

Bogusław Fiedor

## **Prawa własności a proces transformacji gospodarczej. Spojrzenie z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej**

Teoria praw własności stanowi jeden z podstawowych składników – obok teorii kosztów transakcyjnych – nowej ekonomii instytucjonalnej. Przy czym nowa ekonomia instytucjonalna nie sprowadza się tylko, opartej na tych dwóch teoriach, analizy z punktu widzenia racjonalności ekonomicznej szeroko rozumianych instytucji – formalnych i nieformalnych – w których obrębie przebiegają zjawiska i procesy gospodarcze. Zaliczyć do niej można także tzw. nową ekonomię polityczną (inaczej: teoria wyboru publicznego), która nawiązując do tych samych założeń metodologicznych, stara się – zarówno w ujęciu statycznym, jak też historycznym – badać zjawiska należące do sfery polityki, funkcjonowania państwa czy innych „pozaekonomicznych” obszarów życia społecznego. Swoistym „wspólnym mianownikiem” koncepcji zaliczanych do nowej ekonomii instytucjonalnej jest poszukiwanie, zgodnie z postulatem metodologicznego indywidualizmu, tych przesłanek grupowych czy kolektywnych działań – w tym również działań państwa – które mają odniesienia do jednostkowych motywacji i preferencji<sup>373</sup>.

Według teorii praw własności osłabienie czy niemożność faktycznego „używania” praw własności jako mechanizmu wykluczania innych podmiotów z zawłaszczania korzyści osiąganych przez właściciela, czy dysponenta określonego zasobu ekonomicznego, musi prowadzić do osłabiania systemu bodźców ekonomicznych – czyli wynagradzania za ekonomicznie racjonalne działania, a karania za działania nieracjonalne<sup>374</sup>. To z kolei będzie prędzej czy później prowadzić do nieoptymalnej alokacji ograniczonych zasobów. Z kolei teoria dóbr publicznych dowodzi, że wspólna czy publiczna własność zasobów ekonomicznych prowadzi do bardzo szerokiego zakresu występowania

---

<sup>373</sup> Na temat definicji „nowej ekonomii instytucjonalnej” zob.: J. Godłowski-Legiędź, *Transformacja systemowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, *Ekonomista*, nr 2/2005, s. 171–174.

<sup>374</sup> Por. szerzej: S. Pejovich, *The Economics of Property Rights. Towards a Theory of Comparative Systems*, Dordrecht 1990.

efektów zewnętrznych, zarówno negatywnych, jak i pozytywnych<sup>375</sup>. Oba rodzaje tych efektów zewnętrznych skutkują nieoptymalną alokacją zasobów, a ściślej biorąc prowadzą do sytuacji, że równowaga rynkowa nie jest równowagą efektywną, a więc nie prowadzącą do maksymalizacji potencjalnego dobrobytu społecznego. Wzmocnienie systemu praw własności, w tym zwłaszcza poprzez maksymalne upowszechnienie własności prywatnej, będzie prowadzić do internalizacji znacznej części efektów zewnętrznych, chociaż ich pełna eliminacja nie jest oczywiście możliwa w żadnej realnej gospodarce rynkowej ze względu na fakt występowania różnorodnych niedoskonałości (błędów) rynku.

W klasycznym ujęciu Ronalda Coase'a<sup>376</sup> koszty transakcyjne to „koszty używania mechanizmu cenowego”. Następnie jednak wypracowano szersze ujęcie tych kosztów, a mianowicie jako: 1) kosztów koordynacji różnych form aktywności ekonomicznej oraz 2) kosztów niezbędnych dla powstania i rozwoju rynku (lub rynków). Uznaje się przy tym, że rozwój rynku powoduje zmniejszanie się zakresu występowania efektów zewnętrznych w stosunku do „gospodarki bezrynkowej” (nierynkowej czy przedrynkowej) lub charakteryzującej się niedojrzałością rynku, albo też ograniczonym zakresem wykorzystania rynkowego mechanizmu alokacji zasobów. W związku z tym koszty transakcyjne mogą być rozumiane także jako koszty internalizacji efektów zewnętrznych. Z drugiej strony gospodarka rynkowa, charakteryzując się zasadniczo mniejszym w stosunku do gospodarki centralnie

---

<sup>375</sup> Własności publicznej (dóbr publicznych) nie należy utożsamiać z własnością wspólną (dobrami wspólnymi). Problem ten szeroko naświetla w swej twórczości Elinor Ostrom, laureatki (wraz z Oliverem E. Williamsonem) Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 2009 r.; zob.: E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York 1990, a także wykład noblowski: *eadem*, *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, Prize Lecture on 8 December 2009 at Aula Magna, Stockholm University, [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2009/ostrom-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/ostrom-lecture.html). Na temat dóbr wspólnych por.: A. Matysiak, *Wpływ kapitału społecznego na mechanizm rynkowy*, *Ekonomista*, 2000, nr 4, s. 528–532.

<sup>376</sup> R.H. Coase, *The Nature of the Firm*, *Economica*, No. 4, 1937, s. 386–405 (przedruk w: R.H. Coase, *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago 1988); *idem*, *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, No. 3 (1), 1960, s. 1–44. Por. także: S.N.S. Chueng, *The Transaction Cost Paradigm*, *Economic Inquiry*, No. 36, 1998, s. 514–521.

sterowanej zakresie występowania efektów zewnętrznych, oznacza też redukcję poziomu kosztów transakcyjnych w stosunku do systemów, w których mechanizmy rynkowe nie są podstawą koordynacji i optymalizacji działań indywidualnych podmiotów gospodarczych.

Nieprecyzyjne zdefiniowanie i osłabienie praw własności, a przede wszystkim niemożliwość internalizacji korzyści związanych z tymi prawami, musi prowadzić do wzrostu kosztów transakcyjnych w gospodarce, osłabienia systemu bodźców mikroekonomicznych, a w ten sposób do ogólnego spadku poziomu racjonalności i efektywności ekonomicznej. Sytuacja taka miała właśnie miejsce w gospodarkach nakazowo-rozdzielczych opartych na społecznych czy państwowych prawach własności. Było to szczególnie zauważalne w tzw. dojrzałych gospodarkach socjalistycznych (w późnych latach 70. oraz w latach 80.). We wczesnym okresie (do lat 60.) – określanym mianem „pierwotnej akumulacji socjalistycznej” – gospodarki socjalistyczne charakteryzowały się relatywnie znaczną sprawnością. Było to jednak osiągnięte przy ponoszeniu ogromnych kosztów społecznych.

Mała ekonomiczna efektywność systemu gospodarki centralnie sterowanej wiązała się z następującymi zjawiskami związanymi z kategorią kosztów transakcyjnych i prawami własności:

- 1) Wysokimi kosztami transakcyjnymi związanymi z systemem centralnego sterowania: alokacją zasobów, transmisją nakazów i zakazów czy też stanowieniem i regulacją cen;
- 2) Wysokimi kosztami transakcyjnymi związanymi z bardzo szerokim zakresem nierynkowej dystrybucji dóbr publicznych (w gospodarkach rynkowych znaczna część dóbr jest dystrybuowana czy dostarczana przez rynek);
- 3) Wysokimi kosztami transakcyjnymi odnoszącymi się do rozbudowanego, a przy tym na ogół mało skutecznego i efektywnego systemu transferów socjalnych;
- 4) Wysokimi kosztami transakcyjnymi „gospodarki dualnej”, tzn. tak zwanej socjalistycznej gospodarki rynkowej. Próby wprowadzenia elementów rynkowej koordynacji zjawisk i procesów gospodarczych pod koniec dekady lat siedemdziesiątych oraz w latach osiemdziesiątych, z powodu ogólnej słabości systemu bodźców mikroekonomicznych w warunkach dominacji państwowych praw własności, spowodowały bowiem nie zmniejszenie się, lecz wzrost kosztów transakcyjnych;
- 5) Słabość systemu praw własności powodowała szerokie upowszech-

nienie się zachowań ekonomicznych typu *rent seeking*<sup>377</sup>, które stały się powszechne w obrębie funkcjonalnego podziału dochodu, tj. podziału dochodu między poszczególne warstwy społeczne i zawodowe; a także w wymiarze regionalnym (terytorialnym), a wręcz typowe dla kadry zarządzającej firm państwowych, zwłaszcza największych, jak również zatrudnionych w nich pracowników;

6) Wysokim rentami monopolowymi, co związane było z bardzo wysokim poziomem koncentracji w sferze produkcji oraz nieformalną siłą ekonomiczną „socjalistycznych menedżerów”, opartą w znacznym stopniu na przewadze informacyjnej w stosunku do centralnego planifikatora;

7) Rentami pozycyjnymi i biurokratycznymi, którymi rekompensowany był brak możliwości jawnego, prywatnego i indywidualnego zawłaszczania korzyści z tytułu dysponowania czynnikami wytwórczymi (dotyczyło to „socjalistycznych menedżerów” oraz nomenklatury politycznej, a także regionalnych i branżowych grup nacisku); przy czym nieformalne możliwości w zakresie zawłaszczania tych korzyści stwarzały niezmiernie rozbudowane systemy publicznej regulacji<sup>378</sup>.

Zarówno teoria praw własności, jak i teorii kosztów transakcyjnych pozwalają wskazać na nieuniknioną załamanie się systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Przydatność ich do analizy samego przebiegu procesu przejścia od gospodarki centralnie sterowanej (planowej, nakazowo-rozdzielczej) do rynkowej jest jednak ograniczona. Tym niemniej można z ich punktu widzenia wskazać, że istotą tego przejścia jest stopniowa transformacja od systemu, w którym dominuje nastawienie na „poszukiwanie rent” przez różne podmioty, a także całe grupy społeczne, do takiego systemu, w którym działania jednostek i grup są przede wszystkim „zorientowane na efektywność”.

Teorie praw własności i kosztów transakcyjnych przekonująco tłumaczą liczne błędy i opóźnienia w tworzeniu instytucjonalnych podstaw rynku w krajach transformujących swoje gospodarki, w tym

---

<sup>377</sup> Zachowania takie polegają na poszukiwaniu przez właścicieli i dysponentów poszczególnych czynników produkcji nienależnych wynagrodzeń (rent) – tzn. nieuzasadnionych ilością i efektywnością świadczonych przez nich usług. Prowadzą one w każdej gospodarce do spadku ogólnej efektywności gospodarowania.

<sup>378</sup> Por. Z. Hockuba, *Droga do spontanicznego porządku. Transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji*, Warszawa 1995, s. 89–96.

kontraproduktywne zachowania, takie jak poszukiwanie „nienależnych rent”. Zwłaszcza występujący w największym natężeniu na początku procesu transformacji opór przeciwko prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych ze strony zatrudnionych w nich pracowników staje się w tym kontekście zrozumiały. Prywatyzacja wiązała się bowiem z utratą przez wielu spośród nich korzyści wynikających z preferencyjnego usytuowania w systemie dystrybucji dóbr i usług w okresie realnego socjalizmu (które to usytuowanie było zaś efektem działań typu *rent seeking* w okresie poprzedniego systemu)<sup>379</sup>.

Jednakże nowa ekonomia polityczna jest w stanie lepiej niż nowa ekonomia instytucjonalna wyjaśnić, dlaczego ma miejsce określona sekwencja działań reformatorskich. Duże znaczenie mogą mieć – będące częścią nowej ekonomii politycznej – teorie regulacji publicznej: ekonomiczna teoria regulacji oraz „kaperownicza” teoria regulacji. Wskazane teorie, jako ujęcia teoretyczne alternatywne w stosunku do normatywnej teorii regulacji, zwracają uwagę na fakt, że rozwiązania regulacyjne nie powstają wcale, a w każdym razie nie głównie dlatego, że potrzebne są działania państwa minimalizujące zakres występowania różnego rodzaju niedoskonałości rynku i w ten sposób przyczyniające się do wzrostu dobrobytu społecznego. W gospodarce tynkowej regulacja staje się towarem, którego podaż i popyt kreują określone grupy interesów czy grupy nacisku w celu realizacji swych funkcji użyteczności. W ten sposób może też działać państwo (czy różne jego organy), jak również politycy, kierujący się głównie kryterium zdobycia bądź utrzymania władzy. Ekonomiczne podejście do regulacji publicznej ma szczególną wartość przy objaśnianiu procesu powstawania instytucjonalnych podstaw rynku właśnie w postsocjalistycznych „wschodzących gospodarkach rynkowych”, a to ze względu na ogólną

---

<sup>379</sup> Za takie grupy można przykładowo uznać pracowników górnictwa węgla kamiennego czy też przemysłu stoczniowego. Zachowania typu *rent seeking* były cechą charakterystyczną początkowych etapów transformacji systemu gospodarczego w krajach postsocjalistycznych. Różne grupy społeczne, w tym zawodowe, usiłowało w taki sposób uzyskać „specjalny status” chroniący je przed ryzykiem, związanym chociażby z niepewnością zatrudnienia i – co za tym idzie – brakiem gwarancji stałości dochodu. Zob. na ten temat: M. Lissowska, *Spontaneous path-generating effects of deliberate institutional change in transition: interest groups and their role in secondary evolution of institutions*, *Studia Ekonomiczne*, 2004, nr 1–2 (X–XLI), s. 7–26.

niedojrzałość i niestabilność systemu politycznego, dużą zmienność struktury społecznej i powszechność działań zmierzających do uzyskania „nienależnych rent”, w tym renty biurokratycznej ze strony aparatu państwowego<sup>380</sup>. Sprzyjać temu może powolny przebieg procesu prywatyzacji i związane z tym zjawisko polityzacji gospodarki oraz utrwalania się tzw. kapitalizmu państwowego.

Opierając się na koncepcjach nowej ekonomii politycznej, proces transformacji można zinterpretować następująco:

1) Gospodarkę socjalistyczną charakteryzował brak lub całkowity osłabienie (ten drugi przypadek dotyczył chociażby Polski) szeroko ujmowanych prywatnych praw własności. W związku z tym, na samym początku procesu transformacji państwo musi ustanowić „prekonstytutywne” (jak je określił James Buchanan) prawa własności oraz odpowiadające im formalne instytucje, po to aby zmniejszyć poziom ogólnej niepewności w gospodarce oraz wykluczyć (lub zasadniczo ograniczyć) możliwość osiągnięcia korzyści ekonomicznych drogą „rozboju” czy – bardziej ogólnie – nieekwiwalentnej wymiany. Państwo musi też stworzyć nowe „reguły gry”, czyli instytucje (formalne i nieformalne), służące przestrzeganiu tych praw. W ten sposób powstaje „państwo opiekuńcze” („państwo chroniące”, *protective state* w ujęciu Buchanana).

2) Powstanie pokonstytutywnych prawa własności jest konsekwencją rynkowej wymiany dóbr. Aby związane z tym kontrakty były efektywne i kompletne, niezbędna jest liberalizacja cen i handlu, stopniowe wprowadzanie konkurencji wewnętrznej i zagranicznej, właściwej dla gospodarki rynkowej polityki monetarnej, jak również istnienie rynków kapitałowych. Wszystko to jest możliwe wówczas, gdy państwo stwarza podstawy „zdrowego reżimu makroekonomicznego” oraz konsekwentnie taki reżim wdraża, a także gdy prowadzi regulację publiczną zgodną zasadami gospodarki rynkowej. Oznacza to ustanowienie *państwa regulacyjnego*, które jest jednak całkowicie zgodne z istotą gospodarki rynkowej.

3) Jak w każdej gospodarce rynkowej, tak również w nowo powstających gospodarkach rynkowych państwo musi produkować lub dostarczać

<sup>380</sup> Na temat wykorzystywanie władzy politycznej do uzyskiwania nienależnych korzyści szerzej pisze J. Wilkin w: *Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Warszawa 2005, s. 204–219.

dobra publiczne, lub przynajmniej finansować koszty ich wytwarzania oraz dystrybucji. To z kolei oznacza powstanie *państwa produkcyjnego* (według koncepcji Buchanana).

4) Proces transformacji, zarówno w swej fazie prekonstytutywnej, jak i pokonstytutywnej, charakteryzuje nadmierny – w stosunku do dojrzałej gospodarki rynkowej – popyt na regulację publiczną, a także niedorozwój lub rozwój w niewłaściwym kierunku (*mis-development*) instytucji czy organów regulacyjnych. Może to prowadzić z jednej strony do licznych błędów regulacyjnych, czyli błędów państwa w sferze regulacji publicznej, z drugiej natomiast do niedostatecznej podaży dobrych rozwiązań regulacyjnych.

5) Niedostateczny rozwój regulacji prawnych oraz niezadowolające funkcjonowanie instytucji regulacyjnych prowadzi często do zjawiska „przechwycenia”, tj. całkowitego zawłaszczenia korzyści z tytułu regulacji przez organizacje gospodarcze będące przedmiotem regulacji, jak to opisuje „kaperownicza” teoria regulacji Stiglera.

Do analizy procesu transformacji można również wykorzystać teorię grup społecznych rozwiniętą przez Mancura Olsona<sup>381</sup>, która opisując logikę wyboru kolektywnego, nawiązuje do podstawowych twierdzeń praw własności i teorii kosztów transakcyjnych. Według podstawowej tezy tej teorii grupy społeczne tworzą się na podstawie określonych wspólnych interesów. Interesy grupowe są zwykle dobrami wspólnymi, co – zgodnie z teorią dóbr publicznych – prowadzi do powstania problemu „jeźdźca na gapę” (*free rider*). Możliwości rozwiązania tego problemu w bardzo dużym stopniu zależą od wielkości grup społecznych. W grupach dużych nawet bardzo oczywisty wspólny interes członków grupy nie prowadzi zwykle do kolektywnych działań, które są korzystne dla wszystkich członków grupy, właśnie ze względu na możliwość „jazdy na gapę”. W takim przypadku potrzebna jest ingerencja państwa, tworzącego pewne pozytywne lub negatywne bodźce (nie mogące być wygenerowane wewnątrz grupy), które mają spowodować działania ludzi dla osiągnięcia przez nich wspólnych czy wzajemnych

---

<sup>381</sup> M. Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard Ma. 1977. W polskiej literaturze najobszerniejsze omówienie teorii grup interesu zawiera praca: B. Klimczak, *Teoretyczne podstawy badania działań grup interesu na rzecz ładu rynkowego*, [w:] B. Klimczak (red.), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego*, Wrocław 2001, s. 11–64.

korzyści. Sytuacja taka zdarza się szczególnie często w gospodarkach i społeczeństwach w okresie transformacji. Wiąże się to z rodzącym się dopiero porządkiem prawnym i instytucjonalnym właściwym dla gospodarki rynkowej. Im szybciej jest przezwyciężana ta luka instytucjonalna, tym mniejszy zbiór sytuacji, w których grupy społeczne nie są w stanie podejmować wspólnych akcji powodujących korzystne skutki dla wszystkich członków tych grup.

Grupy interesów różnią się często z punktu widzenia istoty wspólnotowych interesów. Ważną, a przy tym niekorzystną spuścizną socjalistycznej gospodarki nakazowo-rozdzielczej jest to, że wiele grup społecznych dąży do realizacji własnych interesów (preferencji) głównie lub nawet wyłącznie przez redystrybucję dochodów, nie zaś za pomocą działań pozytywnie wpływających na wzrost gospodarczy. Takie grupy społeczne nazywane są „koalicjami redystrybucyjnymi”<sup>382</sup>. W dojrzałych gospodarkach rynkowych są one zwykle niewielkie, natomiast w warunkach gospodarek „prześciowych” są to również często grupy średniej wielkości, a nawet duże. Problem nie polega w istocie na samym fakcie ich występowania (gdyż istnieją one w każdym społeczeństwie i gospodarce), ale na ich liczbie i wielkości oraz na powszechności związanych z tym działań o charakterze kontrproduktywnym, takich jak *rent seeking*, lobbying czy klientelizm. Koalicje redystrybucyjne przyczyniają się także do spadku przejrzystości życia gospodarczego i politycznego, jak również do zwiększania – ponad niezbędny zakres – regulacji publicznej i do wzrostu znaczenia państwowej biurokracji.

Bogusław Fiedor

### **Property rights and the process of economic transformation. A look from the perspective of the new institutional economy. Summary**

The economic theory of transformation or the generalized description of the features and phrases of the transition from a command and control or socialist planned economy to a market economy is still *in statu nascendi*.

An important contribution to the theory concerns an attempt at availing this description of the theory of property rights and the closely related theory of transaction costs. It is, in other words, an attempt to utilize the basic categories and analytical apparatus of the new institutional economy for a description of the transformation process.

<sup>382</sup> Na temat zależności między wielkością grup społecznych, ich motywacjami działania oraz wzrostem gospodarczym zob.: M. Olson, *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven and London 1982.



The author carries out an analysis of a variety of phenomena and processes associated with the negative influence of the lack of private property rights, concomitant with very high transaction costs, on the effectiveness of the socialist economy, leading to its inevitable total collapse in due course. Against the background of the role property rights play in the performance of any economy, the usefulness of the concept of private property in the new political economy is explicated (Buchanan), as well as that of the theory of social groups for the theoretical depiction of the fall of the socialist economy and its transformation into a system based on market regulation, the dominance of private property rights, and free entrepreneurship (Olson).

*Translated by Marzena Bąk*