

Jerzy Wilkin

Słabość państwa w jego relacji do gospodarki i słabość ekonomicznej teorii państwa

Państwo i rynek są głównymi regulatorami gospodarki i społeczeństwa. Wiedza teoretyczna dotycząca państwa jest jednak zaniedbaną częścią współczesnej ekonomii. Ma to wpływ na niedostatki działania państwa w praktyce. Postęp w reformowaniu funkcjonowania sfery publicznej, w tym państwa, w Polsce jest znacznie mniejszy niż w reformowaniu sektora prywatno-rynkowego. Nowe argumenty do dyskusji o roli państwa wniosła globalizacja i integracja europejska. Oba te procesy nie podważyły znaczenia państwa mimo wcześniejszych oczekiwań w tej sprawie. Poprawa jakości działania państwa jest nieustającym wyzwaniem, zarówno pod adresem nauki, jak i społeczeństwa. Problematyka państwa okazała się dla ekonomii poważniejszym wyzwaniem niż problematyka rynku.

Słowa kluczowe: państwo, ekonomia, transformacja postsocjalistyczna, globalizacja, integracja europejska

Wstęp

Dwadzieścia lat transformacji postsocjalistycznej, jakie mamy w Polsce już za sobą, skłania do podsumowań i prób teoretycznej generalizacji tendencji i prawidłowości tego okresu. Co się udało zrobić, a czego się nie udało i jakie są tego przyczyny? W odniesieniu do interesującego okresu dominują raczej oceny pozytywne. W stosunkowo krótkim okresie, bo zaledwie piętnastu lat, udało się tak zreformować system ekonomiczny i system polityczny, że kraj nasz mógł stać się członkiem Unii Europejskiej, będącej enklawą wysoko rozwiniętych, demokratycznych krajów. Polska potrafiła nie tylko dostosować się do skomplikowanych ram instytucjonalnych UE, lecz także dobrze wykorzystać możliwości, jakie dają krajom członkowskim polityki wspólnotowe i jednolity rynek europejski. W dodatku pod koniec obecnej dekady potrafiła lepiej znieść skutki światowego kryzysu gospodarczego niż jakkolwiek kraj europejski. Co jest jednak słabą stroną polskiej transformacji i w jakich sferach postęp reform okazał się niedostateczny? Tą sferą jest niewątpliwie funkcjonowa-

nie sektora publicznego w Polsce, a zwłaszcza sprawność i efektywność działania państwa¹.

Przestrzeń, w jakiej żyjemy, możemy w uproszczeniu podzielić na sferę prywatną i sferę publiczną. W tej pierwszej, do której należy też cały prywatny sektor gospodarki, decyzje podejmują jednostki i podmioty prywatne, ponoszące również (w większości) konsekwencje tych decyzji, a mechanizmem regulującym jest przede wszystkim rynek². W sferze publicznej mamy do czynienia z działaniami zbiorowymi, wybór oparty jest zaś, w założeniach, na preferencjach społecznych i dokonuje się poprzez instytucje publiczne, zwłaszcza państwowe³. Rosnącą

¹ Ten problem opisany był m.in. w pracy: Hausner, Marody 2000.

² Poza mechanizmem rynkowym w sektorze prywatnym regulatorem zachowań ludzkich są instytucje formalne i nieformalne: normy prawne, normy moralne, zwyczaje, tradycja, religia oraz wiele innych.

³ W ekonomii współczesnej dość popularne jest rozpatrywanie podmiotów zbiorowych (przedsiębiorstwa, instytucje rządowe, organizacje społeczne itp.) przez pryzmat indywidualizmu metodologicznego, zgodnie z którym funkcjonowanie złożonych organizacji traktowane jest jako wynik interakcji indywidualnych postaw, interesów i preferencji, modyfikowanych jedynie przez wspólne cele organizacji. Podejście takie spopularyzowali przed-

część sfery publicznej stanowi działalność organizacji pozarządowych, realizujących różne cele społeczne, np. w edukacji, ochronie zdrowia, ochronie środowiska, życiu kulturalnym, naukowym i wielu innych.

Zmienność nie tylko zakresu, lecz także struktury sektora publicznego oraz jego funkcji utrudnia precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia. Zakres sektora publicznego wiąże się z zakresem finansów publicznych, chociaż, jak podkreśla S. Owsiak, pojęcia te nie są synonimami. Definiując drugi termin, autor ten stwierdza: „przedmiotem nauki o finansach publicznych są zjawiska oraz procesy związane z powstawaniem i rozdysponowywaniem pieniężnych środków publicznych, zapewniających funkcjonowanie sektora publicznego”. O sektorze publicznym pisze zaś: „Pojęcia *sektor publiczny* używam tutaj w potocznym znaczeniu. Istnieją bowiem znaczne trudności ze zdefiniowaniem sektora publicznego” (Owsiak 2005, s. 21). Autor ten zwraca też uwagę na często niedostrzegany fakt, że nie wszystkie jednostki sektora publicznego realizują społeczne oraz ekonomiczne funkcje publicznej, lecz wytwarzają niekiedy dobra komercyjne.

Państwo jako główny podmiot sfery publicznej składa się z części administracyjno-rządowej i części samorządowej (na szczeblu regionalnym i lokalnym). Znaczenie tej drugiej części instytucji państwa wzrasta, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich. Domeną sfery publicznej są działania zbiorowe podejmowane przez instytucje rządowe, samorządowe i pozarządowe. Niestety, reformowanie systemu instytucji sfery publicznej, a szczególnie instytucji państwa, nie nadążało za postępem reform w sferze prywatno-rynkowej. Widać to wszędzie, i to gołym okiem.

Mieszkam na wsi około 40 km na południe od centrum Warszawy. W niedalekiej odległości od mojego domu znajduje się kilka dość luksusowych podwarszawskich osiedli. W osiedlach tych na miano luksusu zasługuje wyłącznie część prywatna. Między rzędami wili i rezydencji, z pięknymi ogrodami, trawnikami i ogrodzeniami przebiegają bowiem podziurawione jezdnie, z pokrzywionymi latarniami,

zniszczonymi przystankami autobusowymi, na których z rzadka przystają stare, przerdzewiałe i na ogół brudne autobusy komunikacji publicznej. Na zamkniętych osiedlach cieszą oko kolorowe place zabaw dla dzieci, kontrastujące z zaniedbanymi placami zabaw w części publicznej. W niedalekiej odległości od wypiełgnowanych ogrodów i trawników w prywatnych posiadłościach straszą i szpecą dzikie wysypiska śmieci w publicznym lesie czy w przydrożnym rowie. Świat prywatny i świat publiczny są to różne światy, nie tylko odległe, lecz także coraz bardziej oddalające się od siebie. Bogaceniu się sfery prywatnej nie towarzyszy odpowiednia poprawa standardu sfery publicznej. Zawieranie transakcji w sferze prywatno-rynkowej dokonuje się na ogół szybko i sprawnie; załatwianie spraw w sądach, urzędach administracji państwowej czy placówkach publicznej służby zdrowia jest bardzo często udręką. Taka sytuacja świadczy o patologiach państwa i ogólnie modelu polityczno-gospodarczego realizowanego w Polsce. Niezrównoważenie sfery prywatnej i sfery publicznej zagraża rozwojowi kraju. Część winy za taki stan rzeczy spada na ekonomistów, zwłaszcza tych, którzy zadania państwa chcą sprowadzić do roli „nocnego stróża”: strażnika granic i porządku prawnego. Nie dziwi więc, że ekonomiści nie zajmują się „bytem niepotrzebnym”, a nawet szkodliwym, czyli państwem aktywnym, wykraczającym poza rolę „nocnego stróża”. Teoria państwa jest zatem słabo rozwiniętą częścią ekonomii, a ekonomia sfery publicznej zajmuje niewiele miejsca w standardowych podręcznikach ekonomii. Słabość instytucji państwa w Polsce i niska jakość rządzenia są częściowo wynikiem niedostatecznego wsparcia naukowego dla tej dziedziny ludzkiej aktywności, ale w naszym kraju to zjawisko ma też korzenie historyczne. Ciągłość państwa była w przeszłości przerywana, a państwo traktowane jako twór obcy czy nawet wrogi. Zaufanie do instytucji państwa utrzymuje się w Polsce na bardzo niskim poziomie, a wskaźniki kapitału społecznego należą do najniższych w Europie. Artykuł niniejszy koncentruje się jednak przede wszystkim na kwestiach teoretycznych, związanych z rolą państwa w gospodarce, starając się odpowiedzieć na pytanie: dlaczego w okresie transformacji post-socjalistycznej nie udało się osiągnąć pożądanego

stawiciele teorii wyboru publicznego i teorii racjonalnego wyboru, zwłaszcza ze „szkoły chicagowskiej”.

go zrównoważenia rozwoju instytucji państwa i instytucji sfery prywatnej oraz jaki wpływ na to niezrównoważenie miał niedorozwój ekonomicznej teorii państwa i zbyt wolny postęp we wdrażaniu zasad dobrego rządzenia.

Czym jest państwo i jakie jest jego znaczenie w gospodarce?

Państwo jest obiektem zainteresowań wszystkich nauk społecznych i humanistycznych, co świadczy nie tylko o znaczeniu tej problematyki, lecz także o jej bardzo szerokim zakresie jako przedmiotu dociekań naukowych.

W rozważaniach ekonomicznych kategoria państwa występuje na ogół w kontekście rozważań o roli różnych podmiotów podejmujących decyzje ekonomiczne i wpływających na sprawność i efektywność gospodarowania. W odróżnieniu od dwóch innych podstawowych podmiotów gospodarczych, jakimi są przedsiębiorstwa (firmy) i gospodarstwa domowe (konsumenty), państwo spełnia funkcję zarówno producenta i konsumenta, jak i regulatora środowiska instytucjonalnego, w jakim działają inne podmioty. W analizach prowadzonych przez ekonomistów państwo utożsamiane jest najczęściej z rządem czy władzą państwową⁴.

Ekonomiści mają na ogół kłopot z precyzyjnym zdefiniowaniem państwa i wkomponowaniem tej kategorii do modeli i rozważań teoretycznych. Zaczniemy więc od niektórych filozoficznych koncepcji państwa.

Demokryt (V–IV wiek przed Chr.) tak pisał o państwie: „dobrze rządzone państwo jest największą ostoją i wszystko jest w nim zawarte. Gdy ono prosperuje, prosperuje wszystko, a gdy ono chyli się do upadku, wszystko upada” (Sikora 1967, s. 27). Podobnie duże znaczenie przypisywali państwu inni filozofowie, w tym Platon, Kant i Hegel.

W rozdziale: „O przyczynach powstania państwa, o jego powstaniu i definicji” w swym najbardziej znanym dziele *Leviatan* Tomasz Hobbes stwierdza: „Ostateczną przyczyną, celem czy zamiarem ludzi (którzy z natury rzeczy

miłują wolność i władzę nad innymi), gdy nakładają na siebie ograniczenia (którym, jak widzimy, podlegają w państwie), są widoki na zachowanie własnej osoby i na bardziej szczęśliwe życie” (Hobbes 1954, s. 147).

Współczesny filozof Jacques Maritain definiował pojęcie i zarazem znaczenie państwa w następujący sposób: „Państwo jest częścią wydzieloną dla dbania o interes całości. Nie jest człowiekiem ani zespołem ludzi; jest zbiorem instytucji tworzącym łącznie maszynę o kapitalnym znaczeniu; skonstruowaną przez człowieka dziełem sztuki, które korzysta z ludzkich mózgów i energii i bez człowieka jest niczym, ale stanowi wyższe wcielenie rozumu, bezosobową, trwałą strukturę, której sposób funkcjonowania można nazwać racjonalnością drugiego rzędu, jako że rozum, skrepowany przez prawo i system powszechnie obowiązujących reguł, działa w niej bardziej abstrakcyjnie, staranniej odce dzając przygodne okoliczności indywidualnego doświadczenia, będąc też bardziej bezwzględny, niż bywa w życiu indywidualnym” (Maritain 1993, s. 19).

Z kolei ekonomista i filozof Adam Smith uzasadnia istnienie państwa potrzebą ochrony własności. Akumulacja własności i bogactwa rodzi konieczność utworzenia państwa (władzy państwowej). Píše on: „Gdy więc powstają cenne i rozległe fortuny, trzeba z konieczności ustanowić organy władzy państwowej. Gdzie nie ma własności, a przynajmniej tam, gdzie nie ma takiej, która przekraczałaaby wartość dwóch lub trzech dni pracy, tam władza państwowa nie jest tak bardzo potrzebna. Władza państwowa wymaga pewnej subordynacji, lecz podobnie jak istnienie władzy państwowej wzrasta w miarę tego, jak gromadzi się cenna własność, tak i ze wzrostem tej własności zwiększa się ilość czynników, które tę subordynację z natury rzeczy wprowadzają” (Smith 1954, t. 2, s. 424–425).

Większość uzasadnień istnienia państwa i korzyści z niego płynących obraca się wokół następującej tezy: państwo jest taką formą ograniczenia wolności jednostki, która w ostatecznym rachunku daje więcej bezpieczeństwa, ładu i innych korzyści niż życie w warunkach braku władzy i instytucjonalnego porządku. Na drugim biegunie są koncepcje państwa przypisujące mu prawie wyłącznie złe cechy i patologiczne funk-

⁴ W literaturze zachodniej używa się w tym kontekście na ogół terminu: *the role of government*, a nie *the role of the state*.

cje. Głoszone są one głównie przez anarchistów i skrajnych libertarian. Jak wiemy z historii, nie zawsze państwo służyło dobru większości obywateli; zdarzały się państwa dyktatorskie i łupieżcze. Wnioskiem z tych doświadczeń powinna być jednak nie likwidacja instytucji państwa, lecz poprawa jego funkcjonowania. Taki też kierunek przeważał w biegu historii.

Ekonomiści głównego nurtu, którego trzon stanowi ekonomia klasyczna i neoklasyczna, przypisują państwu stosunkowo niewielką rolę. Gospodarowanie ma być regulowane przez „niewidzialną rękę rynku”, a nie przez państwo. Funkcje państwa w tym ujęciu teoretycznym ograniczają się do ustanawiania i egzekwowania prawa, w tym praw własności, oraz dostarczania niezbędnych dóbr publicznych, których nie zapewnia w dostatecznym zakresie rynek⁵. Większość ekonomistów przyznaje też, iż w pewnych dziedzinach rynek zawodzi (*market failure*), w tym przypadku musi więc pojawić się inne źródło regulowania i rozwiązywania problemów gospodarczych. Jest nim przede wszystkim państwo (rząd) jako najważniejszy podmiot zbiorowy. Państwo jest podmiotem realizującym decyzje podjęte w ramach wyboru publicznego (wyboru dokonywanego poprzez mechanizmy i instytucje polityczne), które w krajach wysoko rozwiniętych odgrywają nie mniejszą rolę niż wybory indywidualne dokonywane na rynku.

Państwo w ekonomii ortodoksyjnej (klasycznej i neoklasycznej) ujmowane było na ogół w następujący sposób:

- państwo ma charakter zewnętrzny w stosunku do gospodarki;
- relacja: państwo–gospodarka może być wyjaśniana za pomocą dwóch koncepcji:
 - teorii kontraktu (wymiana usług publicznych, np. bezpieczeństwa publicznego i sprawiedliwego traktowania za płacone przez społeczeństwo podatki);

- koncepcji państwa łupieżczego (eksploata-torskiego) – podobnego do dyskryminującego monopolisty.

Przedstawiciele tzw. szkoły chicagowskiej w ekonomii (G. Becker, M. Friedman, G. Stigler, R. Posner i inni) skłonni byli analizować działanie państwa w podobny sposób jak funkcjonowanie gospodarki rynkowej (z zastosowaniem zasady indywidualizmu metodologicznego i racjonalnego wyboru). M. i R. Friedman napisali w swojej głośnej pracy popularnonaukowej: *„Wolny wybór* traktuje ustrój polityczny i gospodarczy na zasadzie symetrii. I ten, i ten traktowane są jako rynki, na których o wyniku przesądza ją współzależności między ludźmi kierującymi się w swej działalności interesem własnym, a nie (szeroko pojętymi) celami ogólnospołecznymi, deklarowanie których uważają za korzystne” (M. Friedman, R. Friedman 1994, s. X).

W podobnym kierunku rozwinął się nurt badań zwany *public choice theory*, który opiera się na wykorzystaniu standardowych narzędzi analizy mikroekonomicznej do badania decyzji podejmowanych w sferze polityki i w szeroko rozumianej sferze publicznej (Wilkin 2005). Część tej teorii stanowi ekonomia konstytucyjna, której najbardziej znanym reprezentantem jest James M. Buchanan (Nagroda Nobla z ekonomii w 1986 r.); bada ona mechanizmy tworzenia ram instytucjonalnych dla dokonywania wyborów ludzkich, a więc tego, co nazywa się zazwyczaj ładem ustrojowym. Teoria ta zdobyła dużą popularność wśród ekonomistów, wybór ram instytucjonalnych może mieć bowiem nie mniejsze znaczenie dla efektywności gospodarowania niż typowy wybór rynkowy, podczas którego dokonujemy alokacji zasobów oraz transakcji, kierując się bodźcami cenowymi. W tej części analizy ekonomicznej, która dotyczy wyboru instytucji i oceny wpływu instytucji na gospodarowanie, umieścić można dużą część ekonomicznej teorii państwa.

Wśród ekonomistów nie ma zgody co do zakresu pożądanej i uzasadnionej domeny państwa. Jako pomocne w rozgraniczeniu tego, co ma zapewnić rynek, a co państwo, P. Samuelson i W. Nordhaus przytaczają kryterium sformułowane przez Abrahama Lincolna, zgodnie z którym działania rządu są prawomocne, gdy „robi on dla ludzi to, co powinno być zrobione, ale cze-

⁵ Witold Morawski, klasyfikując różne typy państwa w zależności od regulacyjnej siły państwa i rynku, najbardziej „minimalistyczny” model państwa nazwał „państwem dóbr publicznych”, w którym jego ekonomiczna rola ogranicza się tylko do dostarczania dóbr publicznych (np. stanowienie i egzekwowanie prawa), ponieważ dóbr tych w odpowiedniej ilości nie dostarcza rynek (Morawski 2001).

go oni sami, własnym wysiłkiem, nie są w stanie w ogóle zrobić albo nie są w stanie zrobić należyte” (Samuelson, Nordhaus 1995, t. 2, s. 240).

Innym przedmiotem sporu jest wpływ państwa na zakres wolności i przymusu w funkcjonowaniu społeczeństwa. Czy do zapewnienia wolności potrzebne jest państwo, którego atrybutem jest przecież przymus? F.A. von Hayek, sztandarowa postać w nurcie ekonomii liberalnej, odpowiada na to pytanie następująco: „Przymusu nie można jednak całkowicie uniknąć, ponieważ jedynym sposobem zapobiegania mu jest groźba przymusu. Wolne społeczeństwo rozwiązało ten problem przez przekazanie monopolu przymusu państwu, przy czym stara się ograniczyć to uprawnienie państwa do przypadków, kiedy jest ono niezbędne do zapobiegania przemocy ze strony osób prywatnych. Jest to możliwe jedynie wtedy, gdy państwo chroni uznane prywatne sfery jednostek przed ingerencją innych i określa granice tych sfer, jednak nie za pomocą szczegółowych wskazówek, lecz przez stwarzanie warunków, w których jednostka może określać swoją własną sferę na podstawie zasad mówiących jej, co państwo zrobi w rozmaitych sytuacjach” (Hayek 2007, s. 34).

Koncepcja wolności propagowana przez Hayeka polega przede wszystkim na wolności od... (agresji, ograniczania możliwości działań indywidualnych itp.). To podejście do wolności było bardzo powszechne w społeczeństwie Stanów Zjednoczonych, ale uległo ono zmianie w okresie Wielkiego Kryzysu. Drastyczny spadek dochodu narodowego, o prawie 1/3, a przede wszystkim pojawienie się 12-milionowej armii bezrobotnych, skłonił polityków i obywateli do rewizji poglądów na temat roli państwa, działań zbiorowych, rynku i roli jednostki. Jak pisze Richard Pipes, przełom ten zapoczątkowany został przez Roosevelta w okresie *New Deal*: „Tradycyjnie «prawa» obywatela były pojęciem negatywnym: były one wolnością «od» (od religijnych prześladowań, samowolnego aresztowania, cenzury i temu podobnych). Obecnie nabrały one znaczenia pozytywnego jako «uprawnienie do» (dachu nad głową, opieki medycznej itp.), czego zapewnienie, jak było zawarowane, należało do obowiązków rządu. Ta odnowiona definicja, nawet jeśli pojawiła się bez hałasu i cokolwiek niepostrzeżenie, zapoczątkowała no-

wy etap ewolucji państwa opiekuńczego” (Pipes 2000, s. 360).

Wzrost roli państwa notowany zwłaszcza od lat trzydziestych XX wieku, a przede wszystkim upowszechnianie się koncepcji państwa dobrobytu, miał wśród ekonomistów wielu przeciwników. Szczególnie mocny i charakterystyczny jest tu głos nurtu libertariańskiego. Zwolennik tej ideologii Walter Block tak ocenia skutki państwa dobrobytu: „Z perspektywy libertariańskiej sytuacja byłaby idealna wówczas, gdyby państwo opiekuńcze w ogóle nie istniało. Instytucja ta krzywdzi swoich klientów; tworzy zależność, sprawia, że odczujemy się polegać na samym sobie. Znaczna część potrzeb zaspokajanych przez państwo dobrobytu stworzona jest przez nadmierny wpływ samego rządu. Prawodawstwo dotyczące płacy minimalnej i umów zbiorowych tworzy ubóstwo, powiększając grono bezrobotnych, zwłaszcza wśród niepełnoletnich i robotników niewykwalifikowanych. Kontrola czynszów sprzyja bezdomności, zmniejsza bowiem bodźce dla budowania mieszkań o niskich kosztach wynajmu. Taryfy ochronne, kwoty i inne międzynarodowe bariery stawiane handlowi sprawiają, że zakupy czynione przez konsumenta są bardziej kosztowne. Te przykłady to tylko czubek góry lodowej; niektóre spośród innych niemądrych interwencji rządowych na rynku, kreujących ubóstwo, są następujące: prawa przeciwko lichwie, licencje dla taksówkarzy, rady marketingu, polityka rozwoju regionalnego, własność w sektorze publicznym, prawodawstwo regulujące zamykanie fabryk, kwalifikacja gruntów, ochrona cen, ubezpieczenia rządowe przeciwko bezrobociu, legislacja antytrustowa itp.” (Block 1994, s. 152).

W rozmowie z G. Sormanem F. von Hayek stwierdził: „Nazywam zabobonnym każdy system, w którym jednostki wyobrażają sobie, że wiedzą o nim więcej, niż rzeczywiście wiedzą. Dlatego właśnie większość intelektualistów myśli «socjalistycznie», czy raczej «konstruktywistycznie». Być konstruktywistą to wierzyć, że można urządzić świat wedle jakiegoś projektu teoretycznego społeczeństwa. Taki jest właśnie błąd socjalistów. Lub raczej: socjalizm jest błędem intelektualistów. Błędem, który wziął się od Kartezjusza” (Sorman 1993, s. 252–253).

Jeśli jakaś pomoc czy opiekuńczość okazuje się potrzebna, to zdaniem libertarian powinna ona być efektem inicjatyw i instytucji prywatnych.

Jeszcze ostrzejszej ocenie niż w ujęciu Hayeka czy Blocka podlega państwo w twórczości innego libertarianina Murraya Rothbarda, który stwierdza: „państwo jest największą i najdoskonalszą organizacją przestępczą wszechdziejów, o wiele bardziej skuteczną niż jakakolwiek mafia w Historii” (Sorman 1993, s. 261). Według M. Rothbarda podatki to czysta forma kradzieży, wszystko powinno zostać sprywatyzowane, nawet obrona narodowa, policja i wymiar sprawiedliwości. Libertarianie są anarchistami, głosi M. Rothbard (Sorman 1993, s. 260). Takie poglądy nigdy nie stały się dominujące w ekonomii i ogólnie w myśli społecznej, wzmacniały jednak nastroje antyetatystyczne w krajach zachodnich, zwłaszcza anglosaskich.

Ezoteryczne państwo?

W końcu lat dziewięćdziesiątych XX wieku, po okresie tryumfu keynesizmu i popularności idei państwa dobrobytu, odżywiają koncepcje liberalne w ekonomii i następuje prawie 30-letni okres poszerzania „przestrzeni rynku” kosztem „przestrzeni państwa”. Zjawisku temu towarzyszy liberalizacja obrotów handlowych, przyspieszona globalizacja i ograniczenie niektórych funkcji socjalnych państwa. Upadek systemu gospodarczego i politycznego państw socjalistycznych, jak się zdaje, wzmacnia zasadność idei liberalizmu czy neoliberalizmu, zwłaszcza w ekonomii.

Lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte były okresem silnego nacisku na ograniczenie roli państwa w gospodarce i w życiu społecznym. Symbolem tych przemian była polityka R. Reagana w Stanach Zjednoczonych (*reaganomics*) i polityka M. Thatcher w Wielkiej Brytanii (*thatcherizm*). Dużym wsparciem dla tej polityki okazała się tzw. ekonomia strony podaźowej (*supply-side economics*), będąca symbolem ekonomii neoliberalnej. Wpływ tej teorii i ideologii liberalnej jest widoczny w rekomendacjach dla polityki państwa, zawartych w tzw. porozumieniu waszyngtońskim (*Washington Consensus*).

V. Tanzi twierdzi, że pod pretekstem reakcji na „zawodności rynku” następuje poszerza-

nie roli państwa, które wypiera sektor prywatny i rynek bądź utrudnia ich rozwój (Tanzi 2006). Przykładem obalenia jednego z twierdzeń uzasadniających interwencje państwa w sytuacji tzw. naturalnych monopoli jest skuteczne i efektywne wejście rynku w te sfery (dostarczanie energii i gazu, telefony, linie lotnicze, telewizja kablowa itp.). Schuknecht i Tanzi uważają, że żaden kraj nie musi wydawać więcej na działalność sektora publicznego niż 50% PKB (Schuknecht, Tanzi 2000). Obecnie udział tych wydatków w PKB (produkcie krajowym brutto) w krajach wysoko rozwiniętych waha się od 30% do 55%. Znaczna część teorii ekonomii skupiła się w ostatnich trzech dekadach na wykazywaniu przewagi mechanizmu rynkowego, nawet w sferze publicznej, nad mechanizmem regulacji zjawisk gospodarczych i społecznych przez państwo. Państwo zaczęło być spychane na margines, zarówno w pracach teoretycznych, jak i w zestawie recept przebudowy i wzmacniania współczesnych gospodarek. Dwa zjawiska zmusiły jednak do rewizji, czy przewartościowania, tych poglądów, mianowicie: rosnące zróżnicowanie dochodów, bogactwa i dostępu do głównych zdobyczy cywilizacji, zarówno wewnątrz poszczególnych krajów, jak i w ujęciu międzynarodowym, a także globalny kryzys finansowy i gospodarczy okresu 2008–2010. Wolny rynek, niezrównoważony odpowiednio innymi mechanizmami regulacji, ukazał swoje groźne oblicze; nie po raz pierwszy zresztą. Zjawiska te po raz kolejny skłoniły do poszukiwania instytucjonalnej równowagi państwa, społeczeństwa obywatelskiego i rynku.

Kryzys gospodarczy, jaki objął większość krajów w latach 2008–2009, zmienił, po raz kolejny, stosunek zarówno zwykłych obywateli, jak i biznesu oraz ekonomistów do roli państwa w gospodarce. Nawet w krajach takich jak Stany Zjednoczone, gdzie brak szerokiej publicznej aprobaty dla rozbudowanej aktywności państwa, wielkie firmy, w tym banki, zwróciły się o pomoc państwa w celu wydobywania się z sytuacji kryzysowej. Państwo okazało się pożyczkodawcą „ostatniej instancji”.

Krytyka koncepcji neoliberalnych, w tym w odniesieniu do roli państwa, narastała w ekonomii od wielu lat, ale kryzys z końca pierwszej dekady XXI wieku dodał jej wielu argumentów. Wśród

tych krytycznych głosów nie brakowało opinii najwybitniejszych ekonomistów: J. Stiglitz, P. Krugmana czy E. Phelpsa. Ten ostatni napisał: „Bo fala intelektualna, która na szczęście już gśnie, domagała się, żeby rząd był neutralny wobec gospodarki. Chłopcy ze szkoły chicagowskiej widzieli rząd idealny jako byt w zasadzie ezoteryczny – jak papież czy dalajlama. Akceptowali rozdawanie pieniędzy, nie akceptowali ingerencji w rynek. Wolny rynek był przez ostatnie ćwierć wieku bożkiem dominującej w ekonomii chicagowskiej wiary”. Następnie E. Phelps dodaje: „Wierzę w swobodę gospodarczą. Wierzę w wolną przedsiębiorczość. Wierzę w kreatywność, innowację, pomysłowość. Nie wierzę w wolny rynek i ezoteryczne państwo. To są mity, które niszczą nauki ekonomiczne, a potem gospodarkę, społeczeństwo i państwo” (Phelps 2008, s. 8).

O szczególnie ważnej roli państwa w funkcjonowaniu współczesnej gospodarki i społeczeństwa pisał wielokrotnie J. Stiglitz. Dobrze działające państwo traktował jako szczególne dobro publiczne. Przedstawiał je następująco: „Jednym z najważniejszych dóbr publicznych jest jakość zarządzania państwem: wszyscy odnosimy korzyści z lepiej zorganizowanego, sprawniejszego, bardziej troszczącego się o sprawy obywateli państwa. W istocie «dobre państwo» ma obie wskazane przez nas wcześniej (niewykluczalność i niekonkurencyjność – J.W.) cechy dóbr publicznych: wykluczenie kogokolwiek z korzyści, jakie zapewnia lepsze państwo, okazuje się zarówno trudne, jak i niepożądane” (Stiglitz 2004, s. 177).

Jak ustalić właściwe miejsce dla roli państwa? W wielu krajach, a zwłaszcza należących do Unii Europejskiej, duże znaczenie ma zasada subsydiarności (pomocniczości). Subsydiarność to filozoficzna i prakseologiczna zasada organizowania przestrzeni prywatnej i publicznej. Zgodnie z tą zasadą pierwszeństwo należy się jednostce i inicjatywie prywatnej. Od niej powinno zależeć jak najwięcej i dla niej należy stworzyć warunki instytucjonalne dające możliwość jak najpełniejszego wykorzystania potencjału jednostek. Następny co do ważności szczebel stanowi rodzina, podstawowy podmiot sfery prywatnej, zaspokajający chyba najwięcej potrzeb człowieka. Te potrzeby, których nie potrafi zaspokoić we własnym zakresie ani jednostka, ani rodzina, stają się przedmiotem aktywności sfery publicznej,

w której działają podmioty prywatne, samorządowe, państwowe i ponadpaństwowe.

W nowej ekonomii instytucjonalnej rosnąca rola państwa wynika z potrzeb instytucjonalizacji ładu publicznego i kosztów transakcyjnych związanych z różnymi mechanizmami regulacji społecznej i gospodarczej. Koszty transakcyjne stały się jedną z najważniejszych kategorii nowej ekonomii instytucjonalnej. Szczególne znaczenie tej kategorii wynika z dwóch głównych przyczyn: po pierwsze, rola owych kosztów i ich udział w ogólnych kosztach działalności gospodarczej rośnie, a po drugie, ich wysokość wiąże się bezpośrednio z jakością i kompletnością instytucji. Rosnąca złożoność procesów gospodarowania wymaga zastosowania coraz bardziej złożonych i wyrafinowanych systemów regulacji. Jeśli przyjmiemy, że system ekonomiczny to zbiór powiązanych ze sobą instytucji, które wyznaczają ramy i reguły działalności gospodarczej, to trafna jest uwaga K. Arrowa, że koszty transakcyjne to „koszty funkcjonowania systemu gospodarczego” (Williamson 1998, s. 32)⁶. Dużą część tych kosztów ponosi państwo, którego obowiązkiem jest zapewnienie stabilnych i dobrze funkcjonujących ram prawnych i organizacyjnych dla aktywności podmiotów gospodarczych. Rosnące wydatki państwa z tym związane znajdują odbicie w zjawisku nazywanym „prawem Wagnera”, głoszącym, iż wraz z rozwojem gospodarczym rośnie udział wydatków publicznych w PKB, co z kolei wymusza wzrost podatków. Wysokość podatków to w dużej mierze wynik rosnących publicznych kosztów transakcyjnych. Co zrobić,

⁶ W standardowej ekonomii klasycznej i neoklasycznej zakładano, że dokonywanie transakcji nie kosztuje. Koszty natomiast związane są z produkcją i wymianą dóbr i usług. Ekonomia instytucjonalna wykazała, że zanim dojdzie do uruchomienia produkcji i dokonania wymiany, a także po ich zakończeniu, trzeba ponieść znaczne niekiedy koszty. Koszty te nie są związane z bezpośrednim przekształcaniem zasobów w produkt, lecz wynikają z konieczności stworzenia warunków do sprawnego przebiegu procesów gospodarczych. Koszty transakcyjne dzielone są zazwyczaj na dwie grupy: *ex ante*, np. koszty wynegocjowania i przygotowania kontraktu, i *ex post*, np. koszty związane z egzekwowaniem kontraktu, jeśli partner transakcji z niego się nie wywiązuje. Koszty transakcyjne ponoszone przez instytucje prywatne i publiczne stanowią w krajach wysoko rozwiniętych niekiedy ponad 50% PKB (por. North 2002; Hardt 2009).

aby publiczne koszty transakcyjne były możliwie niskie, państwo przyjazne i efektywne, a rynek odnosił korzyści z dobrze funkcjonującego państwa? Jedną z odpowiedzi na to wyzwanie jest koncepcja dobrego rządzenia.

Koncepcja dobrego rządzenia – nowe podejście do roli państwa

Wzrost zainteresowania koncepcją dobrego rządzenia, widoczny zwłaszcza w ostatnich dwóch dekadach, wynika z kilku przesłanek:

- powiązania zasad rządzenia z realizacją podstaw skonsolidowanej (ugruntowanej) demokracji;
- dyskusji nad rolą państwa w warunkach globalizacji i integracji europejskiej;
- znaczenia sposobów rządzenia i funkcjonowania sfery publicznej dla konkurencyjności gospodarki;
- konieczności poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych.

W krajach wysoko rozwiniętych w dyspozycji władzy publicznej znajduje się 30–60% PKB, a decyzje i sposób funkcjonowania tej władzy mają istotny wpływ na powstawanie całego PKB. Wdrażanie koncepcji dobrego rządzenia ma więc szerokie implikacje gospodarcze, polityczne i społeczne. Koncepcja ta opiera się na szerokiej partycypacji zarówno samorządów, jak i organizacji pozarządowych w realizacji ważnych potrzeb społecznych. Silnie eksponuje też problem efektywności wykorzystania środków publicznych, co wymaga wzmocnienia mechanizmu konkurencji i społecznej kontroli w wykorzystaniu tych środków. W kierowaniu sferą publiczną i państwem następuje przesunięcie wagi od tradycyjnego rządzenia – administrowania (*governing*) do partycypacyjnego i menedżerskiego zarządzania publicznego (*public governance*) (Hausner 2008)⁷.

Implementacja zasad dobrego rządzenia pozostaje w naszym kraju w fazie początkowej, a ocena jakości rządzenia w Polsce jest niska, zarówno w rankingach międzynarodowych, jak i zgodnie

Tab. 1. Porównanie cech tradycyjnego i nowoczesnego sposobu rządzenia

Cechy tradycyjnego rządzenia (<i>governing</i>)	Cechy nowoczesnego (dobrego) rządzenia (<i>good governance</i>)
– nacisk na skuteczność realizacji decyzji rządu (władzy państwowej);	– stwarzanie warunków, głównie instytucjonalnych, dla realizacji celów publicznych, zarówno w sposób skuteczny, jak i efektywny (badanie relacji efektu do nakładu);
– dominacja instrumentów prawno-administracyjnych w egzekwowaniu decyzji rządu;	– szerokie stosowanie instrumentów ekonomicznych poza instrumentami o charakterze administracyjnym;
– niewielki zakres stosowania rachunku ekonomicznego w podejmowaniu decyzji rządowych i ocenie ich rezultatów;	– decentralizacja uprawnień decyzyjnych w sektorze publicznym, zgodnie z zasadą subsydiarności;
– wysoki stopień centralizacji uprawnień decyzyjnych w ramach sfery publicznej;	– wykorzystywanie partnerstwa publiczno-prywatnego i instytucji pozarządowych do realizacji celów społecznych i dostarczania dóbr publicznych;
– mała przejrzystość sposobu funkcjonowania władzy publicznej;	– stosowanie różnych sposobów informowania opinii publicznej o działalności sektora publicznego, zwłaszcza rządu;
– niewielki (często znikomy) zakres partycypacji społecznej w realizacji funkcji publicznych;	– społeczne monitorowanie działań rządu (państwa) i stwarzanie instytucjonalnych warunków do egzekwowania podjętych przez rząd zobowiązań
– realizacja funkcji publicznych głównie przez administrację państwową;	
– niewielkie możliwości egzekwowania przez społeczeństwo podjętych przez rząd zobowiązań	

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Jak słusznie zwrócił uwagę jeden z recenzentów tego artykułu, dopracowania wymaga instytucjonalno-prawna podstawa włączania organizacji pozarządowych do realizacji niektórych funkcji państwa. Jest to nie tylko problem społeczno-ekonomicznej zasadności i legitymizacji tego procesu, lecz także wymóg legitymizacji w ramach reguł demokratycznego państwa.

z opinią opartą na krajowych badaniach naukowych tego zjawiska (Wilkin i in. 2008).

Z czego wynika potrzeba silnego państwa?

Współczesny rozwój gospodarczy wymaga eksperymentowania i zmian także w sferze instytucjonalnej. Z kolei istotą instytucji jest zapewnienie niezbędnego minimum przewidywalności i regularności zachowań uczestników procesów gospodarczych. Rozwiązanie problemu zmienności i ciągłości, a także kompletności instytucji i szczególnej równowagi instytucjonalnej, ma kluczowe znaczenie dla pomyślnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

W świecie współczesnym rośnie niewątpliwie znaczenie instytucji kreowanych i eksperymentów instytucjonalnych. Było to szczególnie widoczne w krajach postkomunistycznych, które musiały dokonać wyboru nowych instytucji, kierując się w znacznym stopniu naśladowaniem rozwiązań w krajach zachodnich bądź podejmując ryzyko wprowadzania zupełnie nowych, niesprawdzonych uprzednio instytucji. Imitacja instytucji nie zawsze jest skuteczna i niekiedy przynosi zaskakujące rezultaty. Terminu „zaprojektowany kapitalizm” w odniesieniu do krajów postkomunistycznych użył Claus Offe, pisząc, że był on projektowany i konstruowany przez elity odpowiedzialne za reformy (Offe 1999). Silne państwa okazały się niezwykle ważne w budowaniu postkomunistycznego ładu politycznego i gospodarczego. Silne państwa są też niezbędnym składnikiem międzynarodowego ładu gospodarczego. Taka myśl jest przewodnim motywem pracy F. Fukuyamy poświęconej roli państwa we współczesnym świecie (Fukuyama 2005). Główne tezy formułowane w tej pracy ująć można następująco:

- należy odróżnić zakres oddziaływania państwa od siły i skuteczności władzy państwowej. Rozbudowane państwo (szeroki zakres władzy państwowej) może być jednocześnie słabe. Na to zjawisko wcześniej wskazywał G. Myrdal (Myrdal 1975)⁸. W Nowej

Zelandii zmniejszenie zakresu funkcji państwa wzmocniło jednocześnie jego siłę; w Rosji natomiast ograniczenie funkcji państwa spowodowało jednocześnie zmniejszenie jego siły;

- stwierdzenie o konieczności zmniejszenia roli państwa, głoszone m.in. przez zwolenników tzw. konsensusu waszyngtońskiego, jest nieuzasadnione, w jednych dziedzinach bowiem rola państwa może być ograniczona, ale w innych powinna być wzmocniona;
- osłabienie roli państwa („uwiąd funkcji państwa”) w krajach biednych jest głównym hamulcem ich rozwoju;
- słabe państwo stanowi dobrą pożywkę dla terroryzmu i innych globalnych zagrożeń;
- nie istnieje uniwersalny wzorzec państwa (władzy państwowej), który zrealizowany w różnych krajach dałby te same czy podobne rezultaty. Migracja instytucji nie przebiega w ten sam sposób jak migracja towarów czy kapitału: „co więcej, jedna i ta sama instytucja może sprzyjać wzrostowi gospodarczemu lub go hamować, zależnie od tego, czy istnieją równoległe instytucje, od których zależy jej funkcjonalność” (Fukuyama 2005, s. 40).

I. Wallerstein, wybitny analityk systemu gospodarki światowej, zauważa (na początku obecnej dekady), że współczesny świat zaczyna tracić wiarę w instytucję państwa jako źródło niezbędnych reform, w warunkach nasilającej się globalizacji. „To właśnie ta utrata wiary w nieuchronną reformę tłumaczy wielki zwrot przeciwko państwu, który widzimy dziś wszędzie. Nikt nigdy naprawdę nie lubił państwa, ale znaczna większość pozwalała jego władzom rozrastać się, gdyż postrzegali państwo jako pośrednika reform. Jeśli jednak nie umie ono pełnić tej funkcji, to czemu mamy je tolerować? Ale jeśli nie będziemy mieli silnego państwa, kto zapewni bezpieczeństwo na co dzień? Odpowiedź brzmi, że sami musimy je sobie zapewnić, dla siebie. W ten sposób wspólnie cofamy się do okresu początków nowoczesnego systemu światowego. Wtedy to ze względu na konieczność budowania naszego własnego lokalnego bezpieczeństwa zaangaż-

⁸ Pojęcie „silnego państwa” stosowane w tym artykule nawiązuje do koncepcji zaprezentowanej w pracach G. Myrdala. Autor ten wykazywał, że wiele podstawowych

problemów, z jakimi borykają się kraje rozwijające się, wynika z braku „silnego państwa”, a więc państwa sprawnego, skutecznego i odpornego na masową korupcję.

zowaliśmy się w budowę nowoczesnego systemu państw” (Wallerstein 2004, s. 44).

Dobre, silne państwo nie ma odpowiednich substytutów. Rynek i państwo muszą znaleźć się w równowadze i symbiozie. Globalizacja, wbrew niektórym oczekiwaniom, nie zmniejszyła znaczenia państwa. Jakość państwa, jego instytucji i sposobów funkcjonowania, ma wielkie znaczenie dla jakości życia i efektywności gospodarki. Obserwujemy to wyraźnie także w Polsce. Więcej dyskomfortu odczuwamy z powodu słabości działania państwa niż słabości (zawodności) rynku. Ekonomści nie lubią na ogół problematyki działania państwa; wolą analizować działanie rynku. Dlaczego? Coraz częściej dochodzę do wniosku, że z lenistwa, ponieważ logika i mechanizm działań zbiorowych to trudniejsze pole analiz naukowych niż względna prostota i elegancja mechanizmów rynkowych. Nie uciekniemy jednak od tego zadania, państwo bowiem było, jest i będzie. Niedostrzeżenie tego faktu mści się boleśnie.

Integracja europejska i wzrost znaczenia instytucji wspólnotowych kosztem instytucji państw narodowych nie marginalizuje znaczenia państwa w tradycyjnym tego słowa znaczeniu. Przenosi jedynie problemy regulacji publicznej na szerszą skalę jej działania. Nie ma wątpliwości, że integracja europejska poszerza zakres wolności obywatelskich i wolności gospodarczej. Nie eliminuje jednak tego, co było istotą państwa: tworzenia ładu instytucjonalnego działań zbiorowych i przestrzeni dla wolności jednostki oraz jej ochrony.

Dobre państwo stwarza też przestrzeń dla tych, którzy nie odczuwają potrzeby jego istnienia. To jest tak, jak w przypadku demokracji, której jakościowym kryterium jest stopień poszanowania praw jednostki należących do grup mniejszościowych. Andrzej Stasiuk napisał w jednej ze swoich książek: „Kiedyś zapytali starego Cygana, dlaczego Cyganie nie mają własnego państwa. «Gdyby państwo było czymś dobrym, Cyganie pewnie też by je mieli». Tak odpowiedział. No więc zjednoczona Europa to jest rzecz dla nich, ponieważ ma być czymś lepszym niż państwo i zdecydowanie bardziej nadającym się do przemieszczania i życia niż pojedynczy kraj” (Stasiuk 2004, s. 265). Czy państwo jest czymś dobrym? Większość społeczeństw już dawno odpowiedziała sobie na to pytanie, że tak.

Dążenie do dobrego państwa jest jednak niekończącym się zadaniem.

Bibliografia

- Block F. (1994). „The Role of the State in the Economy”, w: N.J. Smelser, R. Swedborg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Block W. (1994). „Prywatna własność, etyka i tworzenie bogactwa”, w: P.L. Berger (red.), *Etyka kapitalizmu*. Kraków: Signum.
- Dahrendorf R. (2003). „Perspektywy rozwoju gospodarczego, społeczeństwo obywatelskie i wolność polityczna”, w: J. Danecki, M. Danecka (red.), *U podłoża globalnych zagrożeń. Dylematy rozwoju*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Friedman M., Friedman R. (1994). *Wolny wybór*. Sosnowiec: Wydawnictwo Panta.
- Fukuyama F. (2005). *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. Poznań: Rebis.
- Hardt Ł. (2009). *Ekonomia kosztów transakcji – geneza i kierunki rozwoju*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner J., Marody M. (red.) (2000). *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*. Kraków: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Hayek F.A. von (2007). *Konstytucja wolności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hobbes T. (1954). *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Maritain J. (1993). *Człowiek i państwo*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Morawski W. (2001). *Socjologia ekonomiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Myrdal G. (1975). *Przeciw nędzy na świecie*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- North D.C. (2002). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe C. (1999). *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodniemieckie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Phelps E.S. (2008). *Rynek w cuglach* (w rozmowie z J. Żakowskim), „Niezbędnik inteligenta”, dodatek do tygodnika „Polityka”, wydanie 16.

- Pipes R. (2000). *Własność a wolność*. Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (1995). *Ekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Schuknecht L., Tanzi V. (2000). *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sikora A. (1967). *Spotkania z filozofią*. Warszawa: Iskry.
- Smith A. (1954). *Bogactwo narodów*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sorman G. (1993). *Prawdziwi myśliciele naszych czasów*, Warszawa: Czytelnik.
- Stasiuk A. (2004). *Jadąc do Babadag*. Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.
- Stiglitz J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Tanzi V. (2006). „Gospodarcza rola państwa w XXI wieku”, Narodowy Bank Polski, *Materiały i Studia*, z. 204.
- Wallerstein I. (2004). *Koniec świata, jaki znamy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wilkin J. (red.) (2005). *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wilkin J., Fabrowska P., Hardt Ł., Kaczor T., Mackiewicz M., Michorowska M., Węclawska D. (2008). *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*. Warszawa: ECORYS.
- Williamson O. (1998). *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

The Weakness of Government in Its Relation to Economy and of the Economic Theory of the State

The government (state) and the market are the two main mechanisms which regulate the economy and the society. However, the theory of the state (government) is a neglected part of contemporary economics. This situation has a negative impact on the state's activity. In Poland, the public sector reforms are much less advanced than in the private, market-oriented sector. Globalization and European integration have contributed new aspects and arguments to the dispute about the role of the government, but contrary to earlier expectations, they have not undermined the importance of the state. Improvement of both the state's activity and the quality of public governance are permanent challenges for scientists and for societies. As we can observe, the theory of the state has been a more difficult part of economics than the theory of the market.

Key words: state, economics, post-communist transformation, globalization, European integration