznej (w tym zwłaszcza fiskalnej), które sprzyjają oszczędniejszemu korzystaniu z zasobów, zastępowaniu zasobów nieodnawialnych odnawialnymi czy wręcz innymi zupełnie technologiami, czy ich zastępowaniu przez tzw. kapitał antropogeniczny (*man-made*), z myślą właśnie o nieograniczaniu stopnia zaspokajania potrzeb przyszłych generacji. W przypadku polityki edukacyjnej jako przykład specyficznego błędu państwa można podać jego niezdolność do tworzenia takich mechanizmów akredytacji, które skutecznie przeciwdziałałyby funkcjonowaniu na rynku edukacyjnym podmiotów oferujących programy studiów o bardzo niskim poziomie jakościowym, czy niezdolności do tworzenia instytucji publicznych zajmujących się długookresowym prognozowaniem zapotrzebowania na kadry

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. Neumayer (2010) – w szczególności rodz. 3.

z określonymi kwalifikacjami przez gospodarkę, kulturę i inne dziedziny aktywności społecznej.

3. Błędy rynku i błędy państwa w świetle ekonomicznej teorii regulacji publicznej

Punktem odniesienia dotychczasowych rozważań była *implicite* normatywna teoria regulacji publicznej. Teoria, której fundamentalne założenie mówi, iż regulacja ta ma na celu wzrost społecznego dobrobytu. W ujęciu bardziej praktycznym, zoperacjonalizowanym, oznacza to, że działania regulacyjne państwa prowadzą do powiększania sumy łącznej nadwyżki ekonomicznej osiąganej przez dostawców i nabywców dóbr na danym rynku, poddanym reżimowi regulacyjnemu¹⁶. Zgodnie z normatywnym ujęciem regulacji publicznej w gospodarce rynkowej, jeśli koszty i straty społeczne związane z występowaniem niedoskonałości rynku znacznie przewyższają koszty potencjalnej regulacji, to państwo powinno regulować rynek, żeby maksymalizować dobrobyt społeczny, czy też – innymi słowy – zmniejszyć straty w poziomie tego dobrobytu występujące w sytuacji przedregulacyjnej. Należy przy tym podkreślić, że koszty regulacji mogą mieć zarówno charakter bezpośredni, jak i pośredni. Koszty bezpośrednie są związane ze stanowieniem i wdrażaniem regulacji, a więc ze stanowieniem prawa (koszty legislacji), tworzeniem i funkcjonowaniem agencji regulacyjnych itp. Koszty pośrednie, znacznie trudniejsze do oszacowania, mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter. Będą to np. koszty alternatywne związane z niemożliwością wydatkowania dochodów podatkowych państwa przeznaczonych na tworzenie i funkcjonowanie reżimów regulacyjnych na realizację innych celów publicznych czy koszty informacyjne i transakcyjne związane z negocjacjami między agendami regulacyjnymi a regulowanymi podmiotami gospodarczymi (np. dotyczące taryf energetycznych), czy też ze stanowieniem konkretnych instrumentów regulacyjnych.

Na regulację publiczną można spojrzeć z zupełnie innej perspektywy, niż czyni to normatywna teoria tej regulacji. Punktem odniesienia regulacji publicznej mogą być mianowicie nie korzyści osiągane w skali społecznej, czyli implikowany podejściem normatywnym wzrost dobrobytu społecznego, ale korzyści grupowe, korzyści osiągane przez obie strony procesu regulacyjnego: poddane regulacji podmioty (mogą być nimi również gospodarstwa domowe) oraz – z drugiej strony – organy czy agendy państwa odpowiedzialne za tworzenie podstaw prawno-instytucjonalnych regulacji, jej wdrażanie i przestrzeganie. Taka ogólna „filozofia” czy raczej tego rodzaju spojrzenie poznawczo-ideologiczne na regulację publiczną stanowi punkt wyjścia rozmaitych alternatywnych – w stosunku do anormatywnej – teorii regulacji¹⁷. Ze względu na ograniczone ramy objętościowe artykułu w jego dalszej części ograniczę

¹⁶ Autor artykułu pisze o tym szerzej w: Fiedor (2006, s. 217–236).

¹⁷ Szeroki pogląd teorii regulacji daje den Hertog (1999) oraz Hägg (1997).

się do jednej tylko grupy ujęć alternatywnych, jaką są ekonomiczne modele regulacji. Nie wnikając przy tym w szczegóły poszczególnych modeli, spróbuję dokonać pewnej rekonstrukcji czy też syntezy ekonomicznej teorii regulacji publicznej jako całości¹⁸. Punktem wyjścia będzie ujęcie regulacji publicznej, a ściślej biorąc konkretnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych w jej ramach jako specyficznego towaru. Należy zatem zidentyfikować zarówno popyt na ten towar, jak i jego podaż¹⁹. Rekonstrukcja ta zawarta jest w poniższym schemacie:

- 1) podstawowym zasobem, którym dysponuje państwo, jest „prawo przymuszania”, czyli egzekwowania zachowań zgodnych ze stanowionymi normami prawnymi;
- 2) wszyscy aktorzy życia polityczno-gospodarczego, w tym politycy, legislatorzy i regulatorzy (pracownicy urzędów regulacyjnych) oraz poddawane regulacji podmioty postępują racjonalnie i maksymalizują swoją użyteczność (funkcję użyteczności);
- 3) politycy kierują się głównie kryterium zdobycia i/lub utrzymania władzy. Grupy interesów, konkurując między sobą, oferują im swoje poparcie bądź pieniądze na prowadzenie kampanii wyborczej. Politycy wybierają grupę najwyższej ocenianą z tego punktu widzenia i w razie zwycięstwa wyborczego oferują jej regulację, która z nawiązką pokrywa koszty związane z wywieraniem nacisku politycznego: lobbingu, klientyzmu itp.;
- 4) podmioty gospodarcze mają z reguły większą niż gospodarstwa domowe (konsumentów) zdolność do skutecznego, tzn. w pełni zgodnego z ich oczekiwanymi korzyściami, wywierania wpływu na kształt rozwiązań regulacyjnych. Wynika to z dwóch współzależnych czynników. Są to, po pierwsze, grupy znacznie mniej liczne, co z kolei ułatwia wypracowywanie konsensusu grupowego. Po drugie, mocniejsza jest motywacja, gdyż w razie osiągnięcia sukcesu w postaci oczekiwanego rozwiązania regulacyjnego, większe są niż w przypadku konsumentów realizowane korzyści indywidualne²⁰;
- 5) gra interesów prowadzi do optymalnego (nie oznacza to z reguły optymalności w sensie Pareto) rozdziału korzyści z regulacji między przedsiębiorców i konsumentów a polityków (legislatorów) i regulatorów, czyli instytucje regulacyjne²¹;

¹⁸ Szerzej piszę o tym w: Fiedor (2006).

¹⁹ Jest to związane z wprowadzoną przez J.M. Buchanana (1975) koncepcją rynku politycznego w analizie oddziaływania państwa na gospodarkę. Patrz też Buchanan (1993).

²⁰ Por. Klimczak (2002).

²¹ W przypadku normatywnej teorii regulacji publicznej prostym punktem odniesienia dla oceny celowości i potrzeby działań regulacyjnych jest koncepcja optimum Pareto, konkretnie zaś kryterium wzrostu dobrobytu w stosunku do sytuacji przedregulacyjnej, operacjonalizowane jako wzrost łącznej nawyżki ekonomicznej osiągananej przez producentów (oferentów) dóbr i ich konsumentów. Przy podejściu ekonomicznym do regulacji publicznej problem się komplikuje, gdyż mamy do czynienia z jakościowo zróżnicowanymi funkcjami użyteczności poszczególnych uczestników gry regulacyjnej. Pojawia się skutek tego potrzeba optymalizacji wielokryterialnej, co z kolei implikuje – zawsze kontrowersyjny – problem doboru wag dla poszczególnych kryteriów. Na temat optymalizacji wielokryterialnej w gospodarowaniu patrz szerzej: Badania operacyjne (2008, sozdz. IV).

6) ujęcie regulacji publicznej zgodne z tak ogólnie rozumianą ekonomiczną teorią regulacji publicznej implikuje istnienie politycznego rynku regulacji oraz *ipso facto* oznacza ujmowanie regulacji publicznej jako specyficznego towaru.

Powyższe ujęcie regulacji publicznej skutkuje potrzebą innej niż przyjętej dotychczas w tym artykule interpretacji błędów państwa. Zgodnie z ekonomiczną teorią regulacji błędy państwa będą polegać na:

- 1) niezdolności do identyfikacji głównych grup podmiotów ponoszących określone koszty rozwiązań regulacyjnych, uzyskujących zaś z tej regulacji określone korzyści (chodzi przy tym nie tylko o bezpośrednie korzyści ekonomiczne, ale także szeroko rozumiane korzyści społeczne, ekologiczne itp.);
- 2) nieumiejętności przewidywania i szacowania kosztów i korzyści z tytułu regulacji oraz ich rozkładu między poszczególne grupy podmiotów, z uwzględnieniem różnych horyzontów czasowych pojawiania się tych kosztów i korzyści;
- 3) niezdolności państwa (instytucji legislacyjnych i regulacyjnych) do stwarzania rozwiązań regulacyjnych akceptowanych przez wszystkie główne grupy podmiotów, do których dane rozwiązanie regulacyjne jest adresowane;
- 4) nieumiejętności stwarzania reżimów regulacyjnych przeciwdziałających nadmiernej koncentracji korzyści z tytułu regulacji w jednej grupie podmiotów (uczestników „gry regulacyjnej”); klasycznym przykładem są tutaj sytuacje opisywane przez teorię przechwycenia (*capture theory of regulation*), zgodnie z którą wszystkie korzyści z tytułu regulacji są zawłaszczane przez regulowane przedsiębiorstwa;
- 5) nieumiejętności rozwiązywania i łagodzenia konfliktów, jakie mogą się pojawiać po stronie podaży regulacji, a więc między ciałami legislacyjnymi stanowiącymi regulację a agendami regulacyjnymi odpowiedzialnymi za jej wdrażanie i egzekwowanie;
- 6) swoistej alienacji agend rządowych, w tym regulacyjnych, polegającej na tym, że zarządzająca nimi biurokracja próbuje realizować własne interesy, niezależnie od preferencji społecznych wyrażanych w mechanizmie demokracji przez organy przedstawicielskie różnego szczebla;
- 7) podejmowaniu decyzji regulacyjnych pod wpływem uwarunkowań wynikających z cyklu politycznego, czy uwarunkowań jawnie ideologicznych, a nie na podstawie o rzetelnego rachunku kosztów i korzyści związanych z określonymi rozwiązaniami regulacyjnymi²².

Jak wynika z powyższej enumeracji, błędy państwa mają przy ujęciu właściwym dla ekonomicznej teorii regulacji charakter specyficzny. Są to bowiem błędy, których punktem odniesienia jest polityczny rynek regulacji. W odniesieniu do tego rynku trudno byłoby z kolei mówić o błędach rynku *sensu stricto*. Być może, choć powinno to być traktowane jedynie jako hipoteza, można by tutaj mówić o ogólnych błędach czy niedoskonałościach mechanizmów koordynacji działań jednostkowych w ramach grup społecznych. Na przykład będą to sytuacje opisywane przez dylemat więźnia, zgodnie z którym członkowie grup, w tym zwłaszcza

²² Por. Acoella (2002, s. 355). Por. także Wojtyła (1992, 2001).

o dużej liczebności, często nie są w stanie wypracować rozwiązania czy propozycji rozwiązania, które jest korzystne dla wszystkich uczestników grupy. Z rozpatrywanego w artykule punktu widzenia chodziłoby oczywiście o wprowadzenie korzystnego dla tej grupy rozwiązania czy instrumentu regulacyjnego.

4. Uwagi końcowe

1. Jeśli wyjść od tezy o występowaniu niedoskonałości rynku w realnie funkcjonujących gospodarkach, regulacja publiczna w gospodarce rynkowej musi być postrzegana jako zjawisko nieuniknione, a nie jako rozwiązanie instytucjonalne zależne od określonej opcji teoretycznej czy ideologicznej. Przyjęta w artykule dychotomia instytucjonalna „niedoskonały rynek – niedoskonałe państwo” implikuje jednak, że nieuniknione są również w praktyce błędy regulacyjne państwa. W szczególny sposób zwraca na to uwagę perspektywa badawcza wynikająca z zarysowanej w artykule ekonomicznej teorii regulacji.
2. Niedoskonałości rynku nie mogą być traktowane w sposób ahistoryczny. Potrzebne jest podejście ewolucyjne, uwzględniające zwłaszcza fakt, że współczesny postęp techniczny może przynajmniej osłabiać zakres i skutki ich występowania. Stwarza to obiektywne przesłanki deregulacji wielu rynków bądź zmiany metod i instrumentów regulacji stosowanych w odniesieniu do tych rynków. Klasykami obszarów, na których niejako na naszych oczach mamy do czynienia z taką potrzebą, są rynki telekomunikacyjne i energetyczne. Należy dążyć do maksymalnie szerokiego stosowania proefektywnościowo zorientowanych reżimów regulacyjnych, do ograniczania zatem – kiedy jest to ekonomicznie możliwe i społecznie zasadne – instrumentów regulacyjnych, które oznaczają bezpośrednio ingerowanie w decyzje produkcyjne i alokacyjne podmiotów gospodarczych. Jako przykład można tutaj podać wykorzystywanie instrumentów fiskalnych (opłaty i podatki od emisji zanieczyszczeń) bądź nawet rynkowych (zbywalne uprawnienia do emisji zanieczyszczeń) w polityce ochrony środowiska, w miejsce instrumentów regulacji prawno-administracyjnych.
3. Przy projektowaniu systemów regulacyjnych przez państwo celem ograniczenia strat w dobrobycie społecznym powodowanych występowaniem błędów rynku (w ramach podejścia normatywnego do regulacji publicznej) zawsze muszą być brane pod uwagę koszty i korzyści implikowane przez te systemy. Innymi słowy, musi być badana relacja: nieodwracalna strata w dobrobycie w sytuacji przedregulacyjnej – koszty reżimu regulacyjnego.
4. Należy mieć świadomość, że mogą wystąpić określone błędy państwa jako regulatora, a zatem wzrostowi dobrobytu wskutek usunięcia czy ograniczenia zakresu występowania niedoskonałości rynku może towarzyszyć spadek dobrobytu wywołany błędami regulacyjnymi.
5. Mogą występować sytuacje, że błędy państwa jako regulatora stają się samodzielnym źródłem zniekształceń w funkcjonowaniu rynków. Taka supozycja nie

- oznacza jednak akceptacji skrajnie liberalnej tezy, że błędy państwa są powszechnym, czy najczęściej występującym źródłem zniekształceń rynkowego mechanizmu koordynacji i optymalizacji.
6. Zgodnie z ekonomiczną teorią regulacji, a także biorąc pod uwagę fakt, iż regulacja jest zawsze określoną formą redystrybucji dochodów, przy doskonaleniu istniejących i projektowaniu nowych regulacji powinny być brane pod uwagę interesy (koszty i korzyści) uczestników gry regulacyjnej. Jest to jeden z elementarnych warunków skuteczności regulacji publicznej w gospodarce rynkowej. Chodzi szczególnie o relację: koszty i korzyści producentów vs. koszty i korzyści odbiorców oferowanych przez nich dóbr.
 7. Poszczególne instrumenty regulacyjne winny być – tak jak wszystkie instrumenty polityki ekonomicznej – oceniane nie tylko z punktu widzenia ich skuteczności, ale również efektywności ekonomicznej. Oznacza to potrzebę analizy porównawczej potencjalnych instrumentów z punktu widzenia kosztów osiągnięcia celów regulacji.
 8. Podejście normatywne i podejście ekonomiczne do regulacji publicznej w gospodarce rynkowej nie powinny być traktowane jako konkurencyjne czy wykluczające się, lecz jako komplementarne. Regulacja publiczna to bardzo duży obszar aktywności ekonomicznej współczesnego państwa. W jej tworzeniu i stosowaniu uczestniczą bezpośrednio politycy jako legislatorzy i funkcjonariusze agend regulacyjnych, a pośrednio – poprzez działania lobbingowe czy klientystyczne – także podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, różnego rodzaju związki i stowarzyszenia, organizacje konsumenckie itp. Powoduje to, iż teoretyczny opis i analiza procesu regulacji nie mogą być oparte na jakichś uniwersalnych założeniach, zakładających jednakową funkcję celu i sposób zachowania wszystkich wyżej wskazanych grup podmiotów. Można w tym kontekście powiedzieć, że normatywna teoria regulacji stanowi pewien ogólny model idealizacyjny procesu regulacji, podczas gdy poszczególne modele składające się na teorię ekonomiczną i inne alternatywne teorie regulacji uszczegóławiają ten model poprzez identyfikację różnych jakościowo grup podmiotów uczestniczących w grze regulacyjnej i specyfikację ich funkcji użyteczności.

Tekst wpłynął 10 sierpnia 2012 r.

Bibliografia

- Acoella N., *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, WN PWN, Warszawa 2002.
- Badania operacyjne*, red. W. Sikora, PWE, Warszawa 2008.
- Bator F.M., *The Anatomy of Market Failure*, „Quarterly Journal of Economics” 1958, nr 8.
- Buchanan J.M., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Univeristy of Chicago Press, Chicago 1975.

- Buchanan J.M., *Ekonomia polityczna państwa opiekuńczego*, w: *Filozofia liberalizmu*, red. J. Tarnowski, Wydawnictwo Liberalów, Warszawa 1993.
- Demsetz H., *Economic, Legal and Political Dimensions of Competition*, North-Holland, Amsterdam–New York–Oxford 1982.
- Fiedor B., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju a prawa i kategorie rynku*, w: *Zrównoważony rozwój: wybrane problemy teoretyczne i implementacyjne w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, Polska Akademia Nauk, Komitet Człowiek i Środowisko, Warszawa 2005.
- Fiedor B., *Normatywne a ekonomiczne ujęcie regulacji publicznej w gospodarce rynkowej – z uwagami dotyczącymi sektora elektroenergetycznego*, w: *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, red. U. Zagóra-Jonszta, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.
- Fiedor B., *Państwo jako podmiot gospodarujący: ujęcie neoklasyczne. Istota, krytyka i rozwinięcie w kierunku eklektycznym*, w: *Co ekonomiści myślą o przyszłości*, red. K. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki, Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” – Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Hägg P.G., *Theories on the Economics of Regulation: A Survey of the Literature from a European Perspective*, „European Journal of Law and Economics” 1997, nr 4.
- Hertog den J.A., *General Theories of Regulation*, w: *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, London 1999.
- Jaffe A.B., Newell R.C., Stavins R.N., *A Tale of Two Market Failures. Technology and Environmental Policy*, Resources for the Future, Wahington 2004.
- Kahn T., *The Economics of Regulation. Principles nad Institutions*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 1991.
- Kaja J., *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Klimczak B., *Działania grup interesu w okresie transformacji – teoria i zastosowanie*, „Ekonomista” 2002, nr 4.
- Lipowski A., *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „Ekonomista” 2002, nr 2.
- Lipowski A., *O akademickiej koncepcji zawodności rynku krytycznie*, „Ekonomista” 2001, nr 3.
- Medema S.G., *The Hesitant Hand: Mill, Sidgwick, and the Evolution of the Theory of Market Failure*, „History of Political Economy” 2007, nr 39(3).
- Neumayer E., *Weak versus Strong Sustainability – Exploring the Limits of two Opposing Paradigms*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2010.
- Ptak P., *Ile państwa w gospodarce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Rothbard M., *Etyka wolności*, Fijorr Publishing, Warszawa 2010.
- Rothbard M., *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Fijorr Publishing, Warszawa 2009.
- Snowdon B., Vane H., Wynarczyk P., *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, WN PWN, Warszawa 1998.
- Szablewski A.T., *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2003.
- Wojtyła A., *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista” 1992, nr 3.
- Wojtyła A., *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, „Ekonomista” 2001, nr 1.
- Wolf C. Jr., *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, MIT Press, Cambridge 1994.

MARKET FAILURES AND STATE FAILURES: MARKET REGULATION VS. PUBLIC REGULATION

Summary

The paper begins with the formulation of institutional dichotomy: imperfect market versus imperfect state and, subsequently, with the assumption of the common interdependence between market failures and state failures, as well as the related correlation between market and public regulation. In accordance with the fundamental neoclassical premise, the aim of the latter is not to replace the market mechanism but to improve it within its coordinating and optimizing functions. Market failures and state failures, as well as their interdependence, are analyzed in the context of ‘market paradigm’ and public regulation whose specific definitions have been proposed by the author in part 2 of the paper. With these definitions, public regulation becomes *ipso facto* an immanent component of the neo-classically understood market paradigm. The author recognizes general and specific market and state failures and briefly discusses them. The failures concerned are also analyzed in the light of the economic theory of public regulation (part 3).

Key words: regulatory mechanism • market failures • state failures • market paradigm
• public regulation • normative and economic theory of public regulation

ОШИБКИ РЫНКА И ОШИБКИ ГОСУДАРСТВА – РЫНОЧНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВ ПУБЛИЧНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Резюме

Статья начинается с определения институциональной дихотомии: несовершенный рынок *versus* несовершенное государство, вследствие которой автор формулирует тезис об общей взаимозависимости между ошибками рынка и ошибками государства. Согласно фундаментальной неоклассической предпосылке, целью публичного регулирования является не замена рынка, а его широко понимаемое совершенствование в области координационных и оптимизирующих функций. Ошибки, как рынка, так и государства, анализируются в контексте парадигмы рынка и публичного регулирования, свое понимание которых автор дает во 2-ой части статьи. Как вытекает из этих определений, публичное регулирование становится *ipso facto* имманентной частью неоклассической парадигмы рынка. Автор выделяет общие и специфические ошибки рынка, ошибки государства и коротко их анализирует. Эти ошибки рассматриваются также с точки зрения публичного регулирования в рыночной экономике (часть 3).

Ключевые слова: Механизм регулирования • ошибки рынка • ошибки государства
• парадигма рынка • публичное регулирование • нормативная
и экономическая теория регулирования