

JOANNA MUCHA

DOBRA PUBLICZNE I DOBRA POŻĄDANE SPOŁECZNIE

WSTĘP

Finansowanie sektorów służby zdrowia i edukacji stanowi obecnie znaczną część budżetu państw rozwiniętych, co więcej, często część szybko rosnącą. Osoby, które ekonomię znają tylko z kursu podstawowego, intuicyjnie zaliczają te dwa sektory do **dóbr publicznych** i często argumentują, że ich dostarczanie i finansowanie powinno być zapewnione przez państwo (sektor publiczny). Dla ekonomistów jest jasne, że usługi związane z sektorami ochrony zdrowia i edukacji nie posiadają cech dóbr publicznych. Jednakże proste zaliczenie ich do dóbr prywatnych również nie wydaje się właściwe. Istnieje jednakże jeszcze inna grupa – **dobra pożądanе społecznie** (tzw. *merit goods*) – i to właśnie do tej grupy dóbr powinny zostać zaliczone usługi ochrony zdrowia i edukacji. W polskiej literaturze grupa ta nie jest jednak wyczerpująco opisana. Celem tego artykułu jest wypełnienie tej luki poprzez charakterystykę dóbr pożądanых społecznie na tle dóbr publicznych.

Jak zauważają Saunders i Klau (1995), w wydatkach budżetowych państw rozwiniętych można wyodrębnić pewne grupy funkcjonalne, których finansowaniem zajmuje się państwo. Są to trzy główne kategorie wydatków:

A. Tradycyjna domena, na którą składają się wydatki na typowe dobra publiczne, o których mowa będzie dalej, takie jak obrona narodowa, porządek publiczny, wymiar sprawiedliwości itp.;

B. Domena związana z koncepcją państwa dobrobytu, na którą składają się dwie subkategorie: dobra społecznie pożądanе, takie jak edukacja, służba

zdrowia (będzie o nich mowa w dalszej części referatu), i tzw. Income Maintenance Programs, które obejmują programy bezpieczeństwa socjalnego dla wybranych grup beneficjentów (np. niepełnosprawnych, bezrobotnych);

C. Ekonomia mieszana, wydatki związane głównie z inwestycjami strukturalnymi.

Jak wynika z powyższego zestawienia, oświata oraz służba zdrowia zaliczane są do grupy dóbr społecznie pożądanych (ang. *merit goods*; w polskiej literaturze spotyka się również tłumaczenie dobra merytoryczne¹ oraz **dobra o szczególnym znaczeniu**²; w tym artykule przyjęte zostanie tłumaczenie: *dobra pożądane społecznie*, ponieważ w przekonaniu autorki najlepiej oddaje ono charakter tej grupy dóbr).

Jak to już zostało wcześniej powiedziane, grupa dóbr społecznie pożądanych w literaturze polskiej jest prawie zupełnie nieopisana. W literaturze zachodniej można spotkać się z nią częściej. Dokładna charakterystyka tej grupy dóbr wydaje się bardzo ważna ze względu na fakt, że w sposób znaczący różni się ona od grup, których powszechnie używa się do opisywania analizowanych sektorów, a więc od dóbr publicznych. Znalazienie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych dla dóbr społecznie pożądanych jest możliwe natomiast dopiero po dokładnym zbadaniu charakterystyk tej grupy dóbr.

1. DOBRA PUBLICZNE

Zgodnie z najczęściej spotykanym podziałem wyróżnia się dobra prywatne i publiczne. O dobrach publicznych po raz pierwszy wspominał w 1890 r. Ugo Mazzola, włoski autor piszący o finansach publicznych³. Szczególny charakter dóbr publicznych wyznaczony jest poprzez zespół kilku cech. Pisali o tym P.A. Samuelson (Samuelson 1954) oraz małżeństwo Musgrave (Musgrave, Musgrave 1973). Zgodnie z charakterystykami wymienionych autorów dobra publiczne mają dwie cechy. Pierwszą jest brak rywalizacji w konsumpcji.

¹ S. G o l i m o w s k a, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studia ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

² W ten sposób tłumaczy pojęcie U. Grzelońska, tłumaczka książki E. S. Savasa *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia* Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.

³ Za: M. B l a u g, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

cji (*non-rival consumption*), czyli sytuacja, kiedy konsumenci nie konkurują ze sobą o konsumpcję danego dobra (np. o korzyści wynikające z wdychania niezanieczyszczonego powietrza). Ta cecha dóbr publicznych była ważniejsza dla Musgrave'ów. Drugą cechą jest brak możliwości wykluczenia jakiegokolwiek konsumenta z konsumpcji (*non-excludability*) – np. nie można wykluczyć nikogo z konsumpcji dobra, jakim jest zapobieganie awariom w elektrowniach jądrowych. Dodatkową cechą dóbr publicznych jest niepodzielność konsumpcji (wszyscy konsumenci konsumują to samo dobro w tym samym czasie i w tej samej ilości). Oznacza to, że jeśli dane dobro konsumowane jest przez jednego konsumenta, to jest ono również konsumowane przez wszystkich innych konsumentów. Przy tym im więcej tego dobra konsumuje dany konsument, tym więcej jest go dla pozostałych. Konsumpcja nie zmniejsza więc ilości dostępnej dla pozostałych konsumentów, nie powoduje również obniżenia jakości tego dobra. Warunek konsumpcji łącznej musi się stosować do wszystkich, bez względu na to, czy poprzez system podatkowy płacą za te dobra czy też nie. Podaż dobra publicznego nie może również być racjonowana, gdyż każde ograniczenie ilościowe mogłoby zostać potraktowane jako ekwiwalent ceny, co zaprzeczałoby istocie dóbr publicznych.

W ostatnich latach w literaturze dominuje stanowisko, że dobra można zaliczyć do publicznych, jeśli istnieje potencjalna możliwość ich wspólnej konsumpcji, nawet wtedy, gdy dane dobro jest faktycznie użytkowane przez jednego konsumenta. Niektórzy ekonomiści twierdzą, że tak szeroka definicja dóbr publicznych jest w istocie formą usprawiedliwienia rozrostu sektora publicznego.

Nieco inaczej definiuje dobra publiczne J. M. Buchanan (1997, 29-30). Uważa on za nie

każde dobro lub usługę, które jakaś zbiorowość jednostek decyduje się pozyskiwać za pośrednictwem dowolnej organizacji kolektywnej. Ta pojemna kategoria zawiera dobra, które Samuelson i inni określali jako dobra „czysto kolektywne”, oraz te, których stopień kolektywności waha się od zera do 100%. [...] Przypomnijmy sobie sformułowaną przez Samuelsona wstępną definicję dobra czysto publicznego, dobra, które musi być konsumowane egalitarnie przez wszystkich członków danej zbiorowości. Jeśli pewna ilość tego dobra jest dostępna jednemu z członków zbiorowości, inni członkowie zbiorowości powinni, z definicji, także mieć dostęp do tej samej ilości dobra. Korzyści są tu całkowicie niepodzielne – nie można wyodrębnić pojedynczej, indywidualnie należnej części. Jedynie w tak krańcowy sposób można zdefiniować „ilość” dobra publicznego.

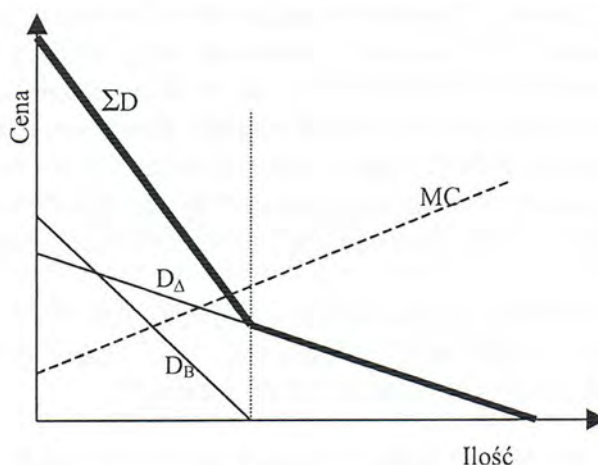
Według Samuelsona (1954) zasady braku rywalizacji i niemożności wykluczenia powodują, że koszt marginalny konsumpcji dodatkowej jednostki dobra

jest równy zero, a zatem również cena tego dobra musi być równa zero. Wynika stąd, że nie ma możliwości dostarczania tego dobra poprzez system rynkowy. Drugim powodem, dla którego dobra publiczne nie mogą być również dostarczane poprzez mechanizm rynkowy, jest fakt, że nie istnieje możliwość skłonienia konsumentów do ujawnienia swoich preferencji w zakresie ich konsumpcji. Ujawnienie preferencji musiałoby oznaczać konieczność współpłacenia za te dobra, której to konieczności konsument chce uniknąć. Poza tym konsument wie, że całkowita podaż tych dóbr i ich jakość i tak kształtuje się zupełnie niezależnie od jego decyzji. W związku z tym próba zaspokojenia popytu na dobra publiczne poprzez rynek wiązałaby się z tzw. problemem gapowicza (*free-rider*), czyli konsumenta, który zamierza konsumować dobra, nie płacąc za nie. Wbrew definicji Buchanana uznaje się, że również dobrowolne zrzeszenie konsumentów nie pozwala na zapewnienie podaży dobra publicznego, właśnie ze względu na istnienie mechanizmu gapowicza. (Koncepcja *free-riders* jest szeroko opisana w literaturze, zatem nie wymaga dokładniejszego przedstawienia). Kolejnym argumentem za odrzuceniem medium rynku jako dostarczyciela dobra publicznego jest brak możliwości określenia „właściwej” ilości danego dobra publicznego, również spowodowany nieznaną preferencjami konsumentów w zakresie konsumpcji tego dobra.

Zatem najczęściej uznaje się, że najbardziej efektywnym sposobem dostarczania dóbr publicznych jest interwencja rządu i finansowanie poprzez system podatkowy. Dochodzimy w tym momencie do jednego z najtrudniejszych zagadnień związanych z dostarczaniem dóbr publicznych, a mianowicie do decyzji politycznych (szerzej: Wicksell 1896, literatura z zakresu *public choice*, *collective choice*, *social choice*). Ekonomiści w szczególności interesują się tym, w jaki sposób decyzje te są podejmowane, do jakiej alokacji zasobów prowadzą oraz w jaki sposób odnosi się to do indywidualnych preferencji. Większość jest zgodna, że optymalność w sensie Pareto nie jest tu odpowiednim kryterium. Teoremat niemożliwości (*impossibility*) K. J. Arrowa mówi na przykład o tym, że istnieją poważne problemy w osiągnięciu takich decyzji alokacyjnych, które odpowiadałyby wartościom cenionym przez jednostki.

Przedstawione wyżej cechy dóbr publicznych sprawiają, że funkcja popytu dla tych dóbr charakteryzuje się pewnymi cechami, niespotykanymi dla dóbr prywatnych. Zob. rys. 1.

Rys. 1. Funkcja popytu na dobra publiczne



Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury.

W przypadku dóbr publicznych sumowanie indywidualnych krzywych popytu przebiega nie horyzontalnie – jak w przypadku dóbr prywatnych – lecz wertykalnie. Dobra publiczne, charakteryzujące się brakiem rywalizacji, są dostępne jednocześnie dla wszystkich konsumentów (na rysunku dwóch: konsumenta A i konsumenta B), więc korzystanie z dóbr przez dwóch konsumentów nie oznacza, że mamy dwa dobra. Problemem jest natomiast znalezienie ceny, jaką całe społeczeństwo jest gotowe zapłacić za dane dobro. Punktem optimum jest w przypadku dóbr publicznych punkt przecięcia krzywej popytu łącznego (ΣD) i krzywej kosztów marginalnych. W tym punkcie koszt dla społeczeństwa z każdej kolejnej jednostki dobra jest dokładnie równy cenie, jaką społeczeństwo jest gotowe za nią zapłacić.

Trudno znaleźć konkretne dobra, które spełniałyby wszystkie kryteria postawione przed dobrami publicznymi. Dlatego uznaje się, że czyste dobra publiczne są rzadkością, a niektórzy autorzy twierdzą wręcz, że w czystej postaci w ogóle nie występują. Warto zauważyć, że wymienione cechy dóbr publicznych są stopniowalne i dla każdej z nich można stworzyć pewne *continuum*. W ostatnich publikacjach podkreśla się również, że rozwój technologiczny oraz rozwiązania związane z nowym postrzeganiem praw własności pozwalają na zastosowanie wykluczenia z konsumpcji w tych sytuacjach, w których kiedyś nie było to możliwe. W ten sposób można więc

dokonać transformacji dóbr z publicznych na prywatne. Niektórzy autorzy twierdzą, że zastosowanie wykluczenia jest zawsze możliwe. Kwestią pozostaje jedynie koszt, po którym miałyby się ono dokonać.

Oczywiście transformacja dóbr publicznych w prywatne jest kierunkiem pożądanym, jednakże ma pewne ograniczenia. Jeśli wśród grupy dóbr publicznych wyróżnione zostaną te, które są ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb najbardziej potrzebujących części społeczeństwa (*pro-poor public goods* – ppPGs), to transformacja tej grupy dóbr publicznych w dobra prywatne spotkałaby się prawdopodobnie z niepokojami społecznymi. Poza tym istnieje też część właściwie nie nadająca się do transformacji, np. działalność regulacyjna.

Wracając do dwóch podstawowych kryteriów, według których definiuje się dobra prywatne i publiczne, ich nałożenie daje cztery pola, z których zidentyfikowane zostały jedynie dwa. Zob. schemat 1.

Schemat 1. Typy dóbr wyróżnione na podstawie cech: rywalizacja między konsumentami i możliwość wykluczenia z konsumpcji

		Rywalizacja między konsumentami	
		istnieje	brak
Możliwość wykluczenia	istnieje	1. Dobra prywatne	2
	brak	3	4. Dobra publiczne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury

Pamiętając o tym, że natężenie obu cech jest stopniowalne, zauważamy, że w prawym dolnym rogu (4) mamy czyste dobra publiczne, w lewym górnym (1) – dobra prywatne. Pozostałe dwa pola – 2 i 3 – są niejednoznaczne. Najczęściej są one zaliczane do **dóbr publicznych w szerokim znaczeniu** (*impure public goods*). Przypadek 2 oznacza istnienie rywalizacji i brak wykluczenia. Jest to przypadek, kiedy sektor publiczny oferuje ograniczoną ilość świadczeń finansowanych publicznie. Aby rozwiązać powstałą w ten sposób nierównowagę, stosuje się niekiedy racjonowanie świadczeń lub opłaty wstępne. Często prowadzi to do powstania rynku nieformalnego. Przypadek 3 to sytuacja, kiedy możliwe jest wykluczenie z konsumpcji, ale brak jest rywalizacji. Przykładem może być sytuacja, kiedy do otrzymania jakiegoś świadczenia uprawnia na przykład cenzus majątkowy, administracyjny itp. Dobra

mające charakterystyki przedstawione w polach 2 i 3 są oczywiście znacznie bardziej powszechne niż czyste dobra publiczne.

Właściwie nawet dla tych dóbr, które przez większość autorów uznawane są za typowe czyste dobra publiczne, można znaleźć warunki, w których tracą charakter takich dóbr. Dla przykładu: obrona narodowa może okazać się możliwa do wyłączenia dla części społeczeństwa, jeśli w ekstremalnych warunkach całe jej zasoby zostaną skierowane do obrony konkretnej linii granicznej, a pozostała część danego terytorium pozostanie bez obrony.

J. M. Buchanan (1997) wprowadza natomiast pojęcie dóbr klubowych dla sytuacji, kiedy konsumenta można wyłączyć z konsumpcji przy niskim koszcie tego wyłączenia, ale konsumpcja tych dóbr może mieć charakter zbiorowy, więc w przypadku tych dóbr nie mówimy o rywalizacji między konsumentami. Najczęściej dobra klubowe są dostarczane przez członków – właścicieli „klubu”, czyli wydzielonej organizacji. Czasem są one określane jako dobra „prawie publiczne” (*near-public goods*). Przykładem może być korzystanie z pola golfowego, dostępne jedynie dla członków klubu. Teoria dóbr klubowych – mimo że spełniają one takie same warunki jak dobra wyżej opisane – służy w swojej istocie uwypukleniu innego problemu, tego mianowicie, że dobrowolna organizacja zrzeszająca członków jest bardziej odpowiednim medium dostarczania niektórych dóbr niż państwo, dlatego że zapewnia równowagę między popytem i podażą oraz najbardziej efektywne wykorzystanie dóbr. Jest to jednakże pogląd kontrowersyjny.

Inną kategorią są natomiast dobra *quasi-publiczne* (*mixed public good*), kiedy to państwo z różnych względów finansuje dostawę dóbr prywatnych. O podobnych dobrach będzie mowa dalej.

Warto też wyróżnić lokalne dobra publiczne, które od dóbr publicznych odróżnia warunek geograficzny⁴. Lokalnym dobrem publicznym może być publiczny basen, biblioteka, oświetlenie ulicy itp.

2. E. S. SAVASA KLASYFIKACJA DÓBR

E. S. Savas przedstawił swoją klasyfikację dóbr przy okazji omawiania koncepcji prywatyzacji⁵. Klasyfikacja tego autora również opiera się na

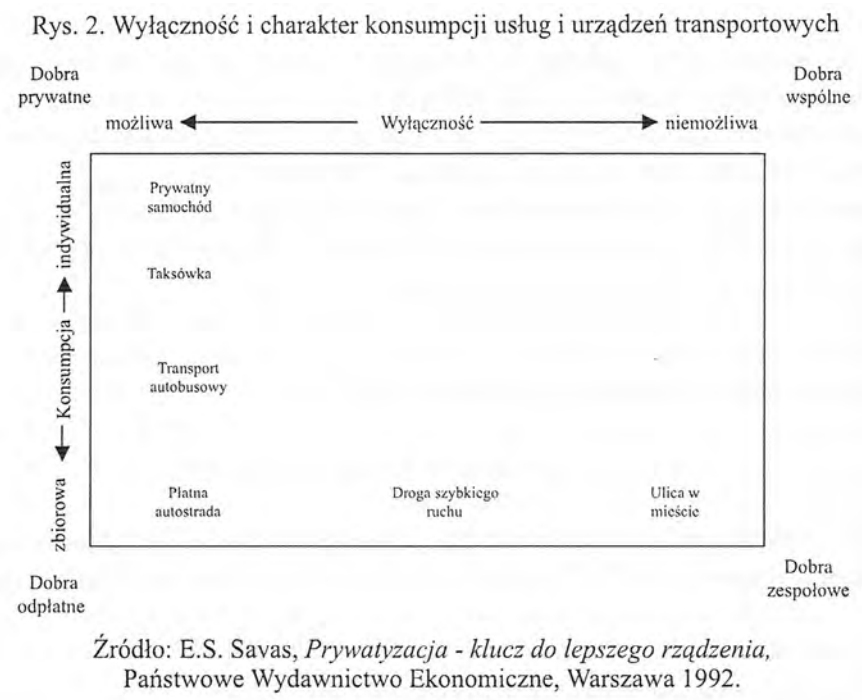
⁴ <http://www.une.edu.au/clg/lgconf/papers/johnsonak.htm>

⁵ Sektor publiczny przejawia naturalną skłonność do rozrastania się (wzrost zapotrzebowania społeczeństwa na świadczenia z jego strony – raz zaoferowane świadczenia bardzo trudno wycofać; dążenie wytwórców do zwiększania podaży przeznaczonej dla sektora publicznego, mechanizm nieznacznego dodatkowego obciążenia wszystkich, co przekłada się na znaczne poprawienie sytuacji niektórych, przez co tworzą się grupy nacisku). Wszystkie te zjawiska powodują

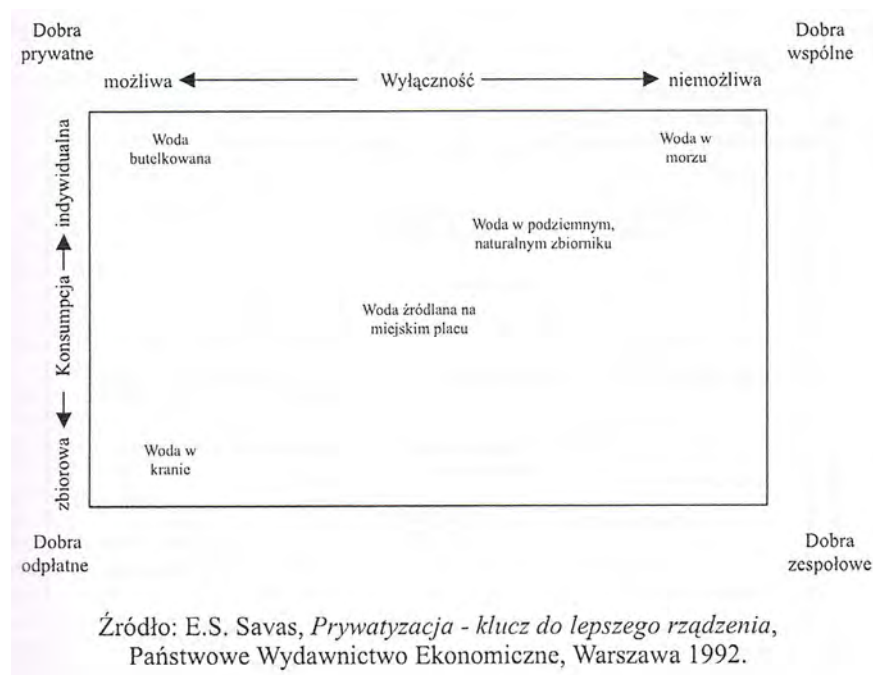
dwóch cechach i daje podobne rezultaty jak prezentowane wyżej. Jej wartość dla niniejszego opracowania polega na tym, że podaje ona kilka przykładów klasyfikacji dóbr według wybranych kryteriów, ale przede wszystkim zestawia rozwiązania instytucjonalne, właściwe dla każdego typu dóbr. W tym miejscu to zestawienie nie będzie dokładnie omówione, ale zasygnalizowanie jego istnienia wydaje się istotne.

Pierwszą cechą, którą stosuje E. S. Savas w swojej klasyfikacji, jest możliwość wyłączenia z konsumpcji. Autor zaznacza jednak: „wyłączność jest sprawą raczej kosztów niż logiki”, a zatem także ta cecha wyłączności jest stopniowalna. Drugą cechą jest charakter konsumpcji, gdzie *continuum* rozciąga się od konsumpcji zbiorowej (równocześnie przez wielu konsumentów, przy czym fakt zbiorowej konsumpcji nie wpływa na pogorszenie jakości czy zmniejszenie ilości dobra) do indywidualnej.

Oto przykłady klasyfikowania konkretnych dóbr:



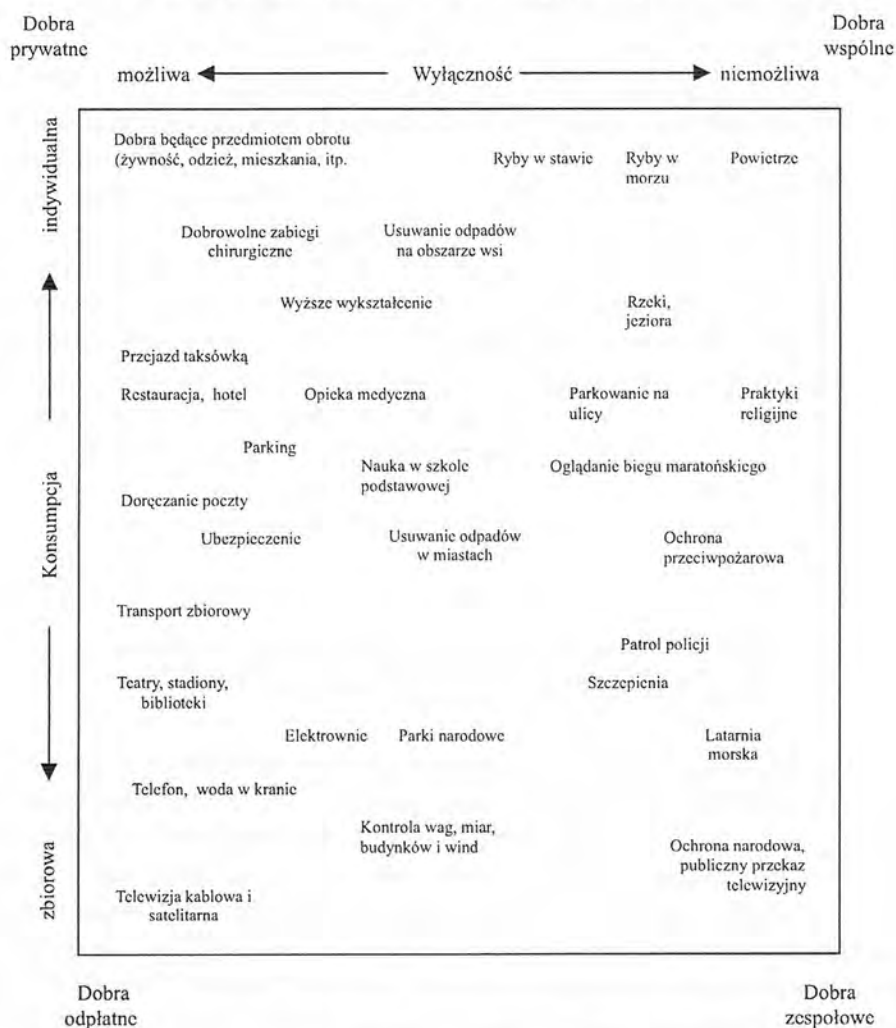
powstanie spirali nakręcającej wzrost sektora publicznego. Zdaniem tego autora czasami jednak „włączają się siły homeostazy”, które powodują powstanie impulsów prywatyzacyjnych.



Jak widać na rysunkach 2-4, skrzyżowanie tych kryteriów pozwala na wyróżnienie czterech typów dóbr. Dobra prywatne w tej klasyfikacji i w klasyfikacji omawianej wcześniej mają podobne charakterystyki. Po przeciwnej stronie – tam, gdzie wcześniej znajdowały się dobra publiczne – u E. S. Savasa wyróżnione zostały dobra zespółowe. Ich konstrukcja (rynek nie może zaspokajać potrzeb w tym zakresie; w dużych zbiorowościach konieczny jest przymus podatkowy i dostarczanie przez państwo; trudno je mierzyć, a konsument ma niewielkie pole wyboru; jednostka nie ma wpływu ani na jakość, ani na ilość tego dobra) dokładnie odpowiada konstrukcji dóbr publicznych. Dwa pozostałe typy dóbr są już scharakteryzowane inaczej. Dobra wspólne nie są wytwarzane w procesach produkcyjnych. Najczęściej są to dobra natury, dlatego ich konsumpcja charakteryzuje się skłonnością do marnotrawstwa⁶. Ostatnia grupa to dobra odpłatne. Powinny być one dostarczane przez rynek. Problem stanowią jedynie naturalne monopole, czyli takie sytuacje,

⁶ W literaturze spotyka się czasem wyodrębnienie tego typu dóbr jako części globalnych dóbr publicznych (*global public goods* – GPGs).

Ryc. 4. Wyłączność i charakter konsumpcji różnych dóbr i usług



Źródło: E.S. Savas, *Prywatyzacja - klucz do lepszego rządzenia*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.

kiedy koszt na jednego użytkownika obniża się wraz ze wzrostem liczby użytkowników. Wtedy najbardziej racjonalna jest taka opcja, kiedy istnieje jeden dostawca dobra. To rozwiązanie budzi wiele kontrowersji. E. S. Savas w swoim opracowaniu zwraca uwagę na to, że społeczeństwa coraz więcej dóbr traktują w taki sposób, że dokonują swoistego „przesunięcia” ich w stronę dóbr zespołowych. Jego zdaniem ta tendencja nie jest właściwa.

Tab. 1. Cechy dóbr prywatnych i zespołowych

Cecha (właściwość)	Dobro prywatne	Dobro zespołowe
Konsumpcja	wyłącznie indywidualna	zbiorowa i równoczesna przez wiele osób
Odpłatność za dobro	związana z konsumpcją, płaci konsument	niezwiązana z konsumpcją; płatna z funduszy zbiorowych
Możliwość wykluczenia z korzystania osób nie płacących	łatwa	trudna
Pomiar ilości i jakości dóbr	łatwy	trudny
Pomiar efektywności wytwórcy dóbr	łatwy	trudny
Jednostka decyduje o konsumpcji dobra	tak	nie
Jednostka decyduje o ilości i jakości konsumowanego dobra	tak	nie
Decyzje o rozdziale dóbr między użytkowników	podejmowane przez rynek	podejmowane w ramach procesu politycznego

Źródło: E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 58.

W tabeli 1 zostały zestawione najważniejsze cechy dóbr prywatnych i zespołowych. Cechy te dokładnie odpowiadają podziałowi na dobra prywatne i publiczne.

Savas wspomina również o istnieniu odrębnej grupy dóbr, mianowicie o dobrach pożądanym społecznie (w polskim tłumaczeniu książki E. S. Savasa używany jest termin **dobra o szczególnym znaczeniu**). Zgodnie z jego charakterystyką grupa ta obejmuje dobra prywatne, dla których nie wykorzystuje się cechy wyłączności i nie żąda się pełnej lub nie żąda się w ogóle odpłatności za ich konsumowanie. Dobra z tej grupy traktowane są jako dobra zespołowe lub wspólne. Traktowanie dóbr pożądanym społecznie jak dóbr wspólnych lub zbiorowych prowadzi, zdaniem tego autora, do znacznego wzrostu marnotrawstwa. W wyniku dofinansowywania lub finansowania tych dóbr następuje eksplozja popytu. Strona podaży, najczęściej nie będąca związana z instytucją płatnika, wpływa na zwiększanie popytu poprzez jego

sztuczne kreowanie, co z kolei powoduje powoływanie kolejnych komisji i urzędów do kontroli, a wszystko to prowadzi do wysokich kosztów społecznych przy niskim koszcie dla konsumenta. W sytuacji, kiedy tego typu dobra są traktowane jak dobra zespołowe, jedynymi ograniczeniami ich konsumpcji jest wyczerpanie podaży oraz koszt związany z konsumpcją. Największą wartość dla niniejszego opracowania stanowi uwypuklenie przez E. S. Savasa faktu, że dobra pożądanego społecznie w swojej konstrukcji odpowiadają konstrukcji dóbr prywatnych i tylko istnienie umowy społecznej powoduje, że są inaczej traktowane. Ta konstatacja ma ważne implikacje, które zostaną przedstawione we wnioskach referatu.

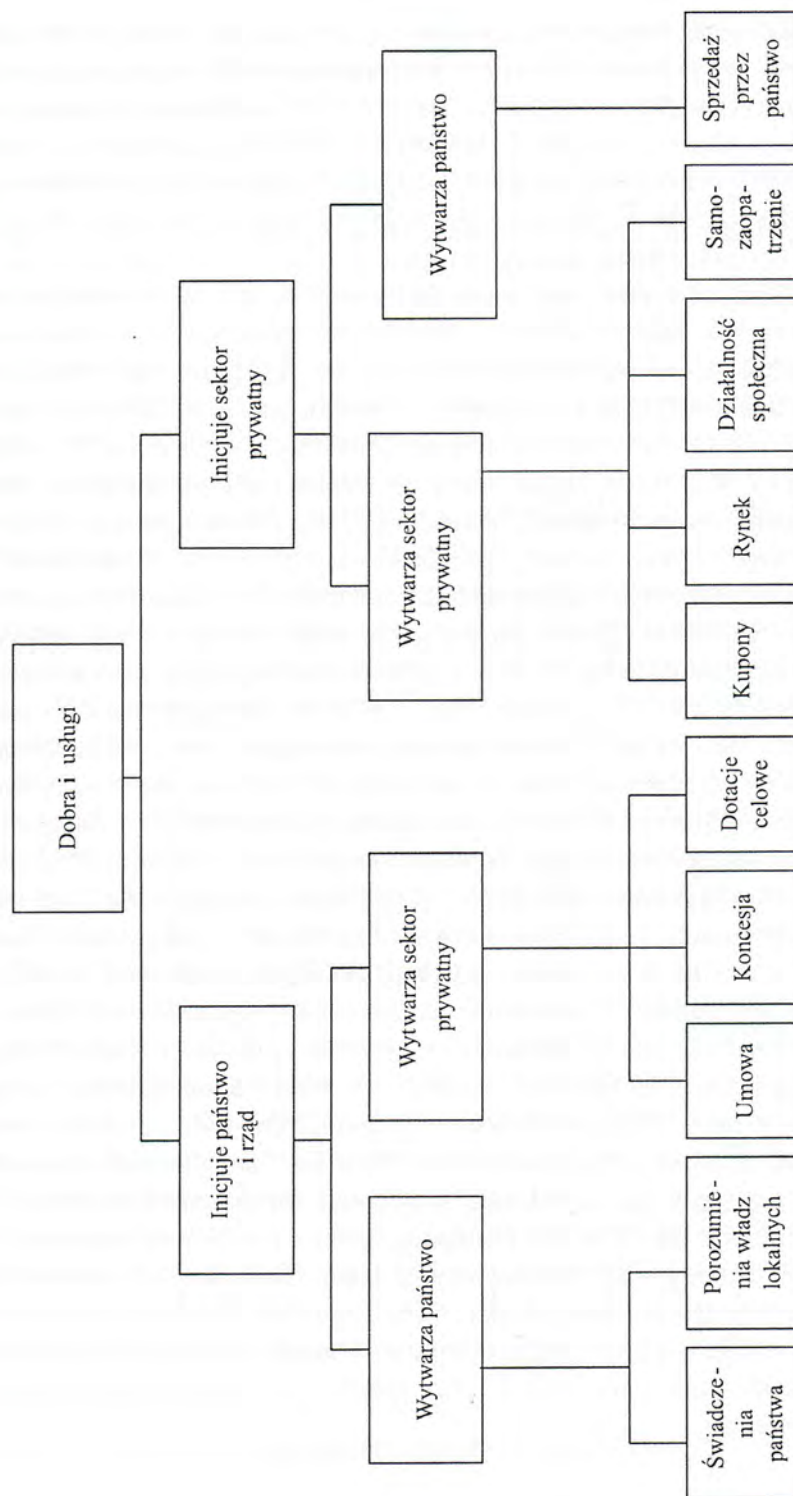
Prezentacja poszczególnych rozwiązań instytucjonalnych miała jedynie charakter zasygnalizowania zainteresowań E. S. Savasa. Warto jednakże zaznaczyć, że E. S. Savas dopuszczał wykorzystywanie rozwiązań złożonych (kiedy dane dobro dostarczane jest poprzez wykorzystanie kilku różnych rozwiązań instytucjonalnych jednocześnie), rozwiązań mieszanych (np. dodatkowe dotowanie rozwiązania koncesjonowanego lub rynkowego) oraz rozwiązań cząstkowych (kiedy dobro lub usługę „rozbija się” na drobniejsze dobra lub/i usługi i dla każdego wykorzystuje się inne rozwiązanie instytucjonalne).

W koncepcji E. S. Savasa na wybór konkretnego rozwiązania instytucjonalnego ma wpływ kilka grup czynników. Najważniejsze z nich to: specyfika różnych świadczeń, dostępność producentów, efektywność i skuteczność, skala usług, związek korzyści z kosztami, zdolność reagowania na potrzeby konsumenta, podatność na oszustwa, sprawiedliwość ekonomiczna, sprawiedliwość z punktu widzenia grup mniejszościowych oraz podatność na kierowanie przez państwo.

3. DOBRA POŻĄDANE SPOŁECZNIE (*MERIT GOODS*)

Koncepcja **dóbr poświadanych społecznie** pojawia się już w pracach Musgrave'ów obok koncepcji dóbr publicznych. **Dobra poświadane społecznie** to takie dobra, których **konsumowanie przynosi korzyści zarówno konsumentowi, jak i całemu społeczeństwu**; innymi słowy, **korzyści osiąmane przy konsumpcji są dwojakiego rodzaju: są to korzyści indywidualne oraz korzyści społeczne**. Z koncepcją dóbr poświadanych społecznie jest więc nierozłącznie związane pojęcie efektów zewnętrznych (*externalities*), w tym

Rozwiązania instytucjonalne, w ramach których mogą być świadczone usługi



Źródło: E.S. Savas, *Prywatyzacja - klucz do lepszego rządzenia*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.

przypadku pozytywnych (w literaturze mówi się też często o tzw. *demerit goods* lub *merit bads*, które powodują występowanie negatywnych efektów zewnętrznych). (Pojęcie efektów zewnętrznych jest szeroko opisane w literaturze, począwszy już od A. Marshalla i A. Piagou, dlatego nie będzie tu omówione). Najczęściej jako przykłady dóbr pożądaných społecznie podaje się edukację i służbę zdrowia, ale niektórzy autorzy zaliczają do tej grupy znacznie szerszy katalog dóbr.

Problem z dobrami pożądanymi społecznie polega często na tym, że – jak zauważyli już Musgrave'owie – konsumenci powinni je konsumować dla własnego i społecznego dobra, ale często nie są skłonni tego robić, jeśli nie istnieje zachęta lub nawet przymus ze strony państwa. Tym bardziej i tym częściej nie są oni skłonni płacić za konsumpcję tych dóbr. W przypadku niektórych dóbr z tej grupy mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją, kiedy zbiór indywidualnych decyzji dotyczących konsumpcji dałby inny (negatywny) wynik niż decyzja zbiorowa (społeczna). Przykładem takiej sytuacji mogłoby być zastosowanie kwarantanny lub bolesnych szczepień dla danej społeczności. Zatem, jak piszą Musgrave'owie, ta grupa dóbr dostarczana jest konsumentom ze strony państwa ze względów paternalistycznych (o tej grupie również: Abelson 2001, 185). Do dóbr pożądaných społecznie zaliczamy również takie dobra, których konsumpcja jest przez konsumentów pożądana i od której nie chcą się oni uchylać, a jej brak wywołałby dotkliwe poczucie niesprawiedliwości u potencjalnych konsumentów. Zdaniem wielu autorów istnieje bowiem katalog dóbr podstawowych, które powinny być dostępne dla wszystkich, niezależnie od ich stanu posiadania. Do tego katalogu niektórzy autorzy zaliczają podstawową aprowizację, mieszkanie, dostęp do czystej wody itp. W przypadku tej grupy pozytywne efekty zewnętrzne polegają na tym, że brak zaopatrzenia wszystkich konsumentów w te dobra może spowodować niepokoje społeczne, zagrożenie epidemią i inne sytuacje niepożądane społecznie (szerzej: Fischer 1988, 424). Podobny podział proponuje również Head (1974). Mówi on o sytuacjach, w których dobra pożądate społecznie powinny być dostarczane. Pierwsza – analogiczne do omówionej wyżej – dotyczy zniekształcenia preferencji (*preferences distortion*), czyli sytuacji, kiedy jednostki nie postępują zgodnie z własnym interesem. Druga obejmuje katalog dóbr podstawowych, który Head nazywa dobrami dystrybucyjnymi (*distributional goods*) – (zob. również: Abelson 2001, 192-193). Pogląd, zgodnie z którym niektóre dobra i usługi powinny być dostępne dla wszystkich – jak pisze J. E. Stiglitz (2000, 321) – znany jest jako *specific egalitarianism*.

Dla J. E. Stiglitz (2000) istnienie dóbr pożądaných społecznie jest jednym z dwóch argumentów⁷ uzasadniających interwencję rządu na rynku optymalnym w sensie Pareto. Pisze:

[...] jednostka może zachowywać się nie tak, jak by to było w jej najlepszym interesie. [...] Nawet w pełni poinformowany konsument może podejmować „złe” decyzje. Są tacy, którzy uważają, że rząd powinien interweniować w takich przypadkach, kiedy ludzie wydają się nie robić tego, co jest w ich najlepszym interesie, rodzaj interwencji, która jest wtedy konieczna, musi być mocniejszy niż dostarczenie informacji (Stiglitz 2000, 86-87).

Pogląd taki można zawrzeć w doktrynie paternalizmu. Stiglitz przedstawia również pogląd przeciwny – libertynizm. Zgodnie z nim rząd nie powinien nigdy interweniować w kwestiach, które są związane z indywidualnymi preferencjami. Przyjmując ten pogląd, argumentuje się, że trudno byłoby odzielić sytuacje, w których rząd powinien interweniować, od tych, kiedy interwencja nie jest konieczna. Dlatego rząd nie powinien w ogóle przejmować na siebie zadań o charakterze paternalistycznym. Jednakże wielu ekonomistów zgadza się, że istnieją dwie sytuacje, w których paternalistyczna postawa rządu jest pożądana. Pierwsza dotyczy wszechstronnej opieki nad dziećmi. Być może dlatego w wielu krajach, w których w sektorze publicznym podstawowa opieka zdrowotna jest odpłatna, dla dzieci oferowana jest ona za darmo lub po znacznie niższej cenie. Podobnie możemy wytłumaczyć oferowanie w większości krajów darmowej oświaty na podstawowym poziomie (część tzw. polityki wyrównywania szans). Druga sytuacja jest z naszego punktu widzenia mniej istotna. Dotyczy takich rozwiązań, kiedy wycofanie rządu z danego zakresu działań (głównie regulacyjnych) może powodować sytuacje, kiedy to samo państwo będzie zmuszone do finansowania kosztów tego wycofania. Dla przykładu: jeśli państwo nie wprowadzi obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, to po pewnym czasie będzie musiało ponieść (przynajmniej częściowo) koszty utrzymania osób, które takiego ubezpieczenia nie wykupiły komercyjnie (trudno założyć, że całość tego ciężaru będą w stanie udźwignąć same osoby starsze, ich rodziny czy też organizacje charytatywne).

Od czasu pojawienia się koncepcji dóbr pożądaných społecznie w pracy Musgrave'ów (1959) pojawiło się wiele nowych interpretacji tej koncepcji, jakkolwiek większość z nich sprowadza się do tego, że społeczna ocena konsumpcji danego dobra nie jest często tożsama z oceną indywidualnego

⁷ Drugi argument dotyczy konieczności redystrybucji dochodu.

konsumenta. Zatem decyzja konsumenta o konsumpcji nie jest w gruncie rzeczy decyzją suwerenną. Jednakże dokładne analizy zachowania się konsumentów w odniesieniu do tej grupy dóbr właściwie nie istnieją. W kilku publikacjach wspomina się o dobrach pożądanym społecznie w modelach optymalnej polityki fiskalnej (Pazner 1972, Sandmo 1983, Besley 1988)⁸. Dla przykładu: Besley wprowadził pojęcie ułomnych preferencji (*defective preference*), które dotyczy „patologii” wyborów indywidualnych (*pathology of individual choice*). Autor ten twierdzi, że sektor publiczny jest zobowiązany tak kształtować swoją politykę, żeby dzięki niej dokonana się korekta w preferencjach konsumentów.

Z dobrami pożądanymi społecznie związany jest jeszcze jeden zasadniczy problem. Polega on na tym, że w gruncie rzeczy nie ma możliwości określenia zamkniętego katalogu tych dóbr, a każdorazowa decyzja o włączeniu do niego lub wyłączeniu z niego kolejnych dóbr jest decyzją polityczną. Dlatego już w pracy Musgrave'ów spotykamy się z przekonaniem, że o dobrach pożądanym społecznie można decydować jedynie w społeczeństwach demokratycznych, gdzie za pomocą procedur politycznych można podejmować decyzje uprawnione. W innych sytuacjach zaliczenie dobra do tego katalogu może prowadzić do poważnych nadużyć.

Ph. Musgrave natomiast pisze (1996):

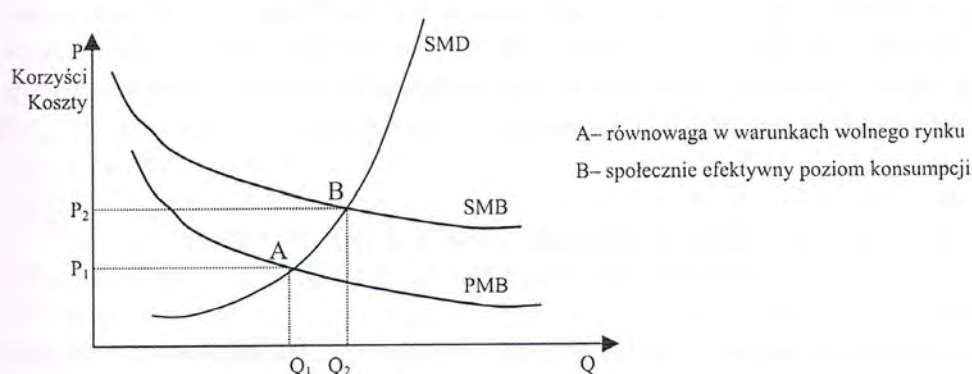
Wyłączenie tej kategorii [dóbr pożądanym społecznie – J.M.] nie stanowi zaprzeczenia socjalnej lub politycznej istotności poglądów na temat tego, do czego ludzie *mają prawo*. Problem polega na tym, że nie ma dobrego sposobu, by zdefiniować tego typu dobra *a priori*, a społeczeństwa dokonują w tym zakresie zróżnicowanych wyborów. Co więcej, mimo że przynależność do tej grupy dóbr ma służyć usprawiedliwianiu interwencji publicznej, należy zaznaczyć, że często są inne powody dla finansowania, uprawomocnienia lub regulacji tej grupy dóbr przez państwo (Musgrave, 1996, 9).

Konkretne dobra z grupy dóbr pożądanym społecznie są przedmiotem wielu dyskusji dotyczących polityki państwa ze względu na to, że wśród ekonomistów, jak i wśród polityków istnieją znaczne rozbieżności w poglądzie na ich finansowanie. Przedstawiciele nurtów najbardziej liberalnych twierdzą, że dobra te powinny być dostarczane poprzez mechanizm wolnego rynku. Większość badaczy zajmujących się tą tematyką twierdzi jednak, że zastosowanie mechanizmu rynkowego do tej grupy dóbr spowodowałoby ustalenie się równowagi na poziomie znacznie niższym niż pożądanym społecznie, po-

⁸ za: <http://www.core.ucl.ac.be/services/psfiles/dp98/dp9804.pdf>

nieważ jednostki nie biorą pod uwagę pozytywnych efektów zewnętrznych konsumpcji. Poza tym większość korzyści dla konsumentów ujawnia się dopiero po jakimś czasie od momentu konsumpcji, co również powoduje błędy w szacowaniu korzyści konsumpcji. Sytuację tę przedstawia rys. 5.

Rys. 5. Indywidualne i społeczne korzyści z konsumpcji dóbr pożądanych społecznie



Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury.

Jak wynika z rys. 5, społeczne korzyści marginalne (*social marginal benefits* – SMB) dla dóbr pożądanych społecznie są wyższe niż indywidualne korzyści marginalne (*personal marginal benefits* – PMB). Na rysunku widać, że rozwiązanie wolnorynkowe powoduje zbyt małą z punktu widzenia społeczeństwa konsumpcję tych dóbr, a więc stratę dobrobytu. Warto zauważyć, iż z rysunku nie wynika, że dobra pożądane społecznie powinny być dostarczane po cenie równej 0, a jedynie to, że zastosowanie przez rząd mechanizmu wspierania popytu jest uzasadnione z punktu widzenia społeczeństwa. Niektórzy autorzy zwracają uwagę na fakt, że istniejący system, w którym dobra pożądane społecznie nabywane są po cenie równej 0, powoduje sztuczne zawyżenie popytu na nie, co z kolei prowadzi do sytuacji, w której konsumentami są niekoniecznie najbardziej potrzebujący. Nałożenie opłaty (stałej lub zależnej od dochodów) prawdopodobnie spowodowałoby redukcję popytu, jednakże mogłoby się okazać, że koszty społeczne takiego posunięcia byłyby zbyt wysokie.

Przeciwnicy finansowania dóbr pożądanych społecznie przez sektor publiczny twierdzą, że powyższe argumenty służą najczęściej usprawiedliwieniu rządowej interwencji na rynku. Zwolennicy ripostują, że zapewnienie podaży

niektórych dóbr pożądanых społecznie jest drogie lub/i wymaga dużych nakładów inwestycyjnych, dlatego jest tu miejsce na osiągnięcie korzyści skali. Czasem podnosi się dodatkowo argumenty natury etycznej, zgodnie z którymi nie jest właściwe zezwolenie prywatnemu przedsiębiorcy na zarabianie na dobrach tak istotnych dla całego społeczeństwa, oraz że dostarczanie ich przez sektor publiczny będzie najtańsze. Z tego powodu w większości krajów rozwiniętych dobra pożądanые społecznie finansowane są z podatków ogólnych, a ich konsumpcja jest bezpłatna (lub płatna w niewielkim zakresie). Często stosuje się też rozwiązanie kwestii finansowania poprzez stosowanie subsydiowania konsumpcji, co redukuje prywatne koszty marginalne konsumpcji, dzięki czemu wzrasta popyt.

4. RÓŻNICE MIĘDZY DOBRAMI PUBLICZNYMI I DOBRAMI POŻĄDANYMI SPOŁECZNIE

Dobra publiczne charakteryzują się wspólną konsumpcją, dobra pożądanые społecznie są konsumowane indywidualnie. Wynika stąd druga różnica między tymi grupami dóbr: dobra publiczne są w przeważającej części pozbawione cechy rywalizacji, dobra pożądanые społecznie posiadają tę cechę a ich pozytywne efekty zewnętrzne zależą od charakterystyk dystrybucyjnych i demograficznych. Z konsumpcji dóbr publicznych nie można (przy niskim koszcie) wykluczyć żadnego konsumenta; dla dóbr pożądanых społecznie jest to możliwe. Te trzy charakterystyki sprawiają, że dobra pożądanые społecznie są bardziej zbliżone do typowych dóbr prywatnych (należy pamiętać o tym, że zostało stwierdzone, iż pomiędzy dobrami prywatnymi i publicznymi istnieje pewne *continuum*). Jednakże, inaczej niż dla zwykłych dóbr prywatnych, wykluczenie z konsumpcji jednostki nie dysponującej środkami do finansowania dóbr pożądanых społecznie daje efekty negatywne zarówno dla tej jednostki, jak i dla całego społeczeństwa. Ta ostatnia cecha sprawia, że w wielu krajach naszego kręgu cywilizacyjnego rządy próbują nie dopuścić do wykluczenia kogokolwiek potrzebującego z konsumpcji dóbr pożądanых społecznie. Odpowiedź na pytanie o to, czy jest to postawa słuszna czy nie, przekracza zakres tego artykułu. Warto jednakże zwrócić uwagę na trzy zagadnienia, dotyczące tego pytania:

Po pierwsze, niezwykle trudno jest określić potrzeby (potrzebujących), jeśli z rozważań wyprowadzony zostanie mechanizm cenowy;

Po drugie, warto ocenić korzyści z dostarczenia dóbr poświadanych społecznie z kosztami tego dostarczenia (por. literatura dotycząca *government failure*). W tym kontekście dostarczanie lub/i finansowanie tej grupy dóbr przez rząd może przestać być rozwiązaniem racjonalnym ekonomicznie;

Po trzecie wreszcie trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że decyzje dotyczące dóbr poświadanych społecznie nie zapadają w wyniku analiz racjonalności, ale wiążą się raczej z wyborami politycznymi (por. literatura z zakresu *public choice*).

Z badań jasno wynika (R. Fiorito, T. Kollintzas 2002), że dostarczanie przez państwo dóbr publicznych substytuuje produkcję sektora prywatnego (w tym znaczeniu, że „publiczny” policjant redukuje chęć zatrudnienia „prywatnego” ochroniarza), podczas gdy publiczna produkcja dóbr poświadanych społecznie jest komplementarna w stosunku do prywatnej ich produkcji, oraz że relacja komplementarna jest tu znacznie silniejsza niż relacja substytucyjności. Co więcej, można powiedzieć, że im bardziej dobro zbliża się do czystej postaci dobra publicznego, tym mniejszy jest jego związek z prywatną konsumpcją. Dobra poświadane społecznie produkowane przez sektor publiczny mogą powiększać popyt na te same dobra w sektorze prywatnym ze względu na to, że w części ich dostarczanie przez sektor publiczny jest nieefektywne (co może, ale nie musi, oznaczać niskiej jakości). Poza tym konsumowanie dóbr poświadanych społecznie powoduje wzrost popytu na niektóre inne dobra produkowane przez sektor prywatny (np. państwowe szkolnictwo powoduje wzrost popytu na książki). Innym wytłumaczeniem relacji komplementarności mogłaby być preferencja prywatnej konsumpcji tych dóbr, głównie w sektorze edukacji. Przytoczone argumenty wskazują na to, że większe wydatki rządowe na dobra poświadane społecznie powinny wywołać pozytywną społeczną stopę zwrotu, co prowadzi do wzrostu dobrobytu. Analiza dynamiki wydatków budżetowych w krajach rozwiniętych pokazuje, że wydatki na dobra poświadane społecznie rosną (dominująca tendencja), choć wzrost jest niewielki. Tymczasem wydatki na dobra publiczne spadają (wśród państw Unii Europejskiej jedynym wyjątkiem jest Grecja). Edukacja i służba zdrowia stanowią natomiast około 4/5 wszystkich dóbr poświadanych społecznie.

WNIOSKI

1. Dobra pożądane społecznie intuicyjnie są traktowane jak dobra publiczne, podczas gdy ich charakterystyki, rozwiązania instytucjonalne im właściwe, konsekwencje ich dostarczania na rynek są zupełnie inne i w swojej istocie podobne do charakterystyk dóbr prywatnych. Główne charakterystyki dóbr publicznych to brak możliwości wykluczenia z konsumpcji, brak rywalizacji między konsumentami o konsumpcję dóbr i niepodzielność konsumpcji. Dobra pożądane społecznie najczęściej nie posiadają tych charakterystyk. Wykluczenie z konsumpcji – w sensie formalnym – jest raczej proste, rywalizacja o konsumpcję jest wysoka (np. rywalizacja o świadczenie zdrowotne lub przyjęcie do uczelni wyższej), a konsumpcja jest często podzielna, czyli każdy konsument ma do dyspozycji własną jednostkę dobra (np. szczepienie, które nie może jednocześnie być konsumowane przez innego konsumenta);

2. Kryterium wyróżniające dobra pożądane społecznie ma charakter pozaekonomiczny. O tym, czy dane dobro w danym kraju traktowane jest jako dobro pożądane społecznie, decydują politycy lub – ujmując problem szerzej – społeczeństwo. Dlatego w jednym kraju zapewnienie obiadów w stołówkach szkolnych może być traktowane jako dobro pożądane społecznie, w innym – obywatele zapewniają sobie to dobro samodzielnie;

3. W przypadku dóbr pożądanych społecznie, inaczej niż w przypadku dóbr publicznych, dostarczanie przez sektor publiczny po cenie równej 0 wynika ze względów politycznych, nie ekonomicznych. Z analizy ekonomicznej wynika, że dobra pożądane społecznie powinny być zapewniane po cenie wyższej od 0, po takiej mianowicie, która wynika z krzywej indywidualnych korzyści marginalnych. Sektor publiczny natomiast powinien wspierać konsumpcję tych dóbr ze względu na istnienie korzyści społecznych, związanych z ich konsumpcją;

4. Ze względu na to, że popyt na dobra pożądane społecznie przy cenie 0 przewyższa ich podaż, nieunikniona jest rywalizacja o te dobra między konsumentami, co może być powodem powstania quasi-ryнку o dostęp do nich. Dlatego – z ekonomicznego punktu widzenia – cena zero nie jest rozwiązaniem optymalnym;

5. Zmiana postrzegania **dóbr pożądanych społecznie** (odejście od postrzegania ich jako dóbr publicznych) jest niezbędne dla zreformowania sektorów tych dóbr.

LITERATURA

- B l a u g M., Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- B u c h a n a n J. M., Cost and Choice An Inquiry in Economic Theory, The University of Chicago Press, Chicago and London 1978.
- B u c h a n a n J. M., What should economists do? Liberty Press Indianapolis 1979.
- B u c h a n a n J. M., Finanse publiczne w warunkach demokracji, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics, edited by G. M. Hodgson, W. J. Samuels, M. R. Tool, Edward Elgar Publishing Limited 1994.
- F i o r i t o R., K o l l i n t z a s T., Public goods, merit goods, and the relation between private and government consumption, July 7, 2002.
- G o l i n o w s k a S., Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Macmillan Dictionary of Modern Economics*, Fourth Edition, General Editor David W. Pearce.
- M a n s f i e l d E., Microeconomics Theory/Applications, Fifth Edition W.W. Norton&Company, New York–London.
- S a m u e l s o n A., The Pure Theory of Public Expenditure, „The Review of Economics and Statistics”, Volume 36, Issue 4 (Nov. 1954), 387-389.
- S a v a s E. S., Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządu, tłum. U. Grzełowska, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.
- S t i g l i t z J. E., Economics of Public Sector Third Edition W.W. Norton & Company, New York–London 2000.
- W i c k s e l l K., Finanztheoretische Untersuchungen, za: J. M. Buchanan, Finanse publiczne w warunkach demokracji, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Źródła internetowe:
http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/index.html?http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/merit_good.html
<http://www.une.edu.au/clg/lgconf/papers/johnsonak.htm>
<http://www.treasury.govt.nz/publicsector/charges/part3.asp>
<http://www.ssc.wisc.edu/~scholz/Seminar/FIORITO82.pdf>
<http://www.core.ucl.ac.be/services/psfiles/dp98/dp9804.pdf>

PUBLIC GOODS AND MERIT GOODS

S u m m a r y

The paper contains an accurate characterisation of merit goods against the background of public goods. It shows that the two groups of goods are varied, which means that from the economic point of view institutional solutions, applied for their supply, should be entirely different. Rather, they should resemble the solutions used when supplying private goods. Additionally, a conception of the division of goods has been presented, as it was proposed by E. S. Savas.

Translated by Jan Kłos

Słowa kluczowe: dobra publiczne, dobra pożądane społecznie.

Key words: public goods, merit goods.