

Michał Możdżeń

Tragedia wspólnych zasobów w procesie politycznym

To, co jest wspólną własnością bardzo wielu, jest najmniej otoczone staraniem. Ludzie bowiem zwykli troszczyć się przede wszystkim o swoją własność, mniej zaś o wspólną lub też o tyle tylko, o ile dotyczy ona któregoś z nich.

Arystoteles, *Polityka*

Artykuł dotyczy analizy występowania przestrzeni „wspólnych zasobów” w procesie politycznym, z uwzględnieniem kwestii redystrybucji dochodów za pomocą decyzji fiskalnych. Środki przeznaczane na potrzeby realizacji funkcji państwa są tutaj zawężająco rozumiane jako „wspólny zasób”. Czerpanie z niego pozwala na realizację prywatnych korzyści przy jednoczesnym rozproszeniu kosztów w ramach całej wspólnoty. Przyczyn takiego stanu rzeczy autor doszukuje się w specyfice procesu podejmowania decyzji politycznych, które obarczone są wysokimi kosztami transakcyjnymi i w związku z tym wymagają złagodzenia reguły jednomyślności, jak postulują James Buchanan i Gordon Tullock (1999 [1962]). Założenie leżące u podstaw tekstu ma charakter normatywny i wskazuje, że konsekwencje takiego stanu rzeczy są społecznie niekorzystne, ponieważ stanowi on bodziec do nieroztropnego wydatkowania środków publicznych, czy szerzej, do podejmowania decyzji politycznych bez uwzględnienia ich pełnych kosztów. W związku z tym w ostatniej części tekstu dokonana zostaje próba identyfikacji rozwiązań o charakterze instytucjonalnym, które nie generując nadmiernych kosztów transakcyjnych, pozwolą na zmniejszenie kosztów zewnętrznych decyzji politycznych. Przywoływane instytucje oparte zostają na dwóch podejściach typologizujących: zaproponowanej przez Jürgena von Hagen (2006) kategoryzacji formalnych instytucji politycznych oraz podejściu Elinor Ostrom (2000) odnoszącym się do zestawu reguł strukturyzujących sytuację decyzyjną w procesie zarządzania wspólnymi zasobami.

Słowa kluczowe: tragedia wspólnych zasobów, instytucje polityczne, proces polityczny, budżet, proces budżetowy, zarządzanie wspólnymi zasobami.

1. Wstęp

W niniejszym tekście podejmuję próbę integracji dwóch podejść:

- koncepcji tragedii wspólnych zasobów (Hardin 1968) opisującej konsekwencje sytuacji, w której własność pewnych względnie rzadkich dóbr przypisywana jest nie jednostce, a wspólnocie. Koncepcję tę można traktować jako szczególny przypadek „błędnej kompozycji” czy też „błędnej złożenia” (*fallacy of composition*) polegającego na istnieniu rozbieżności

między właściwościami części (motywacje pojedynczej osoby) a właściwościami całości (potrzeby społeczne) (Samuelson 1955);

- oraz poprzedzającej ją koncepcji kosztów zewnętrznych polityki w demokratycznym systemie większościowym (Buchanan, Tullock 1999 [1962]).

Te dwa podejścia zogniskowane zostaną na procesie podejmowania decyzji o dysponowaniu zasobami publicznymi (przede wszystkim w kontekście decyzji fiskalnych), z uwzględnieniem uwarunkowań instytucjonalnych (von Hagen 2006; Ostrom 1999, 2000) przy założeniu występowania przewagi zachowań racjonalnej maksymalizacji.

Michał Możdżeń – Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Artykuł zbudowany jest następująco:

- pierwsza część przybliży pojęcie tragedii wspólnych zasobów w sposób tradycyjnie przyjmowany przez ekonomistów;
- w drugiej części opisany został model podejmowania decyzji w systemie politycznym zaproponowany przez Jamesa Buchanana i Gordona Tullocka (1999 [1962]), ze szczególnym uwzględnieniem najczęściej spotykanej metody większościowej (model powiązany zostaje z koncepcją tragedii wspólnych zasobów poprzez wskazanie analogicznych cech konstytutywnych);
- dalej przedstawione zostały konkretne wybrane pola występowania tragedii wspólnych zasobów w procesie politycznym;
- ostatnia część prezentuje listę przykładowych instytucji, które mają za zadanie ograniczać negatywne konsekwencje tragedii wspólnych zasobów w procesie politycznym.

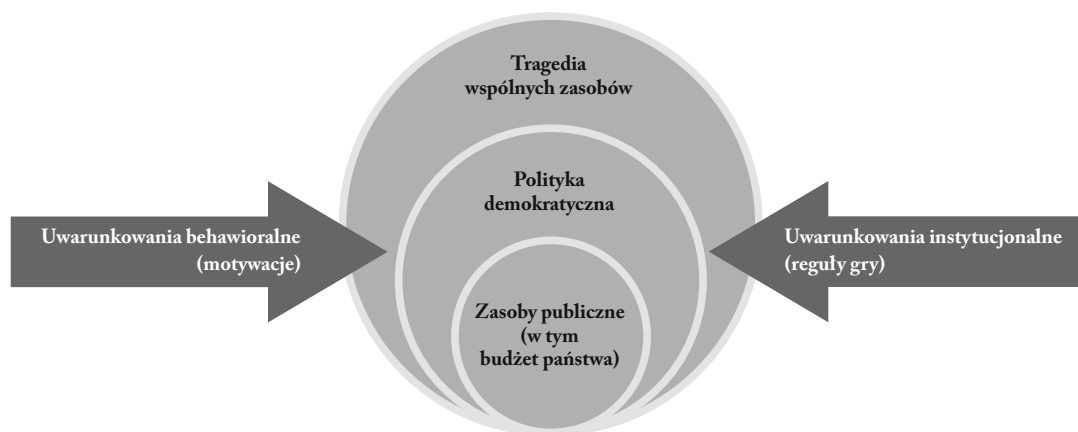
Rycina 1 obrazowo ukazuje poziomy zagnieżdżenia opisywanych fenomenów.

2. Tradycyjne ujęcie tragedii wspólnych zasobów

Pojęcie „wspólnych zasobów” powszechnie utożsamiane jest z istnieniem zasobów natu-

ralnych ograniczonych wobec niezaspokajalnych potrzeb ludzi. Główną przyczyną takiego zawężającego rozumienia prawdopodobnie jest fakt wykorzystania tak ujętego pojęcia przez jeden z najczęściej cytowanych artykułów z dziedziny nauk społecznych, czyli „The tragedy of the commons” (Hardin 1968), opisującego i generalizującego problem „wspólnego pastwiska” jako zasobu, który w konsekwencji występowania zjawiska negatywnych efektów zewnętrznych ma tendencję do bycia nadmiernie (czyli społecznie nieefektywnie¹) wykorzystywanym. W tym rozumieniu miano „wspólnych zasobów” można przypisać wszystkim zasobom naturalnym o ograniczonej „wielkości” w odniesieniu do obecnych i przyszłych potrzeb (paliwa kopalne, zasoby rybne, zwierzęta łowne, a nawet czysta woda i czyste powietrze). Jednak pojęcie to ma zastosowanie do wielu fenomenów konstytuowanych społecznie, co znajduje odzwierciedlenie w decyzjach politycznych, decyzjach budżetowych, a także w wykorzystaniu kolektywnie produkowanych i użytkowanych dóbr.

Tradycja teorii ekonomicznej dzieli dobra na cztery idealne kategorie w obliczu dwóch wymiarów deskryptywnych: łatwości wykluczenia (Musgrave 1959; Buchanan 1965) i rywalizacyjności (Samuelson 1954). Pozwala to na wyodrębnienie: czystych dóbr prywatnych, czystych



Ryc. 1. Ogólne ujęcie tragedii wspólnych zasobów w procesie politycznym

Źródło: opracowanie własne.

¹ Oczywiście pojęcie „społecznej efektywności” jest mocno nacechowane normatywnie, przy założeniu, że społeczeństwo można personifikować, i dodatkowo, że struktura motywacyjna takiej społecznej „osoby” byłaby analogiczna do struktur motywacyjnych osób działających w ramach społeczeństwa. Jednak zgodnie z tradycją liberalną autor przyjmuje, że taką sytuację można ocenić negatywnie.

Tab. 1. Tradycyjne ekonomiczne ujęcie czterech kategorii dóbr

	Wysokie koszty wykluczenia	Niskie koszty wykluczenia
Bliskie zeru społeczne koszty krańcowe użytkownika	Czyste dobra publiczne (obrona narodowa, światło latarni morskiej, dwunastopasmowa autostrada w pobliżu Huntsville w Alabamie zasponsorowana przez lokalnego senatora – choć to może być też dobro klubowe)	Dobra klubowe (basen o siódmej rano w poniedziałek, wykład w niepełnej auli, koncert mało popularnego piosenkarza, płatna internetowa baza artykułów naukowych)
Pozytywne społeczne koszty krańcowe użytkownika	Wspólne zasoby (pastwisko, zatłoczona droga K4, finanse publiczne)	Czyste dobra prywatne (skarpetki, jacht George'a Clooneya)

Źródło: opracowanie własne na podst.: Stiglitz 2004.

dóbr publicznych, dóbr klubowych i wspólnych zasobów (zob. tab. 1).

Zasadniczo więc wspólnymi zasobami nazywamy wszystkie te dobra, wobec których wykluczenie dostępu jest kosztowne i które jednocześnie charakteryzują się cechą rywalizacyjności. Ta kombinacja cech powoduje, że istnieje możliwość, aby aktorzy społeczni byli w stanie prywatyzować korzyści przy jednoczesnym rozpraszaniu kosztów. Jeśli funkcja ich korzyści z wykorzystania dobra rośnie wolniej niż funkcja kosztów społecznych, mamy do czynienia z „tragedią” w konsekwencji nadużywania wspólnych zasobów.

Właściwie do opisu specyfiki wspólnych zasobów można wykorzystać pojęcie efektów zewnętrznych (Pigou 1932 [1920]). W tym ujęciu są to dobra o negatywnych efektach zewnętrznych pochodzących z konsumpcji (w odróżnieniu od np. dóbr publicznych, które charakteryzują się pozytywnymi skutkami zewnętrznymi w produkcji). Efekty zewnętrzne związane z konsumpcją wspólnych zasobów można podzielić na dwie kategorie (Henderson, Poole 1991):

- koszty wewnątrzokresowe (zwane w nomenklaturze efektami zatłoczenia, które polegają na ponadproporcjonalnym zmniejszeniu się całkowitych społecznych korzyści z danego dobra wraz ze wzrostem liczby jego użytkowników) rozdzielane między obecnych użytkowników dobra,
- koszty międzyokresowe (zwane międzygeneracyjnymi), przerzucane na przyszłych użytkowników dobra²,

² Obecnie koszty wewnątrzokresowe bywają nazywane także „przepływowymi efektami zewnętrznymi” (*flow externalities*), a koszty międzyokresowe – „zasobowymi efektami zewnętrznymi” (*stock externalities*) (Wrede 1999).

W XX w. powstało wiele prac, które ujmowały ww. problem z kilku perspektyw: efektów zewnętrznych i niedoskonałych praw własności (Coase 1960) czy prywatnego i społecznego zarządzania wspólnymi zasobami (Ostrom 1997, 2003). Celem tego artykułu nie jest omawianie ich wszystkich, a skoncentrowanie się na naturze procesu podejmowania decyzji politycznych (w społeczeństwie demokratycznym), który bywa traktowany jako jeden z głównych instrumentów ograniczania problemu wspólnych zasobów (w rozumieniu Garretta Hardina), a jednocześnie konstytuuje w pewnych sytuacjach własną „tragedię”.

3. Cechy tragedii wspólnych zasobów w demokratycznym procesie podejmowania decyzji

Przymiotnik „demokratyczny” pojawia się w tytule rozdziału nie bez powodu. Hobbesowski eksperyment myślowy przeprowadzony przez Mancura Olsona (1995, 2000) wskazuje, że państwo rządzone autokratycznie przez racjonalną rodzinę mafijną („stacjonarnego bandytę”)³, sta-

ternalities), a koszty międzyokresowe – „zasobowymi efektami zewnętrznymi” (*stock externalities*) (Wrede 1999).

³ W koncepcji Olsona pojęcie „stacjonarnego bandyty” (*stationary bandit*) budowane jest poprzez skontrastowanie go z „bandytą wędrownym” (*roving bandit*). Podczas gdy ten drugi, nieponoszący pełnych kosztów swoich przestępstw jest zainteresowany przede wszystkim grabieżą, bandyta stacjonarny, mający monopol na zabór mienia na danym terytorium, dysponuje bodźcami zapewniającymi wolność gospodarczą (przynajmniej na tyle, na ile nie koliduje ona z jego interesami politycznymi) oraz ma warunki do generowania dobrobytu.

nowiącą w pewnym sensie „właściciela” domeny publicznej, będzie w dużym stopniu internalizowało negatywne efekty zewnętrzne powodowane nadużywaniem władzy w postaci nakładania haraczu (podatków). Ponadto postara się eliminować przynajmniej niektóre zewnętrzne przejawy „tragedii” (np. zabór mienia swoich „poddanych” przez konkurencyjnego bandytę). Oczywiście takie państwo, podporządkowane zasadzie ekonomicznej maksymalizacji, borykałoby się z wieloma problemami innego rodzaju (przede wszystkim zagrabiłoby wszystkie możliwe renty i nadwyżki konsumentów, ponadto wprowadziłoby prawdopodobnie np. nakaz pracy)⁴, jednak problem związany z tragedią wspólnych zasobów występowałby w nim w niewielkim stopniu (przynajmniej na tyle, na ile miałyby poczucie własnej ciągłości, a rodzina mafijna wykazywałaby się międzypokoleniową solidarnością).

Polityka w warunkach demokracji charakteryzuje się natomiast dwiema cechami, które generują problem wspólnych zasobów. Odnosząc je do opisanych wyżej kategorii kosztów zewnętrznych, można wymienić:

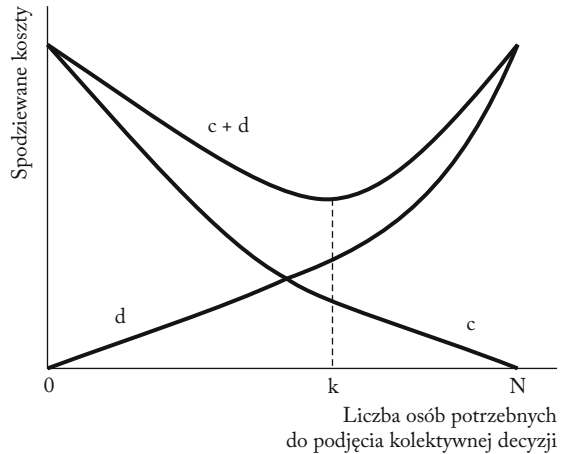
- głosowanie niejednoznaczne, koncentrujące korzyści w ramach zwycięskiej koalicji przy rozproszeniu kosztów w ramach całej społeczności – finansowanie dóbr publicznych z podatków;

a w demokracji reprezentatywnej dodatkowo:

- kadencyjność koncentrująca korzyści w ramach aktualnej koalicji, przy rozproszeniu kosztów między obecne i przyszłe okresy (przede wszystkim obciążając przyszłe pokolenia) – deficytowe finansowanie dóbr publicznych.

Jeśli za stan pożądany uznajemy sytuację optymalną w sensie wąsko rozumianego kryterium Pareto (w naszym rozumieniu jest to taka sytuacja, w której wszystkie podjęte decyzje co najmniej nie zmniejszają korzyści żadnego członka społeczeństwa), to reguła jednomyślna

⁴ Odnosi się do tego model państwa-Lewiatana opracowany przez Jamesa Buchanana i Geoffreya Brennana (1980), wskazujący, że państwo zainteresowane maksymalizacją wpływów podatkowych w wysokim stopniu opodatkuje dobra komplementarne dla czasu wolnego. Zresztą sam Olson, analizując pozytywne efekty istnienia stacjonarnej bandyty, porównywał ten system do czystej anarchii.



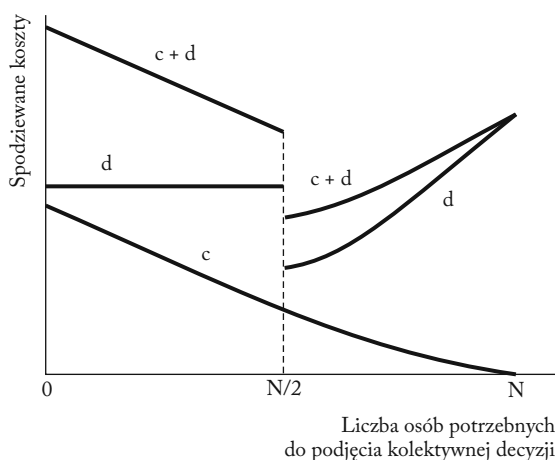
Ryc. 2. Koszty zewnętrzne i koszty transakcyjne jako funkcje wielkości części społeczeństwa koniecznej do podjęcia decyzji

Źródło: Buchanan, Tullock 1962.

ności jest jedyną, jaką zapewnia jego osiągnięcie. Jednak sformułowanie propozycji rozwiązania konkretnej kwestii społecznej mającej być przedmiotem głosowania w taki sposób, aby mogła uzyskać zgodę wszystkich, bywa niezmiernie trudne, a czasem niemożliwe⁵. Koszty związane z trudnością sformułowania owej kwestii można zdefiniować w kategorii kosztów alternatywnych odnoszących się do czasu poświęconego na ten proces. Możemy przyjąć, że *ceteris paribus*, koszty te rosną wraz ze wzrostem minimalnej większości, jaką uznaliśmy za konieczną do przyjęcia danej kwestii. Istnieją racje, które pozwalają założyć, że zwykła większość w wielu wypadkach jest rozwiązaniem minimalizującym omawiane koszty.

Rycina 2 ukazuje sytuację przedstawianą przez Buchanana i Tullocka (1999 [1962]), w której mamy do czynienia z dwoma przeciwstawnymi efektami. Krzywa c ukazuje malejące koszty „zewnętrzne” podjęcia decyzji w sposób niejednoznaczny. Część społeczności nieuczestnicząca w podjęciu decyzji może w jej wyniku znaleźć się w sytuacji gorszej niż *status quo* – ma-

⁵ Sytuacja, w której decyzja na temat użytkowania wspólnego zasobu wymaga zgody wszystkich użytkowników, nosi miano „tragedii jednomyślności” (*tragedy of the anti-commons*) (Heller 1998).



Ryc. 3. Koszty zewnętrzne i koszty transakcyjne jako funkcje wielkości części społeczeństwa koniecznej do podjęcia decyzji. Nieciągłość wynikająca z cech metody większościowej

Źródło: Mueller 2003.

my wtedy do czynienia z gwałtem na mniejszości (Wicksell 1958 [1896]). Krzywa *d* ukazuje rosnące koszty związane z czasem podjęcia decyzji. W przypadku decyzji jednorodnej koszty zewnętrzne uznajemy za zerowe (racjonalna osoba nie zgodzi się na decyzję, w wyniku której jej sytuacja się pogorszy), jednak koszty związane z czasem mogą doprowadzić, w zależności od rodzaju problemu, do uniemożliwienia podjęcia jakiegokolwiek decyzji⁶.

W przypadku decyzji podejmowanej przez jedną osobę koszty transakcyjne związane z czasem koniecznym do podjęcia decyzji uznajemy za zerowe. Koszty zewnętrzne takiej decyzji mogą być natomiast olbrzymie.

Biorąc pod uwagę obie te dynamiki, można teoretycznie dla każdego rodzaju decyzji wyznaczyć część społeczności k/N , przy której zgodzie koszty podjęcia decyzji są najmniejsze.

Rycina 3 może stanowić argument za szczególnym miejscem reguły zwykłej większości w spektrum zasad głosowania stosowanych na świecie. Ponieważ w sytuacji głosowania mniej

niż co najmniej zwykłą większością łatwo sobie wyobrazić, że wymagany procent głosów otrzymają dwie przeciwstawne propozycje (np. zwiększenie i zmniejszenie wydatków na oświatę), w sytuacji ustalenia większości 50% + 1 koszty podjęcia wiążącej decyzji spadają skokowo. Wybór – jako optymalnej – zwykłej większości nie bierze jednak pod uwagę możliwości pojawiania się cykli w głosowaniach zgodnych z tzw. paradoksem Condorceta⁷ czy szerzej – problemów wyrastających z twierdzenia Arrowa (o niemożliwości)⁸. Należy jednak równocześnie zauważyć, że także z punktu widzenia względnej korzystności różnych reguł głosowania z perspektywy unikania błędów pierwszego rodzaju (odrzuć propozycję poprawiającą użyteczność społeczności) reguła zwykłej większości może mieć przewagę nad regułą jednorodności (Guttman 1998).

Bez względu na sugestie co do optymalnej proporcji głosów, w rzeczywistości przeważająca liczba decyzji podejmowana jest zwykłą większością (większość kwalifikowana zarezerwowana zostaje dla zmian natury ustrojowej, zgodnie z tradycją, a także sugestią Buchanana i Tullocka).

Z punktu widzenia podstawowej sytuacji teoretycznej mamy do czynienia z trzema instytucjami strukturyzującymi proces polityczny:

- głosowaniem za pomocą zwykłej większości;
- rozdzielaniem kosztów na wszystkich członków społeczeństwa;
- możliwością formowania koalicji (instytucja *log-rolling*).

W takim ujęciu konsekwencją stosowania zasady zwykłej większości jest pojawienie się „tragedii” poprzez podejmowanie decyzji bez uwzględnienia jej pełnych kosztów, które (zgodnie z tym podejściem oraz rzeczywistymi warunkowaniami systemowymi) rozkładają się na wszystkich członków społeczeństwa. Jak łatwo

⁷ Wskazuje on na możliwość występowania cykli w wyborach większościowych przy założeniu mocno zróżnicowanych preferencji wyborców.

⁸ Pokazuje ono, że nie ma takiej reguły głosowania, która nie naruszałaby jednego z pięciu zdroworozsądkowych założeń: braku dyktatury, jednorodności, przechodniości, nieograniczonej dziedziny (zakresu), niezależności od nieistotnych alternatyw – w formie zaproponowanej przez Williama Vickreya (1960).

zauważyć, zezwolenie na formowanie się koalicji w połączeniu z rozproszeniem kosztów powoduje sytuację **odwrotną** do przedstawianej w atomistycznym społeczeństwie opisywanym przez Olsona (1971), gdzie mamy do czynienia z suboptymalną podażą dóbr publicznych. W naszej sytuacji występuje ich nadpodaż (finansowanych za pomocą tak ustrukturyzowanego procesu politycznego). Buchanan i Tullock dla zobrazowania tego faktu posługują się prostym przykładem „drogowym”.

Założmy, że w społeczności żyje 100 rolników i każdy z nich korzysta w innej drogi dojazdu do głównej autostrady prowadzącej na pole. Jeśli założymy, że decyzje o utrzymaniu i naprawie każdej z dróg są podejmowane kolektywnie zwykłą większością głosów i dodatkowo przyjmiemy, iż istnieje możliwość formowania koalicji⁹, a rolnicy kierują się prymitywną zasadą ekonomicznej maksymalizacji, prawdopodobnie uformuje się większość 51 rolników, którzy biorąc pod uwagę prywatną analizę kosztów i korzyści, zdecydują się na większe niż w sytuacji reguły jednomyślności wydatki na naprawę każdej z 51 dróg. 49 rolników znajdzie się w sytuacji, w której płacą za naprawę owych 51 dróg, a ich drogi nie są wcale remontowane. W związku z tym uznają za opłacalne przekonanie dwóch osób z dotychczasowej koalicji do tańszego sfinansowania dalszej naprawy ich dróg, by uzyskać środki na własne. Nowa koalicja 51 rolników znów nie bierze pod uwagę pełnych kosztów działania, decydując się na wyższy poziom remontów niż w przypadku jednomyślności. Ten ciąg zdarzeń doprowadza do sytuacji, w której wszystkie drogi są naprawiane w wyższym stopniu niż w przypadku rozwiązania „prywatnego” lub „jednomyślnego”. Konsekwencją jest „zbyt duża” relatywna wielkość sfery publicznej. Im więcej iteracji procesu rekonfigurowania koalicji większościowych, tym większa strata społeczna (Buchanan, Yoon 2001). Przykład ten można w dość mechaniczny sposób przełożyć na głosowanie w parlamencie, szczególnie w odniesieniu do ordynacji większościowej lub gdy mamy do czynienia z tzw. mandatem związanym.

Jak twierdzą Buchanan i Tullock, w systemie demokracji reprezentatywnej (szczególnie o ordynacji większościowej) ten problem jest jeszcze intensywniejszy, ponieważ umożliwia podejmowanie wiążących decyzji przez większość posłów mogących reprezentować o wiele mniej niż połowę głosującego społeczeństwa. W skrajnym wypadku nawet 1/4.

Autorzy ci opisują rozwiązanie statyczne, które nie odnosi się do występowania międzyokresowych (międzygeneracyjnych) kosztów zewnętrznych. W przykładzie z rolnikami i drogami, jeśli założymy niepełną solidarność międzypokoleniową (wyższe relatywne dyskonto korzyści osiąganych przez następne pokolenie), możemy mieć do czynienia w dwiema sytuacjami powodującymi przesuwanie kosztów w przyszłość:

- jeśli istnieją dwie technologie naprawy dróg – kosztowniejsza, ale efektywniejsza w długim okresie i mniej kosztowna, lecz i mniej efektywna w długim okresie, ta druga będzie nadużywana;
- jeśli istnieje możliwość deficytowego finansowania wydatków, to naturalnie doprowadzi to do kolejnego zwiększenia wydatków na obecną naprawę dróg, kosztem przyszłych możliwości wydatkowych. To ma przede wszystkim na myśli Richard Wagner, pisząc o „tragedii wspólnych zasobów fiskalnych” (2012).

Ze względu na immanentną nierównowagę możliwości ochrony swoich interesów między obecnym i przyszłymi pokoleniami wydaje się, że szczególnie problem międzyokresowych efektów zewnętrznych rodzi stosunkowo duże niebezpieczeństwo.

W rzeczywistości najczęściej decyzje polityczne realizowane są za pomocą mechanizmów demokracji reprezentatywnej, dodatkowo zakładającej kadencyjność. Jeśli prawdopodobieństwo ponownego wyboru dotychczasowych rządzących jest mniejsze niż jeden, nie będą oni w pełni brali pod uwagę konsekwencji swoich decyzji w długim okresie, przerzucając część kosztów owych decyzji politycznych na swoich następców¹⁰. Podobny efekt przewidują np. modele Politycznego Cyklu Budżetowego, w których zachowujący się krótkowzrocznie politycy nad-

⁹ W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której żadna z dróg nie jest naprawiana.

¹⁰ Nie wchodząc w detale, należy dodać, że w rzeczywistości sytuacja nie musi być zawsze tak jednoznaczna.

miernie zwiększają poziom wydatków publicznych (głównie adresowanych do ich potencjalnych wyborców) przed wyborami, by zwiększyć swoją jednorazową szansę na reelekcję, a w sytuacji porażki konsekwencje pozostawiają swojej konkurencji politycznej (Brender, Drazen 2008).

Zgodnie z podejściem Buchanana i Tullocka racjonalna osoba dokonująca wyboru reguł głosowania w stadium konstytucyjnym będzie brała pod uwagę dwa rodzaje kosztów wymienionych wyżej – transakcyjne i zewnętrzne decyzji niejednomysłnych. W związku z tym konstatują, że maksymalizacja dobrobytu społecznego z konieczności zwykle obejmuje oba ich rodzaje¹¹. Pewna część kosztów zewnętrznych może być wobec tego pożądana. Wydaje się, że ciągle jednak są pomijane kwestie kosztów międzygeneracyjnych, których zmniejszenie wymaga wyjścia poza reguły głosowania (z konieczności wyłączone następnego pokolenia). Powinny więc pojawić się instytucje innego rodzaju (jeśli przyjmiemy, że rynki obligacji nie zawsze są w stanie zapewnić wystarczającą dyscyplinę¹²).

Powyższe rozumowanie okazuje się „skażone” restrykcyjnym założeniem o bezrefleksyjnej maksymalizacji użyteczności przez członków społeczeństwa, co nie jest realistyczne. W rzeczywistości (na co wskazują także Buchanan i Tullock) ludzie mają zróżnicowane motywacje, które obejmują również troskę o jakoś rozumiany interes publiczny. Część może przyjmować postawę wynikającą ze sformułowanego przez Immanuela Kanta imperatywu kategorycznego (postępuj zawsze według takiej zasady, abyś mógł zarazem chcieć, by stała się ona podstawą

powszechnego prawodawstwa), co przybliży wynik do społecznie efektywnego, jednak będą oni najprawdopodobniej wykorzystywani przez bardziej egoistycznie nastawionych współobywateli.

Ostrom i Ahn (2007) zwracają jednak uwagę, że przy odpowiedniej liczbie osób nastawionych na współpracę i dobro wspólne postawy te mają tendencję do rozpowszechniania się. Ponadto natura procesu politycznego, przy założeniu względnej stabilności aktorów w nim uczestniczących może być opisana jako gra wielokrotna, która powinna faworyzować strategię maksymalizacji długookresowego dobrobytu, w miejsce strategii „zubażających”.

4. Przykłady występowania politycznej tragedii wspólnych zasobów

Wydaje się, że nawet w sytuacji, gdy rozluźnimy ograniczające założenie o prymitywnej racjonalnej maksymalizacji, w realnym procesie politycznym możemy dostrzec występowanie „tragedii”. Poszukiwać jej można w kilku powiązanych ze sobą dziedzinach działań politycznych. Tragedia wspólnych zasobów może pojawiać się m.in. w przypadku:

- senioratu finansującego potrzeby wyborców obecnych koalicji, generującego inflację, która w przyszłości obciąży wszystkich członków społeczności (Buitter 2007);
- finansowania potrzeb wyborców obecnej koalicji za pomocą instrumentów podatkowych obciążających wszystkich członków społeczeństwa;
- finansowania potrzeb obecnych wyborców za pomocą deficytu obciążającego członków społeczeństwa w przyszłości;
- finansowania systemu emerytalnego poprzez rozwiązania repartycyjne (co skraca perspektywę działań, przesuwając punkt ciężkości na korzyści krótkookresowe),
- występowania wielu poziomów w rządzie, które podejmują nieskoordynowane decyzje (Guy Peters 2010);
- rywalizacji o zasoby podmiotów administracyjnych słabo związanych demokratyczną kontrolą (Niskanen 1971);
- polityki faworyzującej różnorakie grupy interesu kosztem pozostałych członków społeczeństwa.

¹¹ Należy jednak zauważyć, że wg Buchanana i Tullocka regułą podejmowania decyzji zbiorowych należy uznać za społecznie korzystną, nie ze względu na jej konsekwencje (czyli m.in. opisywane koszty), ale jeśli istnieją argumenty wskazujące, że mogła ona być podjęta przez racjonalne jednostki działające w stadium konstytucyjnym (za Rawlowską „zasłoną niewiedzy”). W tym badacze różnią się od wielu teoretyków wyboru społecznego (m.in. Kennetha Arrowa), którzy poszukują wewnątrznie spójnych reguł głosowania mających doprowadzić do osiągnięcia jakiegoś „optimum społecznego”.

¹² Jest to daleko idące stwierdzenie, które wymaga m.in. przyjęcia założenia, że niektóre osoby charakteryzują się solidarnością międzypokoleniową lub istnieją na świecie rządy zachowujące się jak opisany wyżej „stacjonarny banda”.

czeństwa – mamy tutaj do czynienia przede wszystkim z regulacjami zwiększającymi rentę (Stigler 1971), ale także z polityką redystrybucji;

- powiązanie z tą ostatnią zjawiska pokusy nadużycia (*moral hazard*), niosącego ryzyko prywatyzacji korzyści i „upubliczniania” kosztów (Arrow 1979; O'Brien Hylton 2012).

Nie należy traktować tych dziedzin jako jedynych, w których możemy doszukiwać się opisywanego zagadnienia, ani takich, gdzie mamy do czynienia tylko z jednym problemem. Trzeba zdawać sobie sprawę z faktu występowania specyficznych uwarunkowań behawioralnych (kulturowych) i instytucjonalnych (reguły i heurystyki), które tworzą z nich złożone zjawiska. Zostają one wymienione jako przykładowe obszary, gdzie m.in. można się doszukiwać „tragedii”. Wydaje się jednak, że w tym kontekście tragedia wspólnych zasobów stanowi jedną z przyczyn:

- dynamicznego wzrostu sektora publicznego;
- rosnącego poziomu długu publicznego (przede wszystkim w krajach rozwiniętych);
- nieefektywności wydatków publicznych na skutek finansowania potrzeb wąskich grup przy jednocześnie wysokich kosztach społecznych;
- zmniejszenia roli etosu służby publicznej w konsekwencji rozpowszechniania się zachowań egoistycznej maksymalizacji;
- nieskuteczności niektórych działań modernizacyjnych, w tym reformy finansów publicznych, ze względu na zidentyfikowane koszty alternatywne włączania większej liczby podmiotów w proces podejmowania decyzji politycznych oraz niechęć obecnych beneficjentów systemu do wszelkich zmian ograniczających ich korzyści;
- w związku z tym – erozji legitymizacji władzy publicznej na tyle, na ile obywatele postrzegają ją jako sprzyjającą wąskim grupom kosztem całego społeczeństwa;
- pojawiania się sentymentów populistycznych lub autokratycznych.

5. Sposoby ograniczania politycznej tragedii wspólnych zasobów.

Konstytucyjne zarządzanie wspólnymi zasobami

Uczestnicy procesu politycznego w demokracji reprezentatywnej z jednej strony są w stanie tworzyć reguły wiążące obywateli, ale z drugiej – sami są co do zasady obarczeni koniecznością wygenerowania instytucji sterujących ich własnym działaniem. Instytucje te mogą być formalne i nieformalne. Politycy w rzeczywistości tworzą dużo reguł własnego działania, spośród których wiele przynajmniej w części ma potencjał ograniczania problemu wspólnych zasobów. Innymi słowy, istnieją instytucje, które dają możliwość zmniejszenia lub eliminowania efektów zewnętrznych związanych z większością metodą podejmowania decyzji politycznych. Konstytucyjne zarządzanie wspólnymi zasobami oznacza tutaj tyle, co tworzenie zestawu reguł decyzyjnych (czy też metareguł), które wpływają na potencjalny zakres „tragedii”. Buchanan i Tullock (1999 [1962]) analizowali część z nich, jednak postęp analizy instytucjonalnej w drugiej połowie XX i na początku XXI w. pozwolił na identyfikację ich większej liczby.

Zakładając, że politycy nie działają w próżni, Jürgen von Hagen (2006) wymienia trzy kategorie instytucji formalnych, które strukturyzują proces polityczny przede wszystkim w jego budżetowym wymiarze:

- instytucje *ex ante* i sankcjonowane zewnętrznie, jak reguły konstytucyjne ograniczające wielkość deficytu i długu czy regulacje europejskie;
- ordynacje wyborcze wpływające na konkurencję i rozproszenie polityczne;
- reguły proceduralne postępowania w procesie politycznym (np. budżetowe czy strukturyzujące proces legislacyjny), które naturalnie mają charakter wtórny wobec dwóch pozostałych kategorii uzupełnionych nieuwzględnionymi przez von Hagen nieformalnymi regułami podejmowania decyzji zbiorowych w danym systemie politycznym.

W tym ujęciu można spróbować podzielić proponowane przez różnych badaczy instytucje w ramach wymienionych trzech kategorii i od-

Tab. 2. Wybrane instytucje oraz problemy, które one adresują

Kategoria instytucji	Konkretna instytucja	Adresowane problemy
Instytucje <i>ex ante</i> i sankcjonowane zewnętrznie	1. Instytucje ograniczające dobrowolność wykorzystywania finansów publicznych (von Hagen 2006) <ol style="list-style-type: none"> reguły wydatkowe ograniczenia co do wielkości deficytu strukturalnego ograniczenia co do wielkości długu publicznego definicja długu publicznego 	1. Deficytowe finansowanie wydatków publicznych 2. Negatywne konsekwencje repartycyjnych systemów emerytalnych
Instytucje wyborcze	1. Możliwość kupowania głosów, która pozwoliłaby uwzględnić w procesie intensywność preferencji poszczególnych wyborców (Parisi 2003) ¹³ 2. Wprowadzenie „okręgów wyborczych” obejmujących losowo dobranych wyborców (Rehfeld 2005) 3. Zwiększenie liczby aktorów o potencjale blokowania decyzji (<i>Veto Players</i> , Tsebelis 2002) <ol style="list-style-type: none"> dwuizbowość silny prezydent proporcjonalna ordynacja wyborcza (częściej prowadząca do koalicji) 	1. Podatkowe finansowanie partykularnych interesów 2. Zjawisko ryzyka nadużycia 3. Występowanie grup interesu
Reguły proceduralne	1. Zwiększenie odsetka głosów w parlamencie wymaganych do podjęcia wiążącej decyzji ¹⁴ 2. Kształt procedury ustawodawczej, w tym procedury budżetowej (Alesina, Perotti 1999) 3. Wzmocnienie roli aktorów centralnych (Hallerberg, von Hagen 1999) <ol style="list-style-type: none"> minister finansów premier niezależny bank centralny instytucje audytu i kontroli 4. Koordynacja działań samorządu i rządu centralnego (Guy Peters 2010)	1. Seniorat/inflacja 2. Wiele poziomów rządu 3. Administracja rywalizująca o zasoby

Źródło: opracowanie własne na podst.: Von Hagen 2006.

nieść je do rzeczywistych problemów ze wspólnymi zasobami wymienionymi w poprzednim rozdziale. Wynik tego ćwiczenia znajduje się w tabeli 2.

Trzeba równocześnie pamiętać, że instytucje formalne nie stanowią warunku wystarczające-

go dla ograniczania tragedii wspólnych zasobów, ponieważ:

- w dużym stopniu są odzwierciedleniem szerszej pojętej kultury politycznej, więc ich istnienie ma charakter endogeniczny wobec podzielanych przez aktorów politycznych wartości;
- w związku z tym nie zawsze są przestrzegane, głównie gdy zostają narzucone przez podmioty zewnętrzne;
- są uzupełniane przez instytucje nieformalne strukturyzujące działania w sposób charakteryzujący się większą subtelnością. W przypadku rozwiniętych demokracji o silnie sformalizowanych regułach działania, wynikających m.in. z konieczności zachowania względnej transparentności procesu podejmowania decyzji oraz istnienia rozbudowanych systemów

¹³ Tutaj jednak napotykać na zidentyfikowany przez Buchanana i Tullocka problem kosztów transakcyjnych i w dużym stopniu pomijamy nierównowagę w dochodach oraz bezpośrednią redystrybucję ze względów ideologicznych.

¹⁴ Należy pamiętać, że to rozwiązanie zwiększa koszty transakcyjne związane z czasem podejmowania decyzji. Jednak biorąc pod uwagę potencjał technologii w zmniejszaniu kosztów transakcyjnych oraz łatwe do dostrzeżenia problemy związane z inflacją prawa (Alwasiak et al. 2012), należy je także uwzględnić.

kontroli, istnienie instytucji nieformalnych nie wydaje się mieć charakteru systemowego, inaczej niż w przypadku mniejszych wspólnot konstytuowanych bezpośrednio przez obywateli. Jednak nie należy zapominać o możliwości ich występowania.

Wymienione niedostatki instytucji ograniczających polityczną tragedię wspólnych zasobów uwypuklają specyfikę sytuacji, w której znajdują się podmioty polityczne działające na poziomie rządu centralnego. Istnieje mocno ograniczona możliwość narzucania reguł przez jakiegoś zewnętrznego aktora¹⁵ i w związku z tym konieczne jest formułowanie zasad gry przez samych graczy i do tego w trakcie jej trwania.

Szczególnie przydatne dla opisu emergentnych instytucji w kontekście takiej sytuacji „samozarządzania wspólnymi zasobami” wydaje się podejście Elinor Ostrom (1990). Oprócz uwzględniania problemu niechęci aktorów wobec reguł narzucanych zewnątrz jest ono jednak dużo bardziej zniuansowane, jeśli chodzi o motywacje aktorów procesu zarządzania, wskazując na stosunkowo niewielką adekwatność podejścia opartego na analizie działań podmiotów w czystej postaci egoistycznych i racjonalnych.

Analizując przede wszystkim procesy samozarządzania, Ostrom dopuszcza jednak możliwość uzupełniania ich rozwiązaniami proponowanymi przez innych badaczy, obejmującymi jakąś formę przymusu zewnętrznego (w ujęciu politycznym może on polegać na regulacjach organizacji ponadnarodowych, ale także na dyscyplinie narzucanej w coraz większym stopniu przez rynki finansowe) oraz „prywatyzację” wspólnych zasobów czy też szerzej – jednoznaczne przypisanie praw własności do nich (w sytuacji prezentowanej w niniejszym tekście oznacza to niejednokrotnie rezygnację z rozwiązywania pewnych problemów na drodze procesu politycznego). Jednak uwzględniając fakt, że sfera publiczna nigdy w całości nie zniknie (a może wręcz przeciwnie – będzie się nadal rozszerzać) i w naturalny sposób będzie generowała obszary wspólnych zasobów, warto się przyjrzeć opisywanym przez Ostrom niektórym instrumentom samozarządzania.

¹⁵ Przykładem mogą być rządy narodowe, które regularnie naruszają kryteria z Maastricht.

Nie wkraczając w bardzo ważną z tego punktu widzenia, ale także niezwykle ułotną kwestię uwarunkowań zmiany instytucjonalnej (czyli próbę odpowiedzi na pytanie: co powoduje, że aktorzy wybierają takie, a nie inne instytucje) oraz nie próbując dokonywać analizy niewątpliwie specyficznych systemów politycznych pod kątem warunków skutecznego zarządzania wspólnymi zasobami sformułowanych przez Ostrom¹⁶, warto zaryzykować stwierdzenie, że płodna może być analiza poszczególnych instytucji z punktu widzenia reguł strukturyzujących sytuację działania, także zaproponowanych przez tę autorkę (2000). Wymienia ona siedem kategorii reguł, których zaletą jest to, że mogą stwarzać warunkową możliwość dokonywania porównań między różnymi systemami politycznymi. Są to:

1. Reguły pozycji – określające, jakie pozycje zostaną wyróżnione w strukturze grupy.
2. Reguły ograniczeń (warunków brzegowych) – opisujące dobór członków grupy do poszczególnych pozycji.
3. Reguły zakresu – określające zestaw rezultatów i związanych z nimi korzyści/kosztów.
4. Reguły autorytetu – przypisujące każdej pozycji określone działania.
5. Reguły agregacji – dotyczące funkcji decyzyjnej.
6. Reguły informacji – określające kanały i język komunikacji.
7. Reguły wypłat – określające rozkład korzyści i kosztów działań grupy (Ostrom 2000).

Odnosząc powyższe reguły do sytuacji decyzji politycznej, można skonstruować listę rozwiązań instytucjonalnych (tab. 3).

Ostrom zwraca uwagę, że ze względu na kompleksową formę relacji między regułami, motywacjami i warunkami zewnętrznymi sytuacji działania, niezwykle trudna, jeśli nie niemożliwa, jest jednoznaczna ocena różnorodnych rozwiązań instytucjonalnych z perspektywy zarządzania wspólnymi zasobami. Posługując się koncep-

¹⁶ Trudności rodzi przede wszystkim analiza spełnienia warunku jasnych granic grupy użytkującej wspólny zasób oraz możliwości wpływania na decyzje wszystkich, których dotyczą te podejmowane na podstawie sformułowanych reguł. Problemy z jednoznacznym rozwiązaniem tych dwóch kwestii z perspektywy niniejszego tekstu to zasadnicza przyczyna występowania tragedii wspólnych zasobów w systemach politycznych.

Tab. 3. Instytucje polityczne jako odzwierciedlenie reguł strukturyzujących sytuację decyzyjną

Reguły	Instytucje w sytuacji politycznej
Pozycji	Rodzaje reżimów politycznych: <ul style="list-style-type: none"> - prezydencki - parlamentarno-gabinetowy - kanclerski - komitetowy Ustalenia co do umiejscowienia gracza mającego możliwość określania hierarchii zagadnień, które stanowią przedmiot aktywności politycznej (<i>Agenda-setter</i>)
Ograniczeń	Systemy wyborcze: <ul style="list-style-type: none"> - większościowy - proporcjonalny - mieszany Występowanie progu wyborczego Istnienie systemu federacyjnego
Zakresu	Konstytucyjne i prawoadministracyjne ograniczenia w zakresie problemów mogących stanowić przedmiot rozstrzygnięć politycznych. Ograniczenia domeny aktywności państwa
Autorytetu	W wysokim stopniu skorelowane z typem reżimu politycznego. Identyfikujące ośrodki władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowej, ale także np. usytuowanie banku centralnego
Agregacji	Reguły głosowania w parlamencie i rządzie i w innych ciałach kolektywnych (trybunał konstytucyjny, bank centralny). Umiejscowienie w ramach procesu decyzyjnego aktorów mających głos blokujący (<i>veto players</i>)
Informacji	Warunki dyskusji <ul style="list-style-type: none"> - sposób ustalania reguł dyskusji i mechanizmy zabezpieczające ich przestrzeganie - długość procedowania nad aktami prawnymi - łatwość dostępu dla zewnętrznych aktorów - transparentność procesu podejmowania decyzji
Wypłat	Wyплаты krótkookresowe <i>vs</i> wypłaty długookresowe <ul style="list-style-type: none"> - stabilność systemu partyjnego – w dużej mierze zmienna zależna od preferencji wyborców - długość kadencji - ograniczenia dla wielokadencyjności

Źródło: opracowanie własne na podst.: Ostrom 2000.

cją złożonych procesów adaptacyjnych (*Complex Adaptive Processes*), wskazuje, że większość systemów zarządzania wspólnymi zasobami rozpoczyna swoje istnienie z jedną lub dwiema prostymi regułami (najczęściej warunki brzegowe i reguły informacji konstytuujące wspólne rozumienie natury zarządzanych zasobów), ale wynik ich ewolucji jest niezwykle trudny do przewidzenia. Zaznacza jednak, że w procesie ewolucji systemowej (w tym ulotnej kwestii zmiany systemowej) często spotykane są dwie kategorie działań (Ostrom 1999):

- próby i błędy (ważna jest elastyczność, by nie błądzieć w błędne działania, ale też stabilność, aby mieć czas na naukę);
- uczenie się od innych podmiotów zarządzających wspólnymi zasobami.

Wydaje się, że skuteczność rozwiązywania problemów wspólnych zasobów zależy przede wszystkim od długości perspektywy przyjmowanej przez aktorów w procesie politycznym, co ma bezpośredni związek ze stabilnością systemu politycznego. Należy tutaj jednak poczynić zastrzeżenie, że zbyt duża stabilność może z kolei prowadzić do skostnienia i demoralizacji władzy. Dlatego też z perspektywy efektywności procesów dostosowywania się do warunków zewnętrznych warto rozważyć poświęcenie części stabilności systemu na rzecz jego elastyczności, także z perspektywy możliwości ewolucyjnego generowania i modyfikowania zasad zarządzania wspólnymi zasobami politycznymi.

6. Podsumowanie

Niniejszy tekst wskazał na możliwość analizy procesu podejmowania decyzji politycznych z perspektywy proponowanej przez badaczy zajmujących się problemami związanymi z zarządzaniem kategorią dóbr zwanych wspólnymi zasobami. Zaprezentowana została w nim analiza przyczyn, dla których możemy mówić o występowaniu tzw. tragedii wspólnych zasobów w procesie politycznym. Zaproponowano sposób rozumienia instytucji politycznych jako metod ograniczania „tragedii” w szczególności z perspektywy modelu samozarządzania wspólnymi zasobami. Ważną konkluzją artykułu jest uświadomienie specyfiki systemu politycznego jako takiego, który oprócz bycia poddawany presji wyborczej czy też szerzej, obywatelskiej, wymaga generowania spontanicznych i w istocie wewnętrznych zasad zarządzania swoimi sprawami.

Perspektywa Ostrom wydaje się tutaj szczególnie przydatna, głównie ze względu na odejście od tradycyjnych propozycji rozwiązań problemów wspólnych zasobów odnoszących się do państwa lub do rozszerzania rynku – obu niemogących znaleźć szerokiego zastosowania przede wszystkim co do działań władz centralnych. Przyszłe badania nad tym tematem powinny odnieść się do pominiętego w tym artykule problemu analizy dynamicznej, skupiającej się na kwestii zmiany instytucjonalnej, w szczególności w aspekcie jej przyczyn, przy uwzględnieniu problemów, na które musi trafić każde przedsięwzięcie skupiające się na fenomenach emergentnych i kontyngentnych. Jednak namysł nad działaniami sfery publicznej z perspektywy tragedii wspólnych zasobów, przy uwzględnieniu zasygnalizowanych w tekście kwestii jej normatywnego zabarwienia, może stanowić dobre uzupełnienie innych badań, a w pewnych sytuacjach (np. analizy procesu budżetowego) wręcz ich podstawę. Należy jednak zachować świadomość niepełności podejścia skupiającego się głównie na problemie, którego rozwiązanie może polegać na wprowadzeniu dyktatury albo – w łagodniejszej wersji – nadmiernego skostnienia sfery publicznej.

Literatura

Alesina A., Perotti R. (1999). „Budget deficits and budget institutions”, w: J.M. Poterba, J. von Hagen (red.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.

Alwasiak S., Kowalewski O., Lewandowska-Kalina M., Możdżeń M., Rybiński K. (2012). *Rola grup interesu w procesie stanowienia prawa w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Uczelnia Vistula.

Arrow K. (1979). *Eseje z teorii ryzyka*, przekł. B. Samojlik. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Arystoteles (2003). „Polityka”, w: idem, *Dzieła wszystkie* (tom 1), przekł. L. Piotrowicz. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Brender A., Drazen A. (2008). „How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries”, *American Economic Review*, t. 98, nr 5.

Brennan G., Buchanan J. (1980). *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund 2000.

Buchanan J. (1965). „An economic theory of clubs”, *Economica*, t. 32, nr 125.

Buchanan J., Tullock G. (1999 [1962]). *The Calculus of Consent. The Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund.

Buchanan J., Yoon Y.J. (2001). „Majoritarian management of the commons”, *Economic Inquiry*, t. 39.

Buiter W.H. (2007). „Seigniorage”, *Economics: The Open Access, Open Assessment Journal*, nr 10.

Coase R.H. (1960). „The problem of social cost”, *Journal of Law and Economics*, t. 3.

Guttman J.M. (1998). „Unanimity and majority rule: The calculus of consent reconsidered”, *European Journal of Political Economy*, t. 14, nr 2.

Guy Peters B. (2010). *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*. London: Routledge.

Hallerberg M., von Hagen J. (1999). „Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union”, w: J.M. Poterba, J. von Hagen (red.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.

Hardin G. (1968). „The tragedy of the commons”, *Science*, t. 162, nr 3859.

Heller M. (1998). „The tragedy of the anticommons: Property in the transition from Marx to markets”, *Harvard Law Review*, t. 111, nr 3.

Henderson J.V., Poole W. (1991). *Principles of Microeconomics*. Lexington: D.C. Heath.

- Mueller D. (2003). *Public Choice III*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Musgrave R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Niskanen W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- O'Brien Hylton M. (2012). „Combating moral hazard: The case for rationalizing public employee benefits”, *Indiana Law Review*, t. 45, nr 2, s. 413–482.
- Olson M. (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson M. (1995). „Why the transition from communism is so difficult”, *Eastern Economic Journal*, t. 21, nr 4.
- Olson M. (2000). *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrom E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom E. (1999). „Coping with tragedies of the commons”, *Annual Review of Political Science*, t. 2, nr 1.
- Ostrom E. (2000). „Collective action and the evolution of social norms”. *The Journal of Economic Perspectives*, t. 14, nr 3.
- Ostrom, E., Ahn T.K. (2007). „The meaning of social capital and its link to collective action”, w: G.T. Svendsen, G.L. Svendsen (red.), *Handbook on Social Capital*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Parisi F. (2003). „Political coase theorem”, *Public Choice*, t. 115, nr 1/2.
- Pigou A. (1932 [1920]). *The Economics of Welfare*. London: MacMillan and Co.
- Rehfeld A. (2005). *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samuelson P.A. (1954). „The pure theory of public expenditure”, *The Review of Economics and Statistics*, t. 36, nr 4.
- Samuelson P.A. (1955). *Economics: An Introductory Analysis*. New York: McGraw-Hill.
- Stigler J.G. (1971). „The theory of economic regulation”, *Bell Journal of Management Science*, t. 2, nr 1.
- Stiglitz J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*, przekł. R. Rapacki. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Tsebelis G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Vickrey W. (1960). „Utility, strategy and social decision rules”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 74.
- Von Hagen J. (2006). „Political economy of fiscal institutions”, w: B.R. Weingast, D.A. Wittman (red.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Wagner R.E. (2012). *Deficits, Debt and Democracy. Wrestling with the Tragedy of the Fiscal Commons*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wicksell K. (1958 [1896]). „A new principle of just taxation”, w: R.A. Musgrave, A.T. Peacock (red.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan.
- Wrede M. (1999). „Tragedy of the fiscal common? Fiscal stock externalities in a leviathan model of federalism”, *Public Choice*, t. 101, nr 03–04.

Tragedy of the commons in the political process

The present article puts forward an analysis of the existence of the “commons” phenomenon in the political process, taking into consideration the question of revenue redistribution through fiscal decisions. The ways of fulfilling state functions are defined narrowly as a “common resource” whose utilization allows one to realize individual gains while dissipating costs across the community. The author looks for the reasons of such a state of affairs in the specifics of political decision-making, which is by its very nature burdened with high transaction costs and therefore requires the rejection of the unanimity rule, as postulated by Buchanan and Tullock (1962). The assumption behind the analysis is normative in nature and points towards the fact that the consequences of such a state of affairs are socially negative, because it creates incentives to spend public means imprudently, or, to put it more generally, to make political decisions without ascribing full social costs to them. In connection with that, the author tries to identify institutional solutions that should, without generating too high transaction costs, allow for minimizing external costs of political decisions. The institutions are selected based on two typological approaches: a categorization of formal political institutions proposed by Von Hagen (2006), and Ostrom’s approach (2000) suggesting a set of rules structuring decision-making in the process of common-resources management.

Keywords: tragedy of the commons, political institutions, political process, budget, budgetary process, commons management.