

Bożena Borkowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**REGULACJA – WARTOŚCI –
RAMY INSTYTUCJONALNE**

Streszczenie: Na gruncie ekonomii politycznej formułowane jest twierdzenie, że dla współczesnej gospodarki rynkowej charakterystyczny jest szeroki i rosnący zakres państwowej regulacji. Nasuwa się pytanie o przyczyny rozwijania się „państwa regulacyjnego”. Odpowiedzi na to pytanie, sformułowane w literaturze przedmiotu, skłaniają do twierdzenia, że w kształtowaniu się państwowej regulacji istotnego znaczenia nabierają wartości ekonomiczne i społeczne jako argumenty wysuwane przez grupy interesu na rzecz i przeciw regulacji. Nasuwa się jednak pytanie, od czego zależy, które wartości zostaną uznane za priorytetowe i w konsekwencji przesądzą o wdrożeniu określonej regulacji. Celem artykułu jest refleksja nad zależnościami pomiędzy regulacją, wartościami ekonomicznymi i społecznymi wysuwanymi na rzecz jej wprowadzenia oraz ramami instytucjonalnymi, a szczególnie konstytucją. W pierwszej części artykułu zostały omówione dwa podejścia do regulacji: pozytywne i normatywne. W pozytywnych koncepcjach regulacji zakłada się, że regulacja jest towarem, a jej zakres i narzędzia kształtują się pod wpływem popytu na regulację zgłaszanego przez grupy interesu i podaży oferowanej przez polityków. Jednak na pytanie, jak ukształtuje się równowaga na „rynku regulacji”, pozytywna teoria regulacji formułuje różne odpowiedzi, wskazując zarówno na możliwość przechwycenia regulacji przez wąskie grupy interesu, jak i na ukształtowanie się równowagi przynoszącej korzyści konsumentom czy minimalizującej martwą rentę. Ta niejednoznaczność predykcji stawianych na gruncie pozytywnej teorii regulacji powoduje, że na znaczeniu zyskują koncepcje normatywne przyjmujące, że rynek zawodzi nie tylko w osiąganiu efektywnej alokacji zasobów społecznych, ale także w realizacji innych, niż ekonomiczne, celów społecznych. Prowadzi to do rozróżnienia regulacji ekonomicznej i regulacji społecznej oraz stawia problem możliwości realizowania za pomocą regulacji tak różnych wartości, jak: efektywność ekonomiczna, równość, sprawiedliwość. Zagadnienie to jest przedmiotem rozważań w kolejnej części artykułu, w której omówiona została koncepcja zależności pomiędzy regulacją ekonomiczną i społeczną w kontekście wartości, zaproponowana przez E. Windholza i G. Hodge’a. Zdaniem autorów zależność ta może ukształtować się dwojako: 1) regulacja społeczna może stanowić element (ograniczenie) regulacji ekonomicznej i wówczas wartości ekonomiczne, takie jak efektywność, konkurencja, innowacyjność, będą miały charakter nadrzędny; 2) za pomocą regulacji realizowane są cele pożądane społecznie i wówczas wartościami pierwszorzędymi są: sprawiedliwość, równość, solidarność społeczna, natomiast wartości ekonomiczne stają się drugorzędne. Autorka artykułu podaje w wątpliwość twierdzenie, że w procesie regulacji mamy do czynienia tylko z hierarchią wartości, w której nadrzędne są albo wartości ekonomiczne, albo wartości społeczne. Jednocześnie wskazuje na możliwość ukształtowania się zależności między regulacją ekonomiczną i społeczną w sposób traktujący jako równorzędne pewne wartości ekonomiczne i społeczne. Zagadnienie to jest przedmiotem rozważań w kolejnej części artykułu, w któ-

rej została sformułowana i uzasadniona hipoteza, że w kształtowaniu się ładu regulacyjnego istotne znaczenie mają ramy instytucjonalne, a szczególnie konstytucja. Zakres gwarantowanych w niej praw, wolności i zasad legitymizuje zakres państwowej regulacji i dostarcza grupom interesu argumentów na rzecz wprowadzenia nowych, korzystnych dla grupy, rozwiązań regulacyjnych.

Słowa kluczowe: regulacja, regulacja ekonomiczna, regulacja społeczna, wartości, instytucje.

1. Wstęp

„Państwo regulacyjne”, „kapitalizm regulacyjny”, „złoty wiek regulacji” – to pojęcia odnoszone do współczesnej gospodarki rynkowej, podkreślające, że regulacja stała się podstawową metodą ingerencji państwa w sferę gospodarczą i społeczną oraz że zakres państwowej regulacji uległ znacznemu poszerzeniu [Levi-Faur (ed.) 2011]. W Europie początek nowego ładu jest datowany od lat 80. XX wieku, dla których charakterystyczne jest:

- Poszerzenie zakresu regulacji ekonomicznej wraz z demonopolizacją rynków infrastrukturalnych (telekomunikacji, energii elektrycznej, gazu, usług transportu kolejowego i usług pocztowych) i prywatyzacją przedsiębiorstw działających w konkurencyjnych segmentach tych rynków. Restrukturyzację rynków infrastrukturalnych określano za pomocą takich pojęć, jak prywatyzacja i deregulacja. Z dzisiejszej perspektywy, biorąc pod uwagę przeprowadzone zmiany na tych rynkach, należałoby mówić o prywatyzacji i nowej regulacji przedsiębiorstw [Borkowska 2009].
- Poszerzenie zakresu regulacji społecznej rozumianej jako działanie państwa mające na celu zabezpieczenie osób przed różnymi rodzajami ryzyka związanymi z funkcjonowaniem w społeczeństwie. Internet, biotechnologia, środowisko naturalne – to przykłady kolejnych dziedzin objętych regulacją społeczną.

W USA, w porównaniu z Europą, w wylanianiu się państwa regulacyjnego można zaobserwować różnice. Pierwsza odnosi się do rynków infrastrukturalnych i polega na tym, że w USA przedsiębiorstwa działające na tych rynkach były i są własnością prywatną. Zatem zmiany zainicjowane w latach 80. XX wieku nie polegały na poszerzeniu regulacji, ale na zmianie narzędzi regulacji przedsiębiorstw działających na rynkach infrastrukturalnych.

Druga różnica dotyczy okresu poszerzenia regulacji społecznej, który w USA przypada na lata 60. i 70. XX wieku. Utworzono wówczas 36 agencji rządowych działających m.in. na rzecz ochrony środowiska, bezpieczeństwa produktów nabywanych przez konsumentów, bezpiecznych warunków pracy [Wilson 1984, s. 211].

W kontekście powyższych porównań można wysunąć wątpliwość odnośnie do wyodrębnionych przez D. Levi-Faur trzech faz kapitalizmu, tj. [Levi-Faur 2005, s. 16]:

- kapitalizmu leseferystycznego, w latach 1800-1940,
- kapitalizmu dobrobytu, w latach 1940-1980,
- kapitalizmu regulacyjnego, od roku 1980.

Problem tkwi nie tyle w dacie wyłaniania się kapitalizmu regulacyjnego, która bardziej „pasuje” do Europy niż do USA, ile w założeniach, że aż do lat 40. XX wieku można mówić w Europie i USA o państwie leseferystycznym oraz że zmiana narzędzi sprawowania rządów, polegająca na odejściu od własności publicznej i poszerzeniu regulacji, oznacza odejście od państwa dobrobytu. Państwo dobrobytu i państwo regulacyjne to pojęcia obrazujące różne zjawiska. Pierwsze sygnalizuje cel działania państwa, drugie zaś wskazuje na narzędzia, za pomocą których państwo może realizować różne cele. Krótko mówiąc, wydaje się, że państwa regulacyjnego nie można przeciwstawiać państwu dobrobytu.

Powyższe zastrzeżenia nie podważają jednak zasadniczego twierdzenia D. Levi-Faura i innych przedstawicieli ekonomii politycznej, że zakres państwowej regulacji się poszerzył. Polega to nie tylko na obejmowaniu regulacją nowych dziedzin, ale także na większej szczegółowości regulacji, co dobrze ilustruje projektowana w Unii Europejskiej dyrektywa określająca nowe obowiązki przedsiębiorców świadczących usługi fryzjerskie. Wśród nich przewiduje się: wyposażenie zakładu w antypoślizgowe podłogi, odpowiednie krzesła i urządzenia wentylacyjne oraz ograniczenie w stosowaniu substancji chemicznych. W projekcie zakłada się także wyposażenie pracowników w środki higieny oraz konieczność zdejmowania przez fryzjerów biżuterii z dłoni [Topolska 2013]. Wszystko to w imię ochrony konsumenta przed ryzykiem związanym z korzystaniem z usług fryzjerskich¹.

Nasuwa się zatem pytanie o przyczyny poszerzenia się regulacji i w konsekwencji rozwijania się państwa regulacyjnego. Zdaniem G. Wilsona w USA istotne znaczenie miała presja grup interesu, które autor określił mianem grup działających w interesie publicznym [Wilson 1984, s. 212]. Należy sądzić, że chodzi o ruch na rzecz obrony interesów konsumentów zwany konsumeryzmem. Lider tego ruchu, Ralf Nader, wystąpił na początku lat 60. XX wieku z ostrą krytyką komisji regulujących rynki różnych dóbr, twierdząc, że działają one w interesie regulowanych firm². Krytykował zarówno procedury regulacji, jak i konkretne osoby, a jednocześnie zabiegał w Kongresie o wprowadzenie instytucjonalnych zabezpieczeń interesów konsumentów w procesie regulacji. Ostatecznie konsumenci uzyskali m.in. możliwość reprezentowania swoich interesów w procesie wysłuchania publicznego, poprzedzającego wprowadzenie zmian w regulacji przedsiębiorstw kontrolowanych przez agencje regulacyjne [Breyer 1982, s. 348-350]. Skuteczność działań zbiorowych konsumentów oraz innych grup interesu sprzyjała poszerzaniu kategorii praw fundamentalnych od sfery politycznej po gospodarczą i społeczną [Pipes 2000; Sunstein

¹ Standardy wprowadzone nową dyrektywą miałyby obowiązywać nowo otwierane salony fryzjerskie. Zatem nietrudno zauważyć, że skutkiem wdrożenia dyrektywy może być podniesienie barier wejścia na rynek i ograniczenie konkurencji.

² Nader Report, 1960, fragmenty cytowane w: [Clarkson, Muris 1982, s. 137-138].

1990]. W rezultacie uprawnienia do opieki medycznej, edukacji, zatrudnienia, dachu nad głową, bezpieczeństwa nabrały takiego samego znaczenia jak prawa obywatela, rozumiane jako wolność od cenzury, samowolnego aresztowania, prześladowań religijnych itp. Sprzyjał temu rosnący dobrobyt indukujący popyt na regulacje zapewniające ochronę przed niedostatkiem, bezpieczne i dobre życie. A ponieważ w państwie demokratycznym do społeczeństwa należy określenie „minimów” dobrego życia, to wraz ze wzrostem prosperity rósł popyt na regulację społeczną [Peltzman 2004].

Taki punkt widzenia nasuwa dwie refleksje. Po pierwsze, pozwala twierdzić, że w procesie kształtowania się regulacji istotnego znaczenia nabierają wartości ekonomiczne i wartości społeczne jako argumenty wysuwane przez grupy interesu na rzecz i przeciw określonej regulacji. Po drugie, nasuwa się pytanie, od czego zależy, które wartości zostaną uznane za priorytetowe i w konsekwencji przesądzą o wdrożeniu określonej regulacji.

Celem artykułu jest refleksja nad tymi zagadnieniami, co wymaga omówienia podstawowych pojęć związanych z analizowaną problematyką, osadzenia zagadnienia regulacji ekonomicznej i społecznej w teorii ekonomii, ustalenia zależności między regulacją ekonomiczną i społeczną w kontekście wartości. Końcowa część artykułu zostanie poświęcona rozważaniom dotyczącym znaczenia ram instytucjonalnych (konstytucji) dla kształtowania zakresu regulacji.

2. Regulacja, regulacja ekonomiczna, regulacja społeczna

W literaturze przedmiotu upowszechnia się definiowanie regulacji jako działalności państwa, której celem jest skłonienie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw do dokonania określonych wyborów. W teorii regulacji można wyodrębnić dwa podejścia – pozytywne i normatywne. W pozytywnych koncepcjach regulacji zakłada się, że regulacja jest towarem, a jej zakres i narzędzia kształtują się pod wpływem popytu na regulację zgłaszanego przez grupy interesu i podaży oferowanej przez interesownych polityków. Jednak na pytanie, jak ukształtuje się równowaga na rynku regulacji, pozytywna teoria regulacji formułuje różne odpowiedzi. Jedna z nich głosi, że ze względu na relatywnie niskie koszty zorganizowania działań zbiorowych i ograniczenia problemu *free ridingu* regulacja jest przechwytywana przez grupy wąskich interesów [Olson 1965; Stigler 1971; Tollison 1997].

Druga predykcja, wyłaniająca się z modelu Peltzmana, nie wyklucza przechwylenia regulacji przez branżowe grupy interesów, zakłada jednak możliwość ukształtowania się równowagi w sposób, który powoduje, że korzyści z regulacji przypadną konsumentom [Peltzman 1976].

Trzecia predykcja, sformułowana przez G. Beckera, głosi, że w związku z symetrią interesów grup konkurujących o renty regulacja prowadzi do rozwiązania suboptimalnego, tzw. *second best*. Oznacza to, że regulacja działa w interesie publicznym w takim znaczeniu, że pozwala na zminimalizowanie martwej renty [Becker 1983].

Ta niejednoznaczność predykcji formułowanych na gruncie pozytywnych koncepcji regulacji powoduje, że na znaczeniu zyskują koncepcje normatywne, które badają, jaka regulacja jest najbardziej efektywna, przyjmując, zazwyczaj *implicite*, że efektywna regulacja istnieje i jest pożądana. Punktem wyjścia normatywnych koncepcji regulacji jest twierdzenie, że mechanizm rynkowy jest zawodny w dwóch aspektach:

- rynek zawodzi w osiąganiu efektywnej alokacji zasobów społecznych,
- rynek zawodzi w realizacji innych, niż efektywność ekonomiczna, celów społecznych.

Prowadzi to do rozróżnienia regulacji ekonomicznej i regulacji społecznej (por. m.in. [Viscusi, Vernon, Harrington 1996; Levi-Faur (ed.) 2011]). Na regulację ekonomiczną składają się: regulacja struktury rynków (*structural regulation*) i regulacja zachowań podmiotów działających na rynkach (*conduct regulation*) [Kay, Vickers 1990]. Pierwsza polega na kontrolowaniu wejść i wyjść z rynku oraz tworzeniu i egzekwowaniu reguł świadczenia usług użyteczności publicznej, druga zaś polega na kontrolowaniu cen, ustaleniu i egzekwowaniu reguł dotyczących reklamy i minimalnych standardów jakości. Przykłady te wskazują, że regulacja ekonomiczna jest utożsamiana z aktywnością państwa na rynkach monopoli naturalnych oraz na innych rynkach o strukturze sprzyjającej ograniczeniu konkurencji lub konkurencji destrukcyjnej. W odniesieniu do tych rynków używa się także określenia „regulacja sektorowa”, podkreślającego, że ze względu na specyfikę niedoskonałości rynku utworzona zostaje agenda rządowa wyspecjalizowana w regulacji danego rynku (sektora) [Szpringer 2010, s. 57].

Regulacja społeczna to działalność państwa zmierzająca m.in. do zapewnienia bezpieczeństwa produktów nabywanych przez konsumentów, bezpiecznych warunków pracy, czystego środowiska przyrodniczego, a także do ograniczenia konsumpcji dóbr szkodzących zdrowiu, poszerzenia konsumpcji dóbr poświadanych społecznie, ochrony przed niedostatkiem i bezrobociem. Przez regulację społeczną można zatem rozumieć działanie państwa, którego celem jest zapewnienie społecznie poświadanych sposobów użycia zasobów, zabezpieczenie osób przed różnymi rodzajami ryzyka związanymi z funkcjonowaniem w gospodarce rynkowej [Levi-Faur (ed.) 2011; Lipsey, Purvis, Steiner 1988, s. 307].

Normatywne koncepcje regulacji, określane mianem teorii regulacji w interesie publicznym, zostały poddane krytyce w różnych aspektach. Po pierwsze, w wątpliwość podano zidentyfikowane na gruncie tej teorii błędy rynku związane z występowaniem: niedoskonale konkurencyjnych rynków [Demsetz 1976; Baumol, Panzar, Willig 1982], asymetrii informacji i negatywnej selekcji [Nelson 1974], efektów zewnętrznych i dóbr publicznych [Coase 1960; 1974]. Po drugie, teorii regulacji w interesie publicznym zarzucono niespójność metodologiczną. Polega to na tym, że diagnoza błędów rynku jest oparta na założeniach związanych z indywidualizmem metodologicznym (racjonalność, interesowność osób dążących do maksymalizacji użyteczności) i założenia te są przyjmowane w rozważaniach dotyczących społec-

czeństwa. Powoduje to, że społeczeństwo jest ujmowane jako podmiot, który, podobnie jak jednostka, dokonuje spójnych wyborów, posiada własną hierarchię wartości i maksymalizuje jasno określoną funkcję dobrobytu [Buchanan 1977; 1979]. Po trzecie, teorii regulacji w interesie publicznym zarzucono niekompletność, ponieważ teoria ta nie wskazuje, w jaki sposób interes publiczny jest ustalany i transponowany na działania legislacyjne maksymalizujące dobrobyt społeczny [Posner 1974].

Listę uwag krytycznych można by poszerzyć, jednak z krytyki tej nie można wyprowadzić twierdzenia, że mechanizm rynkowy jest niezawodny. Do listy uwag krytycznych wysuwanych pod adresem teorii regulacji warto zatem dodać jeszcze jedną, podającą w wątpliwość możliwość realizowania za pomocą regulacji tak różnych wartości, jak: efektywność ekonomiczna i równość czy efektywność ekonomiczna i sprawiedliwość [Joskow, Noll 1981]. Zagadnienie to wydaje się istotne, ponieważ twierdzenie, że regulacja umożliwia osiągnięcie efektywności ekonomicznej i realizację innych społecznie pożądanых celów, w których rynek zawodzi, stanowi podstawowe uzasadnienie regulacji na gruncie teorii regulacji w interesie publicznym. Ponadto w dyskusjach publicznych dotyczących regulacji różnych dziedzin oraz w orzecznictwie sądów rozstrzygających spory dotyczące wprowadzenia określonych regulacji wysuwane są argumenty dotyczące różnych wartości i zasad. Za przykład może posłużyć dyskusja w Unii Europejskiej dotycząca wydobywania gazu łupkowego, w której przedstawiciele Polski wysuwają argumenty ekonomiczne, takie jak konkurencyjność i innowacyjność naszej gospodarki oraz bezpieczeństwo energetyczne [Szczepaniuk 2013]. Natomiast kraje, w których interesem jest niedopuszczenie do wydobywania gazu łupkowego (np. Francja), dowodzą, że eksploatacja zasobów tego surowca wyrządzi szkodę mieszkańcom okolic wydobywania surowca, ponieważ spowoduje skażenie wód gruntowych. Problem w tym, że odnośnie do ostatniej kwestii strony sporu przedstawiają ekspertyzy, z których wynikają sprzeczne wnioski. Czy można przewidzieć rezultat tego sporu?

pozytywna odpowiedź na to pytanie oznaczałaby, że możliwa jest hierarchizacja wartości takich jak: efektywność, innowacyjność, bezpieczeństwo państwa i obywatela oraz że istnieją instytucje społeczne, za pomocą których możliwe jest ustalenie społecznie akceptowanego kompromisu pomiędzy tak różnymi wartościami. Refleksji nad tymi zagadnieniami poświęcone są kolejne punkty artykułu.

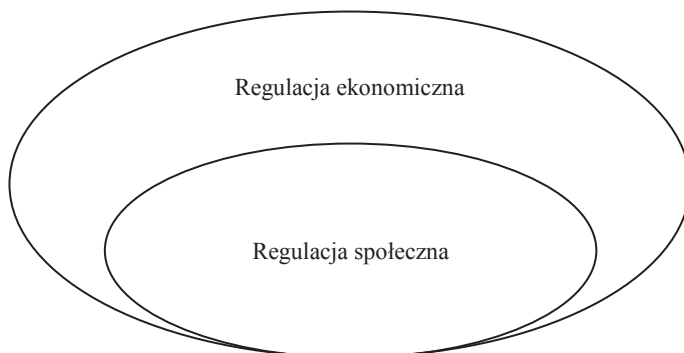
3. Zależność między regulacją ekonomiczną i społeczną w kontekście wartości

Zdaniem E. Windholza i G. Hodge'a [2012] regulację społeczną można rozważać w dwóch aspektach:

- działań państwa zmierzającego do skorygowania błędów rynku,
- działań państwa, których celem jest realizacja społecznie pożądanых wartości.

W pierwszym ujęciu regulację społeczną należałoby traktować jako element regulacji ekonomicznej w takim znaczeniu, że błędy rynku związane z efektami ze-

wewnętrzni, dobrami publicznymi czy asymetryczną informacją byłyby korygowane tylko w takim zakresie, który nie kolidowałby z realizacją wartości ekonomicznych. W takim ujęciu zależność między regulacją ekonomiczną i regulacją społeczną, w kontekście realizowanych wartości, można zilustrować jak na rys. 1.



Rys. 1. Regulacja społeczna jako element regulacji ekonomicznej

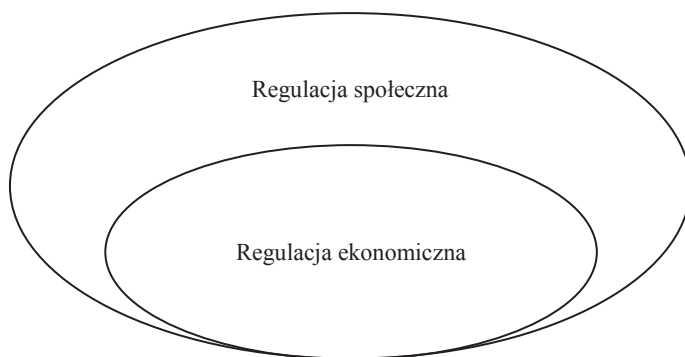
Źródło: [Windholz, Hodge 2012, s. 223].

Można zatem przyjąć, że w omawianym przypadku mamy do czynienia z następującą hierarchią wartości:

- Wartości pierwszorzędne:
 - efektywność ekonomiczna,
 - konkurencja,
 - innowacyjność.
- Wartości drugorzędne:
 - sprawiedliwość,
 - równość,
 - solidarność społeczna,
 - czyste powietrze,
 - zdrowe społeczeństwo,
 - wyedukowane społeczeństwo.

W drugim ujęciu, zaproponowanym przez E. Windholza i G. Hodge'a, przyjmującym, że za pomocą regulacji realizowane są cele pożądan społecznie, zależność między regulacją ekonomiczną i społeczną kształtuje się w sposób zilustrowany na rys. 2. Zmianie ulega także hierarchia wartości, w taki sposób, że wartościami pierwszorzędnymi stają się: sprawiedliwość, równość, solidarność społeczna itd. Natomiast wartości ekonomiczne, takie jak efektywność, konkurencja, innowacyjność, stają się wartościami drugorzędnymi, realizowanymi w takim zakresie, który nie koliduje z celami stawianymi w ramach regulacji społecznej.

Uzasadniając przedstawioną konceptualizację zależności między regulacją ekonomiczną i regulacją społeczną, z punktu widzenia hierarchii wartości, jej autorzy



Rys. 2. Regulacja ekonomiczna jako element regulacji społecznej

Źródło: [Windholz, Hodge 2012, s. 224].

podają przekonujące argumenty (intuicje). Zauważają bowiem, że regulacja nie przebiega w próżni ekonomicznej i społecznej, a zatem można mówić o występowaniu zależności między obydwoimi rodzajami regulacji. Ponadto, jak podkreślają Windholz i Hodge, regulacja społeczna powodująca wysokie koszty, nieuwzględniająca wartości ekonomicznych, nie będzie stabilna i załamie się [Windholz, Hodge 2012]. Podobnie może się stać z regulacją ekonomiczną nieuwzględniającą wartości i norm cenionych w danym społeczeństwie.

W celu uprawdopodobnienia wysuniętej hipotezy autorzy przedstawiają trzy studia przypadków regulacji w Australii, które dotyczą: 1) rynków infrastrukturalnych, 2) warunków i bezpieczeństwa pracy, 3) ochrony konkurencji i konsumenta. Argumentację E. Windholza i G. Hodge'a można wzmocnić, podając przykłady wskazujące na współzależność regulacji ekonomicznej i społecznej z punktu widzenia wartości wysuwanych jako argumenty na jej rzecz. Dyskusyjne wydaje się jednak twierdzenie, że ta zależność kształtuje się w taki sposób, iż mamy do czynienia z hierarchią wartości, w której nadrzędne są albo wartości ekonomiczne, albo wartości społeczne. Weźmy na przykład pod uwagę regulację rynku energii elektrycznej w Polsce, Europie i USA. Wszędzie podnoszony jest problem efektywności przedsiębiorstw działających na tym rynku, uzasadniający restrukturyzację i nową regulację branży. Jednak regulacja tego rynku uzasadniana jest także koniecznością realizacji celów społecznych, czego wyrazem są przede wszystkim wymagania stawiane przed branżą dotyczące ograniczenia emisji CO₂, a w Unii Europejskiej i Polsce dodatkowo podnoszony jest problem ochrony tzw. odbiorców wrażliwych w razie uwolnienia ceny energii³. Powoływanie się na różne wartości jako argumenty w regulacji energetyki jest tak stare jak problemy regulacji tego rynku. Ilustruje to dyskusja ekonomistów podjęta w XIX wieku, gdy w USA rozważano regulację rynków

³ Chodzi tu o gospodarstwa domowe o niskich dochodach, które w razie uwolnienia ceny energii elektrycznej mogą mieć problemy z regulowaniem należności za dostawę tego dobra.

z elementem monopolu naturalnego, tzw. *utilities*⁴. Dyskusja ta pokazuje wyraźnie, że skomplikowane okazało się ustalenie reguły kształtowania ceny na tych rynkach, która czyniłaby jednocześnie zadość efektywności ekonomicznej i nie budziła wątpliwości z punktu widzenia sprawiedliwości i równości. W tym przypadku należałoby raczej mówić o szukaniu rozwiązania kompromisowego, równoważącego aspekty ekonomiczne i społeczne, przynajmniej na poziomie rozważań teoretycznych.

Czy jednak obecnie regulacja rynku energii w Unii Europejskiej, zmierzająca do wykluczenia paliw kopalnych z energetyki (zwłaszcza węgla) nie jest przykładem regulacji, w której podstawowe znaczenie mają argumenty wysuwane przez grupy interesu jako cele społeczne? Czy nie jest podobnie w przypadku regulacji rynku wyrobów tytoniowych w UE oraz rynku narkotyków w Polsce, zmierzającej do wyeliminowania konsumpcji tych dóbr? Odpowiadając na te pytania w kontekście koncepcji E. Windholza i G. Hodge'a, należałoby przyjąć, że w wymienionych przypadkach mamy do czynienia z regulacją, w której cele społeczne dominują nad ekonomicznymi, albo z przypadkami regulacji, które załamują się, ponieważ nie uwzględniają wysokich kosztów ekonomicznych. Niezależnie od rozstrzygnięcia tej kwestii należy zauważyć, że problem nie polega na poszukiwaniu przykładów wspierających lub podważających koncepcję tych autorów, ponieważ na podstawie takich przykładów trudno dojść do konkluzji. Warto jednak zwrócić uwagę na słabość koncepcji Windholza i Hodge'a, która polega na tym, że autorzy nie wyjaśniają, od czego zależy to, że w przypadku regulacji jednych rynków zasadnicze znaczenie, jako argumenty, mają wartości ekonomiczne, a w przypadku innych – wartości społeczne. Omawiana koncepcja nie pozwala także na wyjaśnienie, dlaczego rynek danego dobra w różnych krajach może być różnie regulowany z punktu widzenia realizowanych wartości ekonomicznych i społecznych. Wydaje się, że próba wyjaśnienia tego zagadnienia wymaga zwrócenia uwagi na znaczenie ram instytucjonalnych.

4. Regulacja a ramy instytucjonalne

Instytucje, definiowane jako normy prawne, normy społeczne i sposoby ich egzekwowania [North 1993, s. 246-247], tworzą ograniczenia i ukierunkowują aktywność osób działających w sferze gospodarczej i politycznej. W związku z tym nasuwają się dwa twierdzenia. Po pierwsze, w różną strukturę instytucjonalną państwa wbudowane są działające z różną siłą ograniczenia i bodźce do podejmowania działań redystrybucyjnych i produktywnych. Po drugie, w zależności od jakości i struktury instytucji, różny może być poziom aktywności osób publicznych i grup interesu o charakterze *rent seeking* i w konsekwencji różny poziom zawodności państwa jako regulatora rynków. Taki punkt widzenia jest charakterystyczny dla instytucjonalnego nurtu teorii regulacji rynków infrastrukturalnych, w ramach którego wysunięto

⁴ Dyskusja ta jest omówiona w: [Borkowska 2009, s. 31-38].

hipotezę, że efekty ekonomiczne regulacji zależą od instytucji demokratycznego państwa.

Przekonaniu, że instytucje mają wpływ na przebieg regulacji i jej efekty, towarzyszą różnice zdań dotyczące tego, które instytucje i jakie ich właściwości mają zasadnicze znaczenie dla procesu regulacji. W konsekwencji, wśród wielu instytucji publicznych za istotne uznaje się:

- 1) zasady prawa wyborczego,
- 2) formę władzy wykonawczej,
- 3) sposób uregulowania relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą,
- 4) skuteczność władzy sądowniczej w równoważeniu władzy ustawodawczej i wykonawczej,
- 5) niezależność polityczną agencji regulacyjnej,
- 6) reguły obsadzania stanowisk w administracji publicznej,
- 7) normy behawioralne kształtujące kulturę polityczną.

Łącznie instytucje te przesądzają o ustroju demokratycznego państwa i można twierdzić, że różna konfiguracja instytucji publicznych sprzyja różnym rozwiązaniom regulacyjnym. Z punktu widzenia zagadnienia rozważanego w niniejszym artykule istotne wydaje się zwrócenie uwagi przede wszystkim na konstytucję jako na podstawowy element ram instytucjonalnych określający wolności, prawa i zasady cenione przez społeczeństwo. Zauważmy zatem, na podstawie lektury konstytucji Polski i USA, że porządek konstytucyjny w obydwu krajach nie ustanawia hierarchii wartości oraz że konstytucja Polski gwarantuje nie tylko prawa i wolności osób, ale wartością konstytucyjną uczyniła także równowagę finansową państwa, zasadę zrównoważonego rozwoju oraz społeczną gospodarkę rynkową. W związku z tym w odniesieniu do państwowej regulacji rynków w Polsce można przyjąć, że współzależność regulacji ekonomicznej i społecznej ukształtuje się w sposób zilustrowany na rys. 3. Ilustrację tę warto skomentować z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze, część wspólną regulacji ekonomicznej i społecznej można uzasadnić nie tylko jako skutek porządku konstytucyjnego uznającego za równorzędne pewne wartości ekonomiczne i społeczne. Istotne znaczenie ma także stosowanie tych samych zasad w sferze ekonomicznej i społecznej. Jako przykład można podać zasadę niedyskryminacji, która oznacza, że: obywatele są równi wobec prawa, podmioty gospodarcze mają równy dostęp do rynku oraz może być interpretowana jako gwarancja równości w sferze społecznej w sensie społecznej inkluzji⁵.

Po drugie, biorąc pod uwagę różnice w prawach, wolnościach i zasadach gwarantowanych przez konstytucję Polski i USA, można zauważyć, że konstytucja USA akcentuje silnie znaczenie praw osoby (w sensie wolności negatywnej), a zatem jest osadzona w koncepcjach indywidualistycznych podkreślających znaczenie praw własności, wolnego rynku, które uzasadniają pewien zakres nierówności i niesprawiedliwości. Konstytucja Polski wydaje się sięgać do katolickiej nauki społecznej,

⁵ Taka interpretacja zasady niedyskryminacji w sferze społecznej może służyć uzasadnieniu regulacji chroniącej obywateli przed bezdomnością, brakiem opieki na starość, wykluczeniem z rynków finansowych itp.



Rys. 3. Porządek konstytucyjny a regulacja ekonomiczna i społeczna

Źródło: opracowanie własne.

wskazującej m.in. na niebezpieczeństwo nierówności dla podmiotowości człowieka, jego godności.

Podsumowując, wydaje się, że bez uwzględnienia ram instytucjonalnych trudno wyjaśnić proces regulacji w ogóle, a więc także w aspekcie różnych wartości wysuwanych jako argumenty na rzecz określonych rozwiązań regulacyjnych.

5. Zakończenie

W ekonomii rynek i państwo przeciwstawia się sobie z punktu widzenia interesów, które są za ich pomocą realizowane. Na ogół przyjmuje się, że na rynku realizowane są wąskie, egoistyczne interesy osób, natomiast działania państwa służą dobru wspólnemu. Taki punkt widzenia uzasadnia teoria regulacji w interesie publicznym, przyjmując, że każde działanie państwa jest podejmowane w interesie społeczeństwa. Jak każdy sąd normatywny, twierdzenie to nie podlega kryterium prawdy i fałszu, lecz jedynie kryterium słuszności: można się z nim zgodzić lub je odrzucić. W rzeczywistości nietrudno jednak o przykłady wskazujące, że państwowa regulacja rynków ogranicza wolność osób i tworzy przywileje dla niektórych grup interesu. Sprzyja temu poszerzenie praw fundamentalnych o uprawnienia do ochrony przed różnymi rodzajami ryzyka. Zagwarantowanie tych uprawnień w konstytucji legitymizuje aktywność państwa w wielu dziedzinach i powoduje, że o wielu regulacjach decydują nie obywatele, lecz prawnicy, rozstrzygający wraz z ekspertami o konstytucyjności przepisów. Rozstrzygnięciom tym towarzyszą zwykle nowe regulacje, co powoduje ich inflację. Państwo regulacyjne z rozbudowanymi uprawnieniami nie ogranicza skuteczności działań wąskich grup interesu, lecz powoduje, że działania te stają się mniej przejrzyste i pozornie są podejmowane w interesie publicznym.

Literatura

- Baumol W.J., Panzar J.C., Willig R.D., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego 1982.
- Becker G.S., *A theory of competition among pressure groups for political influence*, „Quarterly Journal of Economics” , August 1983, vol. 98, no. 3.
- Borkowska B., *Regulacja monopoli naturalnych w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Buchanan J.M., *Freedom in Constitutional Contract*, College Station, Texas A&M University Press 1977.
- Buchanan J.M., *What Should Economists Do*, Liberty Press, Indianapolis 1979.
- Coase R.H., *The problem of social cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, vol. 3.
- Coase R.H., *The lighthouse in economics*, „Journal of Law and Economics” 1974, no. 23.
- Demsetz H., *Economics as the guide to antitrust regulation*, „Journal of Law and Economics” 1976, no. 19.
- Joskow P.L, Noll R.C., *Regulation in theory and practice: An overview*, [w:] G. Fromm (ed.), *Studies in Public Regulation*, The MIT Press, Cambridge, MA 1981.
- Kay J.A., Vickers J.S., *Regulatory reform: An appraisal*, [w:] G. Majone (ed.), *Deregulation or Re-regulation*, Pinter Publishers, London 1990.
- Lipsey R.G., Purvis D.D., Steiner P.O., *Microeconomics*, Volume 1 of Economics, Harper and Row Publishers, New York 1988.
- Levi-Faur D. (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2011.
- Levi-Faur D., *The global diffusion of regulatory capitalism*, The Annals of the AAPSS, March 2005.
- Nelson P., *Advertising as information*, „Journal of Political Economy” 1974, no. 82.
- North D.C., *Institutions and economic performance*, [w:] U. Maki, B. Gustafson, Ch. Knudsen (eds.), *Rationality Institutions and Economic Methodology*, London-New York 1993.
- Olson M., *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1965.
- Peltzman S., *Regulation and the Natural Progress of Opulence*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2004.
- Pipes R., *Własność a wolność*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2000.
- Posner R.A., *Theories of economic regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1974, no. 5.
- Stigler G.J., *The theory of economic regulation*, „Bell Journal of Economics” Spring 1971, no. 2.
- Sunstein C.R., *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1990.
- Szczeplaniuk M., *Jaki model bezpieczeństwa dla Polski i Europy*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 5 września 2013.
- Szpringer W., *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacyjna*, Poltext, Warszawa 2010.
- Tollison R.D., *Rent seeking*, [w:] D.C. Mueller (ed.), *Perspectives of Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge, MA 1997.
- Topolska K., *Fryzjerzy: grupa specjalnego ryzyka*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 5 września 2013.
- Viscusi W.K., Vernon J.M., Harrington J.E. Jr, *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, Cambridge, MA 1996.
- Wilson G.K., *Social Regulation and Explanations of regulatory failure*, „Political Studies”, 1984, vol. XXXII.
- Windholz E., Hodge G., *Conceptualising social and economic regulation: Implications for modern regulators and regulatory activity*, „Monash University Law Review” 2012, vol. 38, no. 2.

REGULATION – VALUES – INSTITUTIONAL FRAMEWORK

Summary: On the basis of political economy many authors formulate the claim that the wide and growing range of state regulation is characteristic for the contemporary market economy. This raises the question about the reasons for the development of a “regulatory state”. The answers, formulated in the literature, are that economic and social values are important in the formation of the state regulation being for and against it. However, the question arises what determines which values will be considered as a priority, and consequently will determine the implementation of a certain regulation. The purpose of this article is a reflection on the relationships between regulation, economic and social values and institutional framework, in particular the constitution. The first part of the paper discusses two approaches to regulation: positive and normative. The positive conceptions of regulation assume that regulation is a commodity, and its scope is influenced by the demand for regulation notified by interest groups and the supply offered by politicians. However, the question of how to shape the equilibrium in a “market of regulation”, the positive theory of regulation formulates different responses indicating both the possibility of capturing the regulation by narrow interest groups and the formation of equilibrium that benefits consumers and minimize dead-weight welfare loss. This ambiguity of prediction in a positive theory of regulation causes that normative concepts are gaining importance. In these concepts, it is assumed that the market fails, not only in achieving an efficient allocation of social resources but also in the implementation of other, non-economic, social objectives. This leads to the distinction between economic regulation and social regulation and raises the question of the possibility of implementation by regulation such different values as economic efficiency, equality and justice. This issue is explored in the next section, which discusses the concept of the relationship between economic and social regulation in the context of the values proposed by E. Windholz and G. Hodge. According to the authors, this relationship can be formed in two ways: 1) social adjustment may be an element of economic regulation and then the economic values such as efficiency, competition, innovation will have superior nature; 2) by means of regulations socially desirable goals are accomplished and then justice, equality, social solidarity are first-class values, but economic values become secondary. The article casts doubt that in the regulation process we are dealing only with the hierarchy of values in which either economic or social values are superior. At the same time the author points to the possibility of the formation of the relationship between economic and social regulation in a way treating certain economic and social values equally. This issue is discussed in the next section of the paper, in which there is formulated and justified a hypothesis that institutional frameworks, especially the constitution, are important in the formation of regulatory governance,. The scope of the guaranteed rights and freedoms legitimizes the scope of government regulation and provides arguments to interest groups for the introduction of new regulatory arrangements, which are beneficial for the group.

Keywords: regulation, economic regulation, social regulation, values, institutions.