

MARCIN GARBAT*

System wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce – Pigou kontra Coase

Wprowadzenie

W 1960 r. ukazała się drukiem publikacja autorstwa Ronalda Harrego Coase, późniejszego laureata Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla z 1991 r., pt. *The Problem of Social Cost*. Autor skupił się na tej części aktywności gospodarczej, która jest dla innych szkodliwa w skutkach. Punktem wyjścia jego rozważań było podważenie argumentacji Arthura Cecila Pigou – znanego brytyjskiego ekonomisty, zaprezentowanej w *The Economics Welfare* oraz wcześniej w *Wealth of Welfare*. A. Pigou stworzył podstawy analizy neoklasycznej w zakresie uzasadnienia interwencji państwa ze względu na zjawisko tzw. efektów zewnętrznych. Zaproponował rozwiązanie problemu „różnicy pomiędzy produktem społecznym a prywatnym” – znanym dzisiaj jako problem efektów zewnętrznych – poprzez wprowadzenie przez państwo odpowiednich podatków, danin lub opłat. R. Coase podważył te argumenty, twierdząc, że sam rynek bez ingerencji instytucji państwa jest w stanie – pod warunkiem niskich kosztów transakcyjnych – poradzić sobie z problem efektów zewnętrznych poprzez negocjacje.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie obu wymienionych koncepcji oraz scharakteryzowanie ich na przykładzie działania instytucji systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Część z tych instytucji jest pochodną podatku Pigou, część – pochodną teorematu Coase. Do ich scharakteryzowania wykorzystano metodę deskrypcyjno-eksplanacyjną, analizę danych statystycznych i źródeł wtórnych (*desk research*). O aktualności podjętego problemu badawczego przemawia fakt, iż pomimo wielu reform instytucji owego systemu główne wskaźniki rynku pracy osób z niepełnosprawnościami są niezadowolające oraz odbiegają od analogicznych miar w państwach Unii Europejskiej.

* Dr Marcin Garbat – Uniwersytet Zielonogórski; e-mail: m.garbat@adm.uz.zgora.pl

1. Podatek A.C. Pigou

Pojęcie efektu zewnętrznego pojawiło się w ekonomii na przełomie XIX i XX w., ale przez długie lata nie było traktowane poważnie. Dopiero w połowie XX w. – głównie za sprawą katastrofalnego stanu środowiska przyrodniczego – uświadomiono sobie, że jest to zjawisko o bardzo szerokich skutkach. Kalkulacje i analizy wykazały, że gospodarki poszczególnych państw tracą wskutek tego znaczny odsetek swojego PKB. Zadano sobie wtedy pytanie, co robić w sytuacji, gdy rynek nie ma szans ukazać swoich zalet na skutek istnienia owych efektów zewnętrznych. Rynek czasem nie działa dobrze – mechanizm rynkowy zawodzi i trzeba interweniować. Pomysłem na taką ingerencję państwa był podatek zaproponowany w 1920 r. przez A. Pigou (*Pigouvian Tax*). Pigou przedstawił pozornie oczywisty sposób radzenia sobie z problemem efektów zewnętrznych. Utrzymywał, że podmiot je wywołujący powinien być obciążony kosztami ich eliminacji. W tej sytuacji była wymagana korygująca interwencja ze strony państwa, dokonana w formie podatków, których wysokość odpowiadałaby pod względem finansowym wyrządzonej szkodzi, lub odpowiednich regulacji prawnych, np. zakazujących szkodliwej działalności w pewnych lokalizacjach (Coase 2013, s. 86). Najogólniej idea tego podatku jest następująca: „Skoro rynek jest zawodny przez to, że sprawcom kosztów zewnętrznych udaje się uniknąć odpowiedzialności, przerzucając ciężar na inne podmioty gospodarcze lub państwo (społeczeństwo), to naprawa wymaga obarczenia ich tym ciężarem” (Bovenberg, Goulder 1996, s. 1001). Konstrukcja tego podatku, dopracowana przez kolejnych ekonomistów, polega przede wszystkim na „kalkulacji wartości równej kosztowi zewnętrznemu powodowanemu przez określoną jednostkę działalności przy założeniu, że skala tej działalności jest społecznie optymalna. Obliczoną w ten sposób sumę mnoży się przez pewną ustaloną liczbę jednostek tej działalności”. A. Pigou uważał, że ową sumę należałoby pomnożyć przez wszystkie „jednostki działalności”. Dopiero John Pezzey w latach 80. XX w. zauważył, że wystarczy ją pomnożyć przez ilość jednostek ponad poziom ustalonego progu. W ten sposób sprawca otrzymuje właściwy bodziec do działania – zlikwidowania lub ograniczenia kosztu zewnętrznego – ponieważ za każdą jego jednostkę płaci podatek. Przedsiębiorcy stają się opłacalne ograniczać swoją działalność tak długo, jak długo jednostkowy koszt tego ograniczenia będzie mniejszy od wartości, która jest równa kosztowi zewnętrznemu przy społecznie optymalnej skali działalności (Bovenberg, Goulder 1996, s. 1009). Widać więc, że podatek skłania przedsiębiorców do rozwinięcia działalności do poziomu optymalnego¹. Co ciekawe, mechanizm działa niezależnie od wysokości progu, powyżej którego płaci się podatek Pigou, a poniżej którego otrzymuje się dotację według takiej samej stawki (Pezzey 1989, s. 38).

¹ Optymalna wielkość tzw. podatku Pigou, czyli opłaty mającej doprowadzić do internalizacji kosztu zewnętrznego, wynosi tyle, ile wynoszą koszty zewnętrzne w punkcie ich zrównania się z korzyściami z działalności gospodarczej (Mankiw, Taylor 2009, s. 119).

2. Teoremat R. Coase’a

Genezy teorematu Ronalda Coase należy szukać w artykule *The Federal Communications Commission* opublikowanym w „Journal of Law & Economics” w 1959 r. Rozwazał w nim rynkową alokację częstotliwości radiowych jako alternatywne rozwiązanie wobec decyzji urzędów sztywno ustalających owe częstotliwości. Zaproponował pewną procedurę przyznawania praw własności i ich wymiary, by zapewnić jak najefektywniejsze użycie dostępnych pasm. Argumentował to w następujący sposób: „jeśli tylko tytuły własności będą przyznane, możliwe są negocjacje modyfikujące uwarunkowania prawne, jeśli prawdopodobieństwo ich powodzenia uzasadnia poniesienie kosztów tych negocjacji. Rozgraniczenie (...) tytułów własności jest niezbędnym warunkiem wstępnym transakcji rynkowych. Jednakże ostateczny rezultat (maksymalizujący wartość produkcji) jest niezależny od prawnych rozstrzygnięć” (Coase 1959, s. 26–27).

Artykuł był sprzeczny z dotychczasowymi poglądami, dlatego też zawarta w nim argumentacja została uznana za błędną przez przedstawicieli szkoły chicagowskiej. R. Coase jednak nie przyjął krytyki i postanowił bronić swojego stanowiska. Otrzymał zaproszenie na spotkanie do redakcji czasopisma „Journal of Law & Economics” w Chicago, na którym miało dojść do dyskusji na temat błędów dostrzeżonych w jego artykule. Zaproszono również 21 redaktorów czasopisma, w tym: M. Friedmana, G. Stiglera, A. Herbergera, J. McGee’a oraz R. Kessela. R. Coase’a zdołał przekonać ich do swojego stanowiska. W efekcie poproszono go o napisanie kolejnego artykułu, w którym po dopracowaniu analizy miał ponownie zaprezentować swoje poglądy. W ten sposób powstało jedno z najsłynniejszych dzieł w historii myśli ekonomicznej: *The Problem of Social Cost*. Na 44 stronach nowego artykułu opublikowanego w „Journal of Law & Economics” R. Coase przedstawił swoją koncepcję nazwaną teorematem Coase’a (Kubisz 2017, s. 50). Według Coase’a problem kosztów zewnętrznych ma dwojaką naturę: negatywne efekty zewnętrzne generowane przez jeden podmiot przynoszą drugiemu stratę, lecz zakazanie szkodenia jest automatycznie stratą dla pierwszego (Coase 1960, s. 88). W istocie – patrząc przez pryzmat systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami – rozwiązanie sprowadza się do rozstrzygnięcia: czy opłaca się ograniczyć zatrudnienie osób sprawnych lub zasoby finansowe pracodawców, aby zapewnić pracę mniej wydajnym niepełnosprawnym pracownikom, czy pozostawić te osoby bez wsparcia na rynku pracy, skazując je na zasiłki społeczne. W każdym przypadku chodzi o wyrządzenie jak najmniejszej szkody społecznej.

Trzeba jednak pamiętać, że w żadnym z tych artykułów teoremat Coase’a nie został udowodniony ani precyzyjnie sformułowany. Dlatego też po analizie założeń teorematu wielu ekonomistów przytacza argumenty dotyczące jego błędności lub poprawności. Jest to związane z odmiennym rozumieniem pojęć – najczęściej kosztu transakcyjnego. W efekcie zbiorów owych założeń podlegał ewolucji, co z kolei spowodowało różne jego interpretacje. Przykładem są wątpliwości co do akceptowania przez R. Coase’a założenia o doskonałej konkurencji. W odpowiedzi na taką krytykę odrzucił on to założenie, uznając je za nieistotne (Coase 1988, s. 175).

3. Niska aktywność zawodowa osób z niepełnosprawnościami jako tło problemu

Choć funkcjonujące w Polsce przepisy teoretycznie gwarantują osobom z niepełnosprawnościami równość praw w zakresie aktywności zawodowej, a władze publiczne wspierają ten proces za pośrednictwem instrumentarium prawno-finansowego, aktywność zawodowa członków tej zbiorowości utrzymuje się na niskim poziomie. Świadczy o tym wielkość współczynnika aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnością w wieku aktywności zawodowej, która w okresie 22 lat wzrosła zaledwie o 4,9 punkty procentowe (p.p.) z 21,9% w 1993 r. do 26,8% w 2015 r. Wskaźnik zatrudnienia wzrósł w tym okresie zaledwie o 4,7 p.p. (z 18,8% do poziomu 23,5%), a stopa bezrobocia zmniejszyła się tylko o 2,0 p.p. (z 14,3% do 12,3%) (*Rynek pracy* 2017). Jeżeli chodzi o okres ostatnich trzech lat, to wyniki Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności BAEL (tab. 1) wskazują, że w latach 2015–2017 nastąpił wzrost wartości wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym do poziomu 27,5%. Ponadto obserwuje się obniżenie stopy bezrobocia osób z niepełnosprawnościami do 8% w 2017 r. Oznacza to, że stopa bezrobocia obniżyła się o 3,3 p.p. w stosunku do roku poprzedniego oraz o 4,3 p.p. w stosunku do 2015 r. (*Badanie Aktywności... 2017*).

Tabela 1

Aktywność zawodowa osób sprawnych i z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym w Polsce w latach 2007–2017

Rok	Pracujący		Współczynnik aktywności zawodowej		Wskaźnik zatrudnienia		Stopa bezrobocia	
	OS	OzN	OS	OzN	OS	OzN	OS	OzN
	tys.		%		%		%	
2007	465	14,6	74,4	23,8	68,2	20,2	8,4	15,0
2008	475	15,1	75,3	24,3	70,3	21,5	6,7	11,4
2009	457	15,0	75,8	24,5	69,3	21,7	8,5	11,6
2010	450	14,6	76,1	26,0	69,0	22,2	9,3	14,6
2011	437	14,7	76,8	26,3	69,3	22,1	9,7	16,1
2012	448	14,7	77,4	28,0	69,5	23,2	10,1	17,2
2013	422	14,8	78,2	26,7	70,6	21,9	9,7	18,1
2014	457	15,0	78,9	27,4	72,5	23,7	8,1	13,9
2015	434	15,2	79,0	26,8	73,6	23,5	6,9	12,3
2016	391	15,3	79,4	26,1	75,0	23,1	6,0	11,3
2017	457	15,4	79,9	29,9	76,3	27,5	4,8	8,0

OS – osoby sprawne; OzN – osoby niepełnosprawne.

Źródło: *Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności BAEL* (BAEL 2017), GUS, Warszawa 2017, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl> (dostęp: 17.12.2017).

Od 2007 r. można zaobserwować również stopniowy wzrost współczynnika aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych do 28% w 2012 r. oraz utrzymywanie się jego wartości na stabilnym poziomie około 27% w latach 2013–2014. W 2015 r. wielkość współczynnika spadła do 26,8%, w 2016 r. do 26,1%. W 2017 r. współczynnik aktywności wzrósł o niemal 4 p.p. i osiągnął wartość 29,9%. Wartość współczynnika aktywności zawodowej jest ściśle związana zarówno z liczbą osób pracujących, jak i bezrobotnych, a przekroczenie proggu 27% tego wskaźnika w latach 2012–2014 było spowodowane wzrostem bezrobocia. Tymczasem w 2017 r. zwiększenie wartości współczynnika aktywności zawodowej było pochodną wzrostu zatrudnienia.

Należy zauważyć, iż współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych – w każdym z omawianych okresów – jest mniej więcej trzykrotnie niższy niż w przypadku osób sprawnych oraz znacznie niższy niż w innych krajach Unii Europejskiej (Garbat 2012, s. 134). Analogicznie stopa bezrobocia jest prawie dwukrotnie wyższa niż wśród osób sprawnych. Niska aktywność zawodowa oraz wysoka stopa bezrobocia osób z niepełnosprawnościami jest poważnym problemem rynku pracy w Polsce. Stanowi to wyzwanie dla instytucji i organizacji odpowiedzialnych za kształtowanie polityki społecznej.

Wysoka jest również tzw. luka zatrudnienia, czyli różnica między wskaźnikiem zatrudnienia osób sprawnych i niepełnosprawnych. Luka ta, czyli relatywny wskaźnik zatrudnienia, w ciągu omawianego okresu (2007–2017) wzrosła o blisko 10 p.p. na niekorzyść osób z niepełnosprawnościami.

W sytuacji braku równowagi na rynku pracy, przy dużej podaży zasobów pracy względem popytu, występuje zjawisko rosnących wymagań względem potencjalnych pracowników, wobec których osoby z niepełnosprawnościami niejednokrotnie przegrywają. Obserwuje się też niestety zjawisko kwestionowania ich konstytucyjnego prawa do pracy, w szczególności osób pobierających świadczenia rentowe. Wysokość tych świadczeń jest o wiele niższa względem krajów UE, absolutnie niewystarczająca na godne życie, czego przykładem jest wielkość renty socjalnej, która od 1 marca 2016 r. kształtuje się na poziomie 741,35 zł brutto, czy renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy wynoszącej 676,75 zł brutto (*Emerytury i renty*, ZUS 2016). Do refleksji nad wpływem wielkości bezrobocia na procesy aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami skłania natomiast fakt, że podczas gdy różnice przestrzenne w stopie bezrobocia dla ogółu Polaków sięgają kilkunastu procent, to w przypadku osób z niepełnosprawnościami wynoszą one zaledwie kilka procent (*Rynek pracy* 2017).

Kolejnych słabości można się doszukiwać w polityce i instrumentach rynku pracy, przykładem czego jest niska efektywność szkoleń zawodowych, trudności w dostępie do usług z zakresu poradnictwa/doradztwa zawodowego. Najobszerniejszą płaszczyzną, w obrębie której możemy wskazać czynniki utrudniające proces implementacji systemu, jest kwotowy system wspierania zatrudnienia. Jego skuteczność i efektywność budzi wiele wątpliwości, za podstawę których uznać możemy zarówno omówione wielkości wskaźników charakteryzujących poziom aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami i zmiany zachodzące w tym

zakresie, wielkość kosztów jednostkowych rehabilitacji oraz zależności zachodzące pomiędzy wielkością nakładów ponoszonych na aktywizację zawodową i wielkością zatrudnienia. Otóż wielkość wydatków PFRON w latach 2005–2015 w przeliczeniu na osobę aktywną zawodowo wzrosła o 39,0%, a w przeliczeniu na osobę pracującą aż o 56,9%. W tym okresie wzrosła też o 36,3% wielkość nakładów ponoszonych na wspieranie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Niestety, wzrost ten nie przełożył się na wielkość zatrudnienia członków tej zbiorowości, która w objętym analizą okresie uległa pomniejszeniu o 13,2% (Zielona Linia 2016).

Dla wielu osób z niepełnosprawnościami barierą blokującą uczestnictwo w życiu społecznym nie są bariery zewnętrzne, postawy otoczenia czy brak możliwości znalezienia pracy. Tą barierą jest nastawienie osoby niepełnosprawnej do świata, lęk przed podejmowaniem wyzwań, niskie poczucie wartości własnej czy wpojone przez rodzinę lub otoczenie przekonanie, że niepełnosprawność jest źródłem praw zwalniających z obowiązku aktywności zawodowej, co skutkuje często rezygnacją z aktywnego dążenia do zmiany własnej sytuacji życiowej.

W trwającym od wielu lat, a nasilonym w ostatnim okresie poszukiwaniu przyczyn bierności zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami warto postawić następujące pytania: W jakim stopniu za zjawisko pasywności społecznej i zawodowej odpowiada ta część instytucji społecznego i państwowego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, która priorytetem uczyniła walkę o ich prawa społeczne i polityczne, promowanie społecznych postaw pomocy wśród pracodawców? Które z tych instytucji omawianego systemu są pochodną podatku Pigou, a które teorematu Coase'a?

4. Regulacja systemu – podatek Pigou i negocjacje Coase'a

Na wstępie należy rozważyć dwie główne teoretyczne koncepcje dotyczące analizy problemu niskiej aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami (Tietenberg 1992, s. 51–69). Pierwsza polega na analizie zewnętrznej, w której pracodawcy nie chcą zatrudniać osób z niepełnosprawnościami, przerzucając koszty związane z ich zatrudnianiem na społeczeństwo. Są to koszty, których nie wlicza się do rachunku zysków i strat przedsiębiorców – koszty społeczne. Prowadzi to do zbyt dużej liczby bezrobotnych wśród osób z niepełnosprawnościami i zbyt niskiej ich aktywności zawodowej. W tym przypadku można wykorzystać teorię A. Pigou (Pigou 1920). Druga koncepcja dotyczy osób z niepełnosprawnościami, które chcą być aktywne zawodowo lub pracować w ramach konkurencyjnego rynku pracy, na którym kandydaci do pracy targują się o korzystanie z praw pracowniczych oraz wysokość płacy. Jeśli prawa do aktywów zostaną określone i przydzielone wszystkim podmiotom (pracodawcom, pracownikom i starającym się o pracę), to ci, którzy planują podjąć pracę, muszą targować się z pracodawcami, aby otrzymać zatrudnienie. Negocjacje określają liczbę zatrudnionych. Po-

dejsście to opiera się na pracy R. Coase’a (Coase 1960), który zaproponował inny sposób myślenia o problemie kosztów społecznych. Korzystając z tych założeń, można zalecić spotkanie pracodawców i osób z niepełnosprawnościami w celu obustronnych negocjacji.

Zgodnie z teorią R. Coase’a, jeżeli zatrudnia się niepełnosprawnych i dotuje ich miejsca pracy oraz pobiera się daniny (podatki) od pozostałych pracodawców za niezatrudnianie takich osób, to tym samym znacząco ogranicza się możliwość zatrudnienia osób sprawnych, a także możliwości rozwoju przedsiębiorstw (poprzez uszczuplenie ich zasobów finansowych na rzecz daniny). Coase poddał w wątpliwość analityczny schemat Pigou, sądząc, że jego rozważania w wielu przypadkach nie wskazują na prawdziwą naturę dokonywanego wyboru. Tradycyjne podejście zakładało, że przyczyna szkody przebiega od sprawcy do poszkodowanego. Coase uznał to za podejście błędne. Zauważył, że jest to problem o charakterze dwustronnym, a rozstrzygnięcie tego problemu nie jest wcale oczywiste, jeżeli nie jest znana wartość tego, co zostało zyskane, oraz wartość tego, co w tym celu zostało poświęcone. Coase proponuje spojrzeć na to zagadnienie w sposób holistyczny w kategoriach kosztu krańcowego (Coase 2013, s. 87).

Interwencja państwa jest kosztownym przedsięwzięciem, które trzeba uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o internalizacji kosztów zewnętrznych. Błędem jest, zdaniem R. Coase’a, traktowanie jej tylko w kategoriach nakładania podatków lub wprowadzania odpowiednich regulacji. Istnieją również inne sposoby działania, czasem nawet bardziej skuteczne, ułatwiające zawieranie transakcji rynkowych, włączając w to również brak rządowej interwencji. W pracy *The Problem of Social Cost* R. Coase nie stosuje pojęcia „efekty zewnętrzne”, właśnie ze względu na jego konotację z nieodczoną interwencją organów państwowych. Zamiast tego używa terminu „szkodliwe efekty”, które definiuje jako „jakikolwiek inne czynniki produkcji” (Coase 2013, s. 25), dodając, że nie zawsze wskazana jest ich eliminacja. R. Coase argumentował, że w przypadku dobrze zdefiniowanych praw własności i niskich kosztów transakcyjnych problem efektów zewnętrznych może być rozwiązany poprzez transakcje pomiędzy stronami, których te efekty dotyczą. Stoi to w opozycji do wcześniejszych prób rozwiązania tego problemu poprzez regulację rządową lub opodatkowanie zaproponowane przez A. Pigou. Niektórzy błędnie rozumieją to twierdzenie, że rynki zawsze osiągałyby efektywne wyniki, gdyby koszty transakcyjne były niskie, podczas gdy w rzeczywistości jego punkt myślenia był niemal dokładnie odwrotny: ponieważ koszty transakcyjne nigdy nie będą zerowe, nie można zakładać, że jakiegokolwiek instytucjonalne porozumienie będzie konieczne i wydajne. Dlatego R. Coase twierdził, że należy zawsze porównywać alternatywne rozwiązania instytucjonalne, aby zobaczyć, które byłoby najbliższe „nieosiągalnemu ideałowi (mitycznego) świata zerowych kosztów transakcyjnych” (Merrill, Smith 2017, s. 38).

Skoro istnieją takie instytucje jak prawo oraz organizacje, sądy i urzędy, to wykluczone jest, by świat zerowych kosztów transakcyjnych i jednocześnie założeń neoklasycznej teorii ekonomii rzeczywiście istniał. W prawdziwym świecie transakcje zawsze są obciążone kosztami, a ich wysokość jest zależna od wielu

czynników – od sposobu dystrybucji uprawnień, od treści kontraktów czy wreszcie od tego, jak prowadzona jest egzekucja. Wynik współdziałania instytucji nie jest zatem taki sam i może ulec zmianie przy ich modyfikacji, szczególnie prawa. Warto podkreślić, że rozwiązywanie konfliktów powstających między stronami jest kosztowne. W związku z tym nie należy spodziewać się, że strony zdołają rozwiązać je za pomocą rynkowego mechanizmu cenowego. I tu uwidacznia się rola rządu. Ma on za zadanie pomóc w rozwiązywaniu sporów oraz korygować niedoskonałości rynku, występujące w rzeczywistości z niedoskonałą konkurencją, niepełną informacją oraz kosztami transakcyjnymi (Cole, Grossman 2005, s. 77).

Podejście A. Pigou nie jest doskonałe, ponieważ zdobycie informacji rynkowych jest kosztowne i wymaga czasu. Niemożliwe jest również określenie optymalnej wielkości podatku, który obciążałby pracodawców i niwelował efekty zewnętrzne, nie pogarszając sytuacji jednej ze stron. Friedrich August von Hayek opisuje obawy A. Pigou w ten sposób: „być może jeszcze bardziej pouczający jest przypadek zmarłego profesora A.C. Pigou, twórcy teorii ekonomii dobrobytu, który pod koniec długiego życia poświęcił się określeniu warunków, w których interwencja rządu może zostać wykorzystana w celu poprawy określonej sytuacji. Po analizie efektów rynkowych musiał przyznać, że praktyczna wartość owych rozważań teoretycznych była nieco wątpliwa, ponieważ rzadko jesteśmy w stanie ustalić, czy konkretna okoliczność, do której odnosi się teoria, faktycznie istnieje. Nie dlatego, że ktoś wie o niej wszystko, ale dlatego, że nie wie tyle, ile powinien wiedzieć, aby skutecznie interweniować” (Hayek 1969, s. 264).

Teoremat R. Coase’a teoretycznie rozwiązuje problem związany z informacją (a raczej jej brakiem), ponieważ zaangażowane strony są decydentami i posiadają wszelkie niezbędne informacje. Jednak jego koncepcja może być nietrafiona z powodu wysokich kosztów transakcyjnych, które powstają, jeśli tysiące niepełnosprawnych zaczną targować się z potencjalnymi pracodawcami. R. Coase nie miał na celu opracowania recepty na politykę państwa w tym zakresie. Wręcz przeciwnie. Wyjaśniał tylko, w jaki sposób właściwa interpretacja sił rynkowych, opierających się na przepisach prawa, mogłaby wyeliminować potrzebę specjalistycznych ustaw dotyczących radzenia sobie z „problemem kosztów społecznych” (w tym przypadku z niską aktywnością zawodową osób z niepełnosprawnościami). Czyniąc to, zwracał uwagę na instytucje, które ewoluują w celu zmniejszenia nieuchronnych kosztów generowanych w otoczeniu. Regulacje rządowe to tylko jedna z wielu instytucji, jakie można stworzyć. Koszt organizacji i prowadzenia różnych instytucji określa, które, jeśli w ogóle, podejście może być wykorzystane: regulacja rządowa czy dobrowolne transakcje między stronami. Zamiarem R. Coase’a było pokazanie, że interwencja rządu, czyli nakładanie podatków na emitentów kosztów zewnętrznych jest nieefektywne, ponieważ spory można rozwiązywać za pomocą dobrowolnych negocjacji między stronami. W realnym świecie przy istniejących kosztach transakcyjnych ogromną rolę odgrywa system prawny: od niego zależy definicja własności i sposób przenoszenia jej praw, reguły legislacyjne wpływają zatem bezpośrednio na koszty transakcyjne.

5. Efekty zewnętrzne, koszty społeczne i koszty transakcyjne

Instytucje² rynku pracy są tworzone w wyniku społecznych interakcji. Są też warunkami i ograniczeniami działalności gospodarczej podmiotów. Stanowią one element uwarunkowań zewnętrznych gospodarowania, jak i bezpośrednio kształtują preferencje oraz systemy wartości jednostek (Kaźmierczyk 2011, s. 394). Instytucje ułatwiają przy tym kooperację i koordynację działań podmiotów gospodarczych równoległe do warunków „uczciwej” konkurencji. Analiza instytucji jest zatem kluczem do zrozumienia procesów zachodzących na każdym rynku, w tym na rynku pracy (Stiglitz 2004, s. 380).

Otoczenie instytucjonalne wspomaga efektywność gospodarki przez tworzone ograniczenia i bodźce. Jakość instytucji oceniana według kryterium kosztów transakcyjnych, stopnia wypełniania funkcji, dla których je powołano i wzajemną komplementarność przesądzają o sprawności układu gospodarczego i wynikach (Kaźmierczyk 2013, s. 65). Przejawem słabej jakości instytucji są patologie życia gospodarczego, aktywność osób poszukujących renty i grup interesów (Klimczak 2002, s. 495–523).

Ta część kosztów, która wiąże się z utrzymaniem sprawnych instytucji, nazywa się kosztami transakcyjnymi. Przyjmując, że system ekonomiczny to zbiór powiązanych ze sobą instytucji, które wyznaczają ramy i reguły działalności gospodarczej, za trafną trzeba uznać uwagę Kennetha Arrowa (Arrow 1969, s. 1184), że koszty transakcyjne to „koszty funkcjonowania systemu gospodarczego”. Dużą część tych kosztów ponosi państwo, którego obowiązkiem jest zapewnienie stabilnych i dobrze funkcjonujących ram prawnych i organizacyjnych dla podmiotów gospodarczych. Wzrost wydatków państwa z tym związanych znajduje odbicie w zjawisku nazwanym prawem Adolpha Wagnera, które głosi, iż „wraz z rozwojem gospodarczym rośnie udział wydatków publicznych w PKB, co z kolei wymusza wzrost podatków” (Wilkin 2010, s. 26). Ograniczeniu kosztów transakcyjnych sprzyja doskonalenie instytucji, w tym instytucji państwa.

System wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami stanowi element otoczenia instytucjonalnego tworzącego państwo, organizującego gospodarkę i społeczeństwo. Złożony z instytucji normujących wysokość ulg i obciążeń pracodawców, tworzących standardy tych podmiotów oraz państwa w relacjach wymiany na rynku politycznym, wprowadza ograniczenia, których przestrzeganie (lub też nie) pociąga za sobą powstanie kosztów transakcyjnych. Koszty te występują łącznie z instytucjami jako nieunikniona konsekwencja ograniczeń przez nie nakładanych. Traktowane są jako ich koszty uboczne, często niedostrzegane i pomijane w rachunku efektywności ekonomicznej, pomimo iż wpływają na ogólny wynik działania całej gospodarki – w tym przypadku działania systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Są to koszty, które obejmują wszelką pomoc publiczną kierowaną do pracodawców. Wymaga to również szerokich dzia-

² Pojęcie instytucji autor przyjmuje za O. Williamsonem: 1) instytucje formalne, 2) instytucje nieformalne, 3) reguły zawierania transakcji, 4) podmioty-organizacje (Williamson 2000, s. 597).

łań prawnych i ustawodawczych, dodatkowej pracy organów państwa i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) oraz działań kontrolnych, co składa się na łączne koszty koordynacji obranej polityki w tym zakresie, tj. na koszty transakcyjne. Im bardziej system obrasta kolejnymi przywilejami dla pracodawców oraz modyfikacjami (szczególnie mającymi charakter doraźny), tym większe ponosi koszty koordynacji.

Obecnie w Polsce mamy dwa sposoby wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami: stosowanie obligatoryjnego wskaźnika zatrudniania tych osób (tzw. metoda kwotowa) oraz udzielanie dotacji i innych korzyści ze środków publicznych dla podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne. Wspomniana metoda kwotowa polega na nałożeniu na pracodawców zatrudniających powyżej 25 pracowników obowiązku zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w udziale 6% załogi. Jeżeli pracodawca tego nie czyni, jest na mocy przepisów prawa zobowiązany do wpłacania „karnej wpłaty” na PFRON (Ustawa o rehabilitacji..., rozdział 10). Drugą metodą jest wsparcie podmiotów zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami. Polega ono na udzielaniu dotacji ze środków PFRON, ulg i zaniechań podatkowych oraz udzielaniu nisko oprocentowanych pożyczek. Pracodawca może np. uzyskać zwrot kosztów: wyposażenia stanowiska pracy, wynagrodzenia osób niepełnosprawnych skierowanych do pracy przez urzędy pracy oraz szkoleń organizowanych dla takich pracowników.

To pozorne uprzywilejowanie osób niepełnosprawnych jest niczym innym jak umożliwieniem im korzystania z praw przysługujących wszystkim pracownikom, czego osoby te bez dodatkowych uprawnień nie mogłyby czynić, ze względu na ograniczenia wynikające z charakteru niepełnosprawności. Chodzi o wyrównywanie deficytów wynikających z niepełnosprawności. Celem państwa i prawodawstwa w tym obszarze jest umożliwienie osobom z niepełnosprawnościami pełnienia ról społecznych, szczególnie zawodowych, a tym samym przeciwdziałanie ich społecznej marginalizacji.

Przywileje w postaci zwolnień z wpłat na PFRON i dotacji dla pracodawców są formami pomocy publicznej, których działanie uznaje się za szkodliwe ze względu na zakłócenie mechanizmu wolnego rynku i uczciwej konkurencji. Wykorzystanie wpłat na PFRON w funkcjach pozafiskalnych oznacza wyposażenie systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w instytucje ulg i dotacji, które są sposobem ograniczania zawodności państwa, załatwiania spraw doraźnych, pokonywania skutków niepełnej informacji, których udostępnienie i wykorzystanie zwiększa koszty koordynacji. Wspieranie zatrudnienia niepełnosprawnych jest dowodem tego, że osiąganie różnych celów politycznych wymaga ręcznego sterowania za pomocą instrumentów quasi-fiskalnych. Im większe wykorzystanie narzędzi doraźnych, tym więcej generuje się kosztów koordynacji („tarcia”) w systemie gospodarczym. Świadczą one o słabości systemu wspierania zatrudnienia, który nie rozwiązuje problemów w ramach przypisanych mu funkcji i konieczne staje się naruszanie jego konstrukcji. Liczba i częstotliwość zmian wpływa na wielkość kosztów transakcyjnych, ponieważ są podejmowane działania dostosowawcze, powstają nowe instytucje, których utrzymanie kosztu-

je. Nowe regulacje tworzą zapotrzebowanie i ofertę usług doradczych, szkoleń, pozyskiwania informacji, zabezpieczania, generując kolejne koszty transakcyjne tego systemu.

Niepożądanym efektem działania obowiązujących instytucji jest łamanie reguł formalnych i nieformalnych, spowodowane oportunistycznymi reakcjami pracodawców na wprowadzane ograniczenia. Tworzą one negatywne zjawiska fałszowania stanu zatrudnienia, celowego utrzymywania zaległości we wpłatach na PFRON i ZUS. Ich skutkiem są utracone korzyści PFRON w postaci nieotrzymanych dochodów oraz straty dobrobytu, powiększające koszty funkcjonowania całego systemu rehabilitacji zawodowej i wspierania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, a tym samym również gospodarki. Wysiłki zmierzające do ich wykrycia lub oszacowania absorbują pracę administracji rządowej i PFRON. Z tego względu dane o skali tych zjawisk mogą być także użyte jako miary pośrednie kosztów transakcyjnych generowanych przez omawiany system.

Kategoria kosztów transakcyjnych najczęściej jest utożsamiana z poziomem mikroekonomicznym, ponieważ dorobek teorii koncentruje się na transakcjach rynkowych i relacjach menedżerskich. Rozszerzenie zastosowania kryterium kosztów transakcyjnych w ocenie instytucji na poziom makroekonomiczny i inne obszary stosunków społecznych jest zasługą Oliviera Williamsona – laureata Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii, który dowodzi, że każdy problem dotyczący wymiany można rozpatrywać z punktu widzenia oszczędności kosztów transakcyjnych, powstających w związku z zawieraniem kontraktu (Stiglitz 2004, s. 388). Relacje między państwem a przedsiębiorcą zatrudniającym osoby z niepełnosprawnościami przybierają formę kontraktu, w którym przedsiębiorca w zamian za zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników lub płacenie daniny na PFRON otrzymuje ochronę praw i porządek instytucjonalno-prawny. Państwo wywiązuje się z tego kontraktu przez stworzenie otoczenia instytucjonalnego. Zdolność do wypełniania funkcji przypisanych instytucjom i koszty transakcyjne, jakie one ze sobą niosą, są odpowiednimi kryteriami oceny jakości otoczenia instytucjonalnego państwa, uwzględniającymi zarówno skuteczność i sprawność zorganizowania systemu gospodarczego oraz społeczeństwa, jak i efektywność użycia do tego celu środków publicznych pochodzących z daniny płaconej do PFRON. Mając do wyboru różne kombinacje instytucji pełniących te same funkcje, lepszym rozwiązaniem jest to, które generuje mniejsze koszty transakcyjne (np. zatrudnienie niepełnosprawnych czy też płacenie daniny na PFRON). Kryterium wyboru publicznego „sprowadza się do wyboru układu instytucji minimalizującego koszty (lub maksymalizującego korzyści) życia w kolektywie” (Ząbkowicz 2003, s. 813).

Istotną różnicą między transakcjami zawieranymi na rynku dóbr a kontraktem politycznym jest sposób wyceny wartości aktywów, które są przedmiotem wymiany. Na rynku dóbr wycena ta kształtuje się pod wpływem posiadanej informacji o gotowości nabywcy do zapłaty określonej ceny za dobro oraz gotowości producenta do jego sprzedaży po określonej cenie. Rynek polityczny rządzi się innymi regułami, zapadające na nim decyzje są wyborem publicznym, w którym przeja-

wiają się preferencje społeczne i osiągany jest kompromis między racjonalnością a sprawiedliwością. Efektem wyboru publicznego jest konstrukcja systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami skutkująca różnym stopniem poboru daniny na PFRON i rezygnacji państwa z określonej części potencjalnych wpływów, np. wpływów podatkowych oraz wpłat do ZUS i innych organizacji (urzędów).

Optymalny system wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami powinien maksymalizować dobrobyt społeczny oraz minimalizować koszty transakcyjne generowane przez jego strukturę instytucjonalną (niezbędne do zapewnienia działania i wypełniania funkcji regulacyjnych). Trzeba jednak zaznaczyć, iż obowiązujący system nie jest optymalny (co najwyżej jest suboptymalny); powoduje to zniekształcenia wywołane efektem substytucyjnym oraz straty dobrobytu skutkujące nieosiągnięciem maksimum użyteczności. W wyniku decyzji politycznych przyjmowane są różne konstrukcje systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, usiłujące przybliżyć go do ideału, jakim jest optimum Pareto³. Szczegółowe rozwiązania mają umożliwić osiąganie za pomocą wpłat na PFRON obranych celów politycznych, a zarazem godzenie efektywności i sprawiedliwości. Im więcej zawiłości, regulacji, odstępstw od reguły, tym większe koszty koordynacji działania systemu oraz jego wkomponowania w układ gospodarczy.

Obranie optimum Pareto za punkt wyjścia do oceny systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami wyznacza istotny podział kosztów transakcyjnych na niezbędne (bezpośrednie lub konieczne) i zbędne (niepożądane). Kryterium zasadności ponoszenia kosztów transakcyjnych tego systemu pozwala wyodrębnić pewne koszty nieuniknione dla jego funkcjonowania; odpowiadają one kosztom generowanym przez system optymalny. Pozostałe są kosztami niepożądanymi, wskazującymi, na ile system odbiega od optymalnego. Powstają na skutek koordynacji działań wywołanych decyzjami politycznymi oraz słabej jakości instytucji państwa, jak również reakcji pracodawców.

Koszty transakcyjne systemu wspierania zatrudnienia są kosztami koordynacji, której celem jest utrzymanie odpowiedniego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych poprzez regulacje prawne i fiskalne. Koordynacja ta obejmuje różnego rodzaju działania wynikające z konieczności angażowania zasobów oraz wprowadzania rozwiązań godzących preferencje społeczne, co sprawia że koszty transakcyjne nie są jednorodne, mają złożoną strukturę, część z nich ma formę nakładów wyrażonych w jednostkach pieniężnych, a część występuje w postaci niemierzalnej straty dobrobytu społecznego⁴.

Podstawowym problemem, przed jakim stają badacze kosztów transakcyjnych, jest ich operacjonalizacja i pomiar. Wynika to z trudności identyfikacji tych kosz-

³ Warto zauważyć, że wolna wymiana dóbr, przy założeniu braku istnienia kosztów transakcyjnych, prowadzi do efektywnej alokacji w sensie Alfredo Pareto. Co więcej, jeżeli alokacja nie jest efektywna w sensie Pareto, to można poprawić sytuację niektórych uczestników bez pogarszania sytuacji innych, co jest bardzo pożądane (Begg, Fischer, Dornbusch 2003, s. 491).

⁴ Termin „dobrobyt społeczny” jest standardowo wykorzystywany w rozważaniach o dobrobycie ekonomicznym i wskazuje na etyczną wartość lub „dobroć” stanów interesów całej społeczności (Sen 1991, s.16).

tów oraz z ich częściowo niepieniężnego charakteru. Pewną przybliżoną, pośrednią miarą tych kosztów w rozważanym kontekście mogą być transfery z PFRON i z innych funduszy publicznych do pracodawców na rzecz wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami oraz koszty koordynacji systemu.

Koszty bezpośrednie obejmują nakłady na utrzymanie struktury instytucjonalnej systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, na które składają się koszty całego procesu legislacyjnego, przepływu informacji, funkcjonowania PFRON, szkolenia i organizowania administracji terenowej (gmin i powiatów), oprogramowania i formularzy pobierania danin na rzecz Funduszu. Miarą tych kosztów są wydatki z budżetu państwa i PFRON. Koszty niepożądane mają źródło w zawodności instytucji państwa. Zalicza się do nich koszty spowodowane ogłoszeniem i przepływem informacji, błędnymi decyzjami PFRON i Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, zabezpieczeniem przed ryzykiem, uciążliwościami wypełniania obowiązku wpłat. Są to koszty szkodliwe, obciążające budżet państwa i budżety prywatne. Ograniczenie zawodności organów państwa poprzez udostępnianie ulg i wsparcie pracodawców powoduje wzrost nakładów we wszystkich pozycjach kosztów niezbędnych i niepożądanych na skutek skomplikowania prawa, jego stosowania i egzekwowania. Wykorzystując podejście O. Williamsona (Williamson 1998, s. 57) jako podstawowe źródła kosztów transakcyjnych należy wyróżnić: ograniczoną racjonalność człowieka, którą można określić jako racjonalną w intencji, ale w ograniczonym stopniu, co wynika przede wszystkim z trudności lub barier w dostępie do pełnego zakresu informacji potrzebnych do dokonania transakcji, upodobanie do oportunistów, przejawiające się przedkładaniem subiektywnych celów przez niektórych uczestników procesu transakcji nad obiektywnymi celami transakcji oraz specyfikę aktywów wykorzystywanych w transakcji.

Podsumowanie: koncepcja Pigou czy Coase'a?

Konstrukcja kwotowego systemu wspierania zatrudnienia w Polsce budzi wiele zastrzeżeń. Ogromna część środków przeznaczanych na rehabilitację zawodową pochodzi z wpłat dokonywanych przez pracodawców niewywiązujących się ze spoczywającego na nich obowiązku zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. W hipotetycznej sytuacji dynamicznego wzrostu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, a tym samym radykalnego zmniejszenia wielkości wpłat z tytułu ich niezatrudnienia, nie jest do końca jasne, czy instytucje omawianego systemu mogą uporać się z równie dynamicznie rosnącym kosztem jednostkowym oraz kosztami transakcyjnymi wspierania tegoż zatrudnienia. Nie wiadomo również, która z prezentowanych koncepcji bardziej odzwierciedla aktualny system wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Pobieźna analiza rynku pracy może wskazywać na zwycięstwo koncepcji Pigou. Niemniej głębsze jego zbadanie wskazuje, że teoremat Coase'a nie jest na pozycji straconej.

Przekładając powyższą analizę do praktyki gospodarczej, możemy wysunąć kilka wniosków natury praktycznej i teoretycznej. Po pierwsze, wysokość obecnych stawek daniny na PFRON (6%) jest zdecydowanie wyższa w porównaniu do wielu krajów Unii Europejskiej (Garbat 2012, s. 134). Po drugie, dotacje i ulgi, jakie przysługują pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne, nie spełniają ich oczekiwań, co odzwierciedla poziom zatrudnienia. Są one niższe od poziomu optymalnej stawki podatku Pigou, przez co nie istnieją bodźce ekonomiczne do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Po trzecie, zatrudnienie dotowane ze środków PFRON waha się w granicach 230–240 tys. osób (PFRON 2017). Stanowi to około 16% ogólnej liczby niepełnosprawnych pracujących. Upraszczając założenia – należy przypuszczać, że pozostała część tych osób (ok. 1,5 mln) znalazła pracę dzięki negocjacom w rozumieniu Coase’a. Widać zatem, że polityka rynku pracy oparta na założeniach podatku Pigou w zakresie aktywizacji osób niepełnosprawnych jest w świetle BAEL i tak niewystarczająca. Dane statystyczne nie potwierdzają efektywności polityki opartej na tej teorii. Pracodawcy wolą płacić parapodatek na PFRON niż zatrudnić takie osoby, a sami niepełnosprawni wolą pozostać biernymi zawodowo. W rezultacie zarówno niepełnosprawni, jak i ich pracodawcy nie mają zadowalających bodźców ekonomicznych do zmiany swoich zachowań, co prowadzi do powstania nieefektywności.

Rozwiązanie Pigou podkreśla niedoskonałości rynku pracy oraz wskazuje potrzebę tworzenia instytucji do jego regulowania, tak aby uzyskać odpowiedni poziom wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Takie podejście wymaga gromadzenia skomplikowanych i szybko zmieniających się informacji, przełożenia informacji na podatek lub regulację oraz nałożenie podatku lub reguły na podmioty rynku pracy. W artykule rozważono tylko niektóre problemy związane z tym podejściem oraz wskazano, iż podatki Pigou nadal pozostają przedmiotem dyskusji, ale są wdrażane i wykorzystywane w praktyce.

Tam, gdzie koszty transakcji są niskie, a prawa własności są wyraźnie przypisane, proces rynkowy może doprowadzić do optymalnego rozwiązania. Rozwiązanie Coase’a przyjmuje zdecentralizowane, procesowe podejście, w którym strony biorące udział w tym procesie gromadzą własne informacje i wykorzystują je do formułowania umów, tak jak na każdym innym rynku. Jest to zatem rozwiązanie dynamiczne, co oznacza, że jeśli warunki ulegną zmianie, strony mogą zmienić swoją umowę w następnym okresie obowiązywania umowy. Nie muszą czekać na wybory i zmiany w funkcjonowaniu instytucji.

Wydaje się zatem, że podejście Coase’a można zastosować, gdy na rynku pracy występuje mała liczba podmiotów, które są zaangażowane w konkretny problem i mogą dokonywać transakcji (De Alessi 1998). Natomiast podejście zaproponowane przez Pigou wydaje się pasować do rynku pracy z dużą liczbą uczestników. Zanim jednak wyciągniemy wnioski dotyczące względnych zalet tych dwóch podejść, powinniśmy zdać sobie sprawę, że przypadki „dużej liczby uczestników” mogą stać się mniej liczne, gdy podmioty – uczestnicy rynku pracy – stworzą stowarzyszenia lub związki.

Myśląc w kategoriach „Coase contra Pigou”, powinniśmy również rozważyć cel dociekań Coase’a; chciał on zrozumieć świat, w którym koszty transakcji są dodatnie. Kiedy obserwujemy ten świat, widzimy bogaty zestaw instytucji. Zasady odpowiedzialności i zasady *common law* stanowią tylko niewielką część tego świata. Większość stanowi kapitał, monitorowanie rynku kapitałowego oraz konkurencji, a także troska o społeczność. Widać zatem, że graczy na rynku pracy osób niepełnosprawnych jest wielu: rząd, pracodawcy, poszukujący pracy oraz inne organizacje. Są to instytucje tworzące koszty transakcyjne, które ograniczają bezpośrednie negocjacje w rozumieniu Coase’a. Zatem sugerowanie, że rząd powinien skupić się na sobie, narzucając regulacje nakazowo-kontrolne jedynie na przedsiębiorstwa państwowe i pozostawić nieskrępowany niczym rynek pracy, wydaje się odpowiadać koncepcji A. Pigou. W założeniach *implicite* zakłada się, że centralne zarządzane przez mądrych ekonomistów-optimistów doprowadzi do sukcesu. Jednak jeśli teoria wyboru publicznego miałaby czegokolwiek nauczyć, to tego, że rząd jest endogeniczny dla ekonomii politycznej. Kiedy ma się do czynienia z życzliwą dyktaturą, to w zasadzie nie ma władzy i regulacji. Sam proces determinuje efekty i właśnie w tej części analizy Coase ma przewagę nad Pigou.

Aby w dociekaniach teoretycznych uniknąć pułapki Pigou, należy skupić się na podstawowych zasadach, regułach konstytucyjnych, które ustalają oraz uznają prywatne prawa własności, o których mówi Richard Wagner (Wagner 1998). Kiedy prawo własności zostanie przyjęte w drodze konsensusu, rola rządu staje się jasna. Rząd ma konstytucyjny obowiązek ochrony praw własności i w związku z tym pilnuje, aby niepożądane koszty nie były nakładane na obywateli i pracodawców osób z niepełnosprawnościami. Kiedy fundamentalna ochrona konstytucyjna zostaje naruszona przez politykę, trudno przewidzieć konsekwencje. Zamiast powoływać się na rozwiązania Pigou, które naruszają konstytucyjną ochronę praw własności, powinniśmy wezwać do ustanowienia porządku konstytucyjnego, który zminimalizuje potrzebę wprowadzenia podatku Pigou i zmaksymalizuje obszar dla negocjacji Coase’a.

Żyjemy w świecie stworzonym przez prawo i zasady społeczne, czyli instytucje. Jednak między polityką a gospodarką panuje napięcie. Na prawa własności i proces rynkowy wpływają siły polityczne, które kształtują nasz system społeczny. Inicjatywy polityczne inspirowane przez grupy interesów spotykają się z nieokreślonymi siłami rynku, na który narzucane są kontrakty i prawa własności. Instytucje zajmujące się aktywizacją osób z niepełnosprawnościami, które pojawiają się na tym rynku, napotykać owe surowe siły polityczne i zakorzenioną biurokrację. Część instytucji, które obserwujemy w systemie wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, to pochodne teorematu Coase’a; kolejna część to pochodne podatku Pigou. U podstaw tego wszystkiego leży system praw własności, który wciąż ewoluuje.

Tekst wpłynął: 20 grudnia 2017 r.
(wersja poprawiona: 14 listopada 2018 r.)

Bibliografia

- Arrow K.J., *Agency and Market*, w: *Handbook of Mathematical Economics*, red. K.J. Arrow, M.D. Intrilligator Elsevier, Amsterdam 1969.
- Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności BAEL*, GUS, Warszawa 2017: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael> (dostęp: 17.12.2017).
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2003.
- Bovenberg A.L., Goulder H., *Optimal Environmental Taxation in the Presence of Other Taxes: General Equilibrium Analyses*, „American Economic Review” 1969, nr 86(4).
- Coase R., *The Federal Communications Commission*, „Journal of Law and Economics” 1959, nr 2.
- Coase R., *The Firm, the Market and the Law*, University of Chicago Press, Chicago 1988.
- Coase R., *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, nr 3(1).
- Cole D.H., Grossman P.Z., *Principles of Law and Economics*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New York 2005.
- De Alessi L., *Reflections on Coase, Cost and Efficiency*, w: *The Economist’ Vision*, red. B. Monissen, J.M. Buchanan, Campus Verlag, Frankfurt 1998.
- Emerytura i renty* (ZUS 2016), <http://www.zus.pl/swiadczenia/emerytura/kwoty-najnizszych-swiadczen-emerytalno-rentowych> (dostęp: 08.03.2018).
- Garbat M., *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2012.
- Hayek F.A., *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze*, JCB Mohr, Tübingen 1969.
- Kaźmierczyk J., *Grzechy ekonomii, czyli trzynaście problemów w rozważaniach ekonomistów: esej*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2011, nr 35.
- Kaźmierczyk J., *Konsensus Poznański i Konsensus Azjatycki – jak daleko do Konsensusu Waszyngtońskiego? Analiza porównawcza. Pierwsze spostrzeżenia*, Materiały Konferencyjne w: *Ekonomia dla przyszłości: odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa 2013.
- Klimczak G., *Działania grup interesów w okresie transformacji – teoria i zastosowanie*, „Ekonomista” 2002, nr 4.
- Mankiw G.N., Taylor M.P., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2009.
- Merrill T.W., Smith H.E., *Property: Principles and Policies, University Casebook Series*, Foundation Press, St. Paul 2017.
- Pezzey J.C.V., *Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development*, Environment Department Working Paper No. 15, World Bank, Washington 1989.
- Pigou A.C., *The Economics of the Welfare*, Macmillan and Co., London 1920.
- Rynek pracy*, Biuro Pełnomocnika Rządu d.s. Osób Niepełnosprawnych (2017), <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,80,rynek-pracy> (dostęp: 25.01.2018).
- Sen A., *Welfare, Preference and Freedom*, „Journal of Econometrics” 1991, nr 50(1–2).
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Tietenberg T., *Environmental and Natural Resource Economics*, HarperCollins, New York 1992.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 1997, nr 123, poz. 777.
- Wilkin J., *Słabość państwa w jego relacji do gospodarki i słabość ekonomicznej teorii państwa*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 1(11).
- Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, PWN, Warszawa 1998.

- Williamson O.E., *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature” 2000, nr 38.
- Ząbkowicz A., *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, „Ekonomista” 2003, nr 6.
- Zielona Linia 2016, *Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego*, Centrum Informacyjno-Konsultacyjne Służb Zatrudnienia „Zielona Linia”, <http://zielonalinia.gov.pl/Miesieczne-dofinansowanie-do-wynagrodzenia-pracownika-niepełnosprawnego-32232> (dostęp: 11.02.2018).

SYSTEM WSPIERANIA ZATRUDNIENIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W POLSCE – PIGOU KONTRA COASE

Streszczenie

Ronald Coase wskazywał, że problem kosztów zewnętrznych ma dwojaką naturę: negatywne efekty zewnętrzne generowane przez jeden podmiot przynoszą drugiemu stratę, lecz zakazanie szkodenia jest automatycznie stratą dla pierwszego, a argumentował on, że w przypadku dobrze zdefiniowanych praw własności i niskich kosztów transakcyjnych problem efektów zewnętrznych może być rozwiązany poprzez transakcje pomiędzy stronami, których te efekty dotyczą. Stało to w opozycji do wcześniejszych prób rozwiązania tego problemu poprzez regulację rządową lub opodatkowanie zaproponowane przez Arthura Pigou. Patrząc przez pryzmat systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, rozwiązanie sprowadza się do rozstrzygnięcia: czy opłaca się ograniczyć zatrudnienie osób sprawnych lub zasoby finansowe pracodawców, aby zapewnić pracę mniej wydajnym osobom z niepełnosprawnościami, czy też lepiej pozostawić te osoby bez wsparcia na rynku pracy. W każdym przypadku chodzi o wyrządzenie jak najmniejszej szkody społecznej. W artykule przedstawiono obie koncepcje na przykładzie systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce.

Słowa kluczowe: osoba z niepełnosprawnościami, system wspierania zatrudniania, teoremat Coase, podatek Pigou

JEL: H10, I10, A11

SYSTEM OF EMPLOYMENT OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN POLAND: PIGOU CONTRA COASE

Abstract

According to Ronald Coase, the problem of external costs is twofold: negative external effects generated by one entity cause loss for another, but the suppression of injustice is automatically a loss for the first one; he argued that in the case of well-defined property rights and low transaction costs, the problem of external effects can be solved through transactions between parties affected by these effects. This was in opposition to previous attempts to solve this problem through government regulation or taxation proposed by Arthur Pigou. Looking through the prism of the system of supporting employment of people with disabilities, the solution is decision whether it is profitable to limit the em-

ployment of efficient people or financial resources of employers in order to provide work for less-efficient people with disabilities, or to leave these people without support on the labour market. In each case, it is about doing the least possible social damage. This article presents both concepts on the example of the system of supporting the employment of people with disabilities in Poland.

Keywords: person with disabilities, employment support system, Coase theorem, Pigou tax

JEL: H10, I10, A11

СИСТЕМА ПОДДЕРЖКИ ТРУДОУСТРОЙСТВА ИНВАЛИДОВ В ПОЛЬШЕ – ПИГУ ПРОТИВ КОУЗА

Резюме

Рональд Коуз указывал, что проблема внешних издержек имеет двойственную природу: отрицательные внешние эффекты, вызванные одним субъектом, приносят другому ущерб, но запрет на принесение ущерба является автоматически потерей для первого. Он приводил аргументы, что в случае правильно составленных законов собственности и низких транзакционных издержек, проблема внешних эффектов может быть решена посредством сделки между сторонами, которых касаются эти эффекты. Такое мнение противоречило попыткам решения этого вопроса посредством правительственных урегулирований или налогообложения, что было предложено ранее Артуром Пигу. С точки зрения системы поддержки занятости лиц с ограниченными возможностями, решения сводится к следующему выбору: что более выгодно – ограничить занятость трудоспособных лиц и финансовые ресурсы работодателей, чтобы обеспечить работу менее производительным лицам с инвалидностью, или лучше оставить эти лица без поддержки на рынке труда. В любом случае речь идет о минимализации социального вреда. В статье представлены обе концепции на примере системы поддержки занятости лиц с ограниченными возможностями в Польше.

Ключевые слова: лица с ограниченными возможностями, система поддержки занятости, теорема Коуза, налог Пигу

JEL: H10, I10, A11