

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 204

Gospodarcza rola państwa w XXI wieku

Vito Tanzi

Warszawa, luty 2006 r.

Vito Tanzi jest obecnie konsultantem Międzyamerykańskiego Banku Rozwoju. Przez 20 lat pełnił funkcję Dyrektora Departamentu ds. Polityki Fiskalnej Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a w latach 2001-2003 był wiceministrem gospodarki i finansów w rządzie włoskim. Niniejszy artykuł stanowi poprawioną wersję publikacji autora wydanej przez wydawnictwo Politeia* w Londynie (Tanzi 2004).

* Politeia jest londyńskim zespołem ekspertów zajmujących się głównie polityką gospodarczą i społeczną. Adres: Politeia, 22 Charing Cross Road, London WCH OQP, e-mail: info@politeia.co.uk

Przetłumaczył: Janusz Wyrębek

Redagował: Wojciech Bogucki

Projekt graficzny:

Oliwka s.c.

Skład i druk:

Drukarnia NBP

Wydął:

Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. (22) 653 23 35, fax (22) 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2006

Materiały i Studia rozprowadzane są bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

Spis treści

Spis tabel i wykresów	4
Wstęp	5
1. Wzrost wydatków publicznych	7
2. Poziom wydatków i dobrobyt ekonomiczny	9
3. Rozwój rynku i rola państwa	12
4. Granica działań państwa w XXI wieku: droga naprzód	18
5. Konkluzja: mniej wydatków publicznych i więcej rozwiązań rynkowych ..	20
6. Bibliografia	21

Spis tabel i wykresów

Tabela 1 Wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 1870-1996 (w % PKB)	8
Tabela 2 Wydatki publiczne a wskaźnik rozwoju społecznego	10
Wykres 1 Wydatki publiczne a wskaźnik HDI	11
Wykres 2 Złożoność rynku a wydatki państwa	14

Wstęp

Dla gospodarki nie ma bardziej fundamentalnej kwestii niż rola, jaką odgrywa w niej państwo. Jak duża powinna być rola państwa w gospodarce rynkowej? Jakie powinny być zadania państwa, a ile może pozostać w gestii rynku i decyzji obywateli? W jaki sposób państwo powinno wypełniać swoją rolę? Francuski poeta Paul Valéry pisał, że „jeśli państwo jest silne – zmiażdży nas; jeśli słabe – zginiemy”. Nikt nie poddaje w wątpliwość faktu, że państwo musi odgrywać istotną rolę w zorganizowanym społeczeństwie, które z kolei potrzebuje rządu. Kluczowym pozostaje pytanie o zakres roli państwa. Jak zwykle problem polega na znalezieniu optymalnego poziomu interwencji państwa, w gospodarce rynkowej usytuowanego pomiędzy dwiema skrajnościami: gospodarką centralnie planowaną, w której wszystkie istotne decyzje gospodarcze należały do państwa, a zalecanym przez Adama Smitha leseferyzmem, który ograniczał rolę państwa do kilku podstawowych funkcji. Znalezienie właściwej równowagi pomiędzy tymi dwoma przeciwstawnymi koncepcjami powinno stać się celem ekonomistów oraz inteligentnych decydentów.

Państwo stosuje wiele narzędzi i instrumentów, aby sprawować swoje funkcje. Wykorzystuje posiadane aktywa, zarówno te, które zostały odziedziczone jak też nabyte po aktualnych cenach rynkowych lub uzyskane w konsekwencji wywłaszczenia prawowitych właścicieli. Państwo nakłada podatki na ludność i przedsiębiorstwa. Wydaje pieniądze uzyskane z podatków lub pożyczone. Reguluje działalność obywateli i przedsiębiorstw. Drukuje pieniądze i wykorzystuje przychody z renty menniczej. Wydaje zezwolenia i nakazy, a także certyfikaty poświadczające kwalifikacje osób pełniących określone funkcje w społeczeństwie (lekarzom, pilotom, prawnikom, itp.). Chociaż wiele wykonywanych przez państwo funkcji jest koniecznych i użytecznych, niektóre mogą być zbędne i szkodliwe. Część z nich mogłaby zostać przekazana rynkowi, który być może, zrealizowałby je po niższych kosztach. Poszukiwanie optymalnej roli państwa w gospodarce jest sprawą ważną i trudną. Nie wolno zakładać, że rola państwa odgrywana obecnie jest najlepsza z możliwych, ponieważ mogła zostać ukształtowana przez czynniki historyczne, które w określonym czasie mogły wskazywać potrzebę interwencji, obecnie już niekonieczną.

W podręcznikach i artykułach ekonomistów często prezentowane są poglądy, mówiące, że naczelną zasadą usprawiedliwiającą interwencję państwa w gospodarce jest korygowanie „zawodności rynku”. Gdy zawodzi rynek, państwo musi interweniować. Zasada ta przyświecała interwencji państwa w ostatnich sześciu dekadach i niejednokrotnie prowadziła do rozbudowy sektora publicznego. Chociaż jest użyteczna, zawodzi w dwóch zasadniczych aspektach. Po pierwsze, ignoruje wpływ interwencji państwa na przyszły rozwój rynku prywatnego. Po drugie, zawodność rynku traktuje zazwyczaj jako zjawisko statyczne, a nie dynamiczne, które podlega zmianom w czasie. Poniżej kilka uwag na temat tych dwóch aspektów.

Zwolennicy poglądu o zawodności rynku nie zauważają, że gdy państwo interweniuje zastępując rynek, często tworzy własny monopol w sektorze bądź w działalności, których interwencja dotyczy. W rezultacie uniemożliwia to rozwój rynku prywatnego w danym sektorze. Ponadto państwo niejednokrotnie wykazuje bardziej tendencję do zastępowania rynku niż do korygowania jego niedoskonałości. A kiedy państwo zastępuje rynek, utrudnia jego rozwój w danym sektorze. Zjawisko to ma miejsce w różnych obszarach omówionych w niniejszym opracowaniu.

Zwolennicy poglądu o zawodności rynku nie doceniają faktu, że zapotrzebowanie na interwencję państwa nie ma charakteru statycznego, ponieważ rynek prywatny stale się rozwija i z biegiem czasu staje się stopniowo coraz bardziej złożony i coraz lepiej zaspokaja potrzeby obywateli. Rynek jest jak stale ewoluujący ekosystem, a nowe technologie i metody zarządzania, postępująca globalizacja i inne przemiany czynią go znacznie bardziej efektywnym i złożonym niż pół wieku temu. Oznacza to, że gdyby rządy koncentrowały wysiłki bardziej na działaniach dotyczących efektywności rynku, a mniej na jego zastępowaniu z powodu przypuszczalnej „zawodności”, kraje mo-

głyby radykalnie ograniczyć rolę państwa w gospodarce, nadal zapewniając większości obywateli ochronę przed gospodarczymi zagrożeniami, której oczekuje się od państwowych interwencji.

Żywię nadzieję, że Czytelnik uzna niniejsze opracowanie za interesujące i użyteczne. Być może nie zmieni ono jego poglądów odnośnie roli państwa, jeśli jednak przyczyni się do otwartej i szczerzej dyskusji na ten temat, wówczas spełni swoje zadanie.

Ostatnie pół wieku było świadkiem wielkich przemian w gospodarkach krajów uprzemysłowionych i w roli, jaką w tych krajach odgrywa państwo, a szczególnie instrument wydatków publicznych. Niniejszy artykuł opisuje niektóre z tych przeobrażeń i koncentruje się na roli, jaką państwo powinno w tych krajach odgrywać w przyszłości¹.

¹ Kwestie te dyskutowane w pracach Edwardsa (2004) i Balcerowicza (2004).

1

Wzrost wydatków publicznych

1

W wielu krajach uprzemysłowionych poziom podatków jest obecnie najwyższy w historii. Jeszcze sto lat temu sytuacja była zupełnie inna. Omawiając w 1888 r. optymalną wysokość opodatkowania, francuski ekonomista Paul Leroy-Beaulieu stwierdził, że wpływy z podatków rzędu 5-6% PKB można uznać za „umiarkowane”, 8-10% za „normalne”, natomiast przychody przekraczające 12% PKB byłyby „niebotyczne” i zaszkodziłyby perspektywom wzrostu danego kraju [Leroy-Beaulieu 1988: 127-28]. W kontekście dzisiejszych obciążeń podatkowych w krajach uprzemysłowionych, a nawet w wielu krajach rozwijających się (np. w Brazylii czy Argentynie), jego stanowisko wydaje się skrajne. Jednak w czasach, gdy to pisał, wcale takie nie było. Pod koniec XIX wieku poziomy opodatkowania i wydatków publicznych w większości dzisiejszych krajów uprzemysłowionych oscylowały wokół 12% PKB². Na przykład w 1870 r. we Francji i Włoszech wynosiły około 13% PKB, a w Stanach Zjednoczonych nawet mniej. Jednocześnie gospodarcza rola państwa ograniczała się do najważniejszych funkcji, takich jak obrona, ochrona obywateli i własności, administracja, wymiar sprawiedliwości i wielkie roboty publiczne, czyli mniej więcej tych samych, które zostały opisane przez Adama Smitha w *Bogactwie Narodów*. W okresie intensywnej globalizacji – w latach 1870-1913 – nie odnotowano istotnego wzrostu względnych poziomów opodatkowania i wydatków publicznych³. Zob. tabela 1.

W późniejszych latach, społeczne nastawienie do gospodarczej roli państwa zaczęło się zmieniać. W 1926 r. John Maynard Keynes wezwał do „położenia kresu leseferyzmowi” i zaproponował zwiększenie roli państwa [Keynes 1926]. Kilka lat później w 1932 r., Mussolini wyraził w artykule zamieszczonym w *L'Encyclopedie Italienne* pogląd, że XX wiek będzie „wiekiem państwa”. Choć początkowo Mussolini był ekonomicznym liberałem, zmienił swoje poglądy w czasie Wielkiego Kryzysu. Być może w zwiększonej roli państwa w gospodarce upatrywał politycznych korzyści, ale z perspektywy ekonomicznej jego przewidywania okazały się trafne.

Gdy Keynes i Mussolini głosili powyższe poglądy, z obu stron sceny politycznej wywierano naciski na rzecz zwiększenia roli państwa w gospodarce. Kraje, które przyjęły faszyzm, komunizm lub socjalizm popierały ten pogląd. Odzwierciedlał go nawet wprowadzony przez Roosvelta New Deal.

Wspomniane naciski i wydarzenia, takie jak Rewolucja Październikowa w Rosji, obie wojny światowe, pojawienie się totalitarnych reżimów (faszystowskich i komunistycznych) w kilku liczących się krajach oraz Wielki Kryzys stworzyły środowisko społeczne i warunki ekonomiczne, które ostatecznie doprowadziły do niezwyklego wzrostu gospodarczej roli państwa w następnych dekadach XX wieku (zob. tabela 1). Wydatki publiczne zaczęły rosnąć w latach dwudziestych, lecz do ok. 1960 r. był to proces powolny. Wielkie przyspieszenie miało miejsce między rokiem 1960 a 1980, gdy wiele krajów – zwłaszcza europejskich – stworzyło dojrzałe państwa dobrobytu, które stawiały sobie za cel ekonomiczną ochronę obywateli „od kołyski aż po grób”. W tym okresie wydatki publiczne w kilku krajach europejskich (Austrii, Belgii, Danii, Francji, Niemczech, Irlandii, Włoszech, Holandii i Szwecji) sięgnęły lub przekroczyły 50% PKB. Taki poziom wydatków publicznych – i potrzebnych do ich sfinansowania podatków – byłby nie do pomyślenia we wcześniejszych latach XX wieku.

Ekonomiści przyczynili się pośrednio, i być może mimowolnie, do wzrostu wydatków publicznych formułując lub popularyzując koncepcje ekonomiczne, które stanowiły wygodne teoretyczne uzasadnienie zwiększonej interwencji państwa w gospodarkę. Eksperti ds. budżetu opracowali instrumenty do zarządzania sferą publiczną, które – ich zdaniem – umożliwiały naukową, obiektywną analizę i ocenę programów rządowych. Miało to pomóc uniknąć błędów związanych z prowadzoną przez państwo polityką gospodarczą i ograniczyć jej nieefektywność. Aby uzasadnić wzrost

² Jeszcze dziś jest wiele krajów rozwijających się m.in. Meksyk, Gwatemala, Haiti o takim poziomie opodatkowania.

³ Tanzi i Schuknecht (2000).

interwencjonizmu państwowego, często rozwijano i powoływano się na takie pojęcia, jak dobra publiczne, czynniki zewnętrzne, dobra obywatelskie (merit goods), monopole naturalne, automatyczne stabilizatory, mnożniki, itp. Rozwinęło się także poczucie, że duże sektory publiczne do pewnego stopnia uniezależnią gospodarkę od cykli koniunktury.

Narzędzia, takie jak społeczna analiza kosztów i korzyści, metoda PPBS, budżetowanie od podstaw (*zero-based budgeting*), budżetowanie kapitałów (*capital budgeting*), itp. dostarczały czegoś w rodzaju naukowego uzasadnienia dla oceny programów rządowych, które – w wielu przypadkach – nadal były kształtowane głównie przez względy i naciski polityczne. Czasami narzędzia naginano, aby usprawiedliwić zwiększenie wydatków publicznych, jak na przykład wtedy, gdy niektórzy ekonomiści argumentowali w połowie lat sześćdziesiątych, że ocena kosztów i korzyści z inwestycji publicznych powinna przyznawać większą wagę jednemu dolarowi korzyści, który trafia do osoby biednej, niż dolarowi korzyści, który trafia do osoby bogatej lub że powinna ona brać pod uwagę stopę bezrobocia w danym regionie. Takie kalibrowanie korzyści i kosztów prowadziło często do sytuacji, w której wiele wydatków publicznych miało małe uzasadnienie ekonomiczne. Oznaczało to, że w praktyce ekonomiści, tak jak i ich rady, odegrali zasadniczą rolę w napędzaniu wydatków publicznych.

Tabela 1

Wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 1870-2002 (w % PKB)

	Druka połowa XIX wieku	Okres przed i po I wojnie światowej		Okres przed II wojną światową	Okres po II wojnie światowej				
	około 1870*	1813	1920	1937	1960	1980	1990	1996	2002

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych przez wszystkie lata

Australia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9	35,6
Austria	10,5	17,0	14,7b	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6	51,3
Kanada			16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7	41,4
Francja ^c	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0	53,6
Niemcy	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1	48,5
Włochy	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7	48,0
Irlandia ^d			18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0	33,5
Japonia	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9	39,8
Nowa Zelandia ^b			24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7	41,6
Norwegia	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2	47,5
Szwecja	5,7 ^b	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2	58,3
Szwajcaria	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4	34,3
Wielka Brytania	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0	41,1
Stany Zjednoczone	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4	34,1
Średnio	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	43,0	45,0	43,5

Wydatki instytucji rządowych szczebla centralnego w latach 1870-1937, następnie wydatki instytucji rządowych i samorządowych

Belgia		13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	52,9	50,5
Holandia	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,3	47,5
Hiszpania		11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,7	39,9
Średnio	9,1	11,3	14,6	18,0	27,6	48,6	50,1	48,6	46,0
Średnio ogółem	10,7	12,7	18,7	22,8	27,9	43,1	44,8	45,6	41,5

Źródła: dane zestawione przez Tanzię i Schucknehta na podstawie: Fernandez Acha (1976); Andic i Veverka (1964); Bureau of Census and Statistics, Australia (1938); Institut National de la Statistique, Belgia (1952); Brosio i Marchese (1986); United States Bureau of Census (1975); Butlin (1984); Statistisk Sentralbyr (1969, 1978); Delorme i Andre (1983); Flora, Kraus i Pfennig (1983); IMP, Statistical Appendix, Nowa Zelandia; IMP Switzerland: Recent Economy Developments (1996); Historical Statistics of Japan (1987); Mitchell, International Historical Statistics (z różnych lat); Neck i Schneider (1988); Centraal Bureau voor de Statistiek, Holandia (1956); New Zealand Official (1938); Economic Outlook, OECD (1966, 1997); Istituto Nazionale de Statistica, Włochy (1951); Österreichisches Statistisches Zentralamt (1935). Zob. źródła w celu uzyskania szczegółowych informacji. Przedruk tabeli za zgodą wydawnictwa Cambridge University Press, z: Tanzi, Schucknecht, Public Spending in the 20th Century, s. 6-7. Uaktualnione przez autora.

a – lub dane z roku najbardziej zbliżonego do roku w kolumnach. Dane sprzed II wojny światowej w niektórych przypadkach oparte są na PNB lub PNN zamiast na PKB.

b – wydatki sektora instytucji rządowych szczebla centralnego za dany rok, Nowa Zelandia: 1960=1970, 1994-95=1996.

c – dane z 1996 r. i 2002 r., obliczenia oparte na definicji z Maastricht, niższe niż publikowane przez INSEE (francuski krajowy urząd statystyczny), d – 1995 r. zamiast 1996 r. z powodu przerwy w obliczaniu danych.

2

Poziom wydatków i dobrobyt ekonomiczny

2

Toczy się intensywna dyskusja, czy ogromny wzrost wydatków publicznych – zwłaszcza w okresie ostatniego półwiecza – przyczynił się do rzeczywistego wzrostu dobrobytu większości obywateli, czy też wiodłoby się im lepiej, gdyby wzrost wydatków był niższy i, co za tym idzie, gdyby mieli do swej dyspozycji większe dochody po odprowadzeniu podatków kosztem ograniczenia świadczeń publicznych. Większe wydatki publiczne często przeznaczane były na opiekę społeczną, w tym ochronę zdrowia, edukację i inne świadczenia, w tym emerytury. Państwo często samo świadczyło te usługi bezpośrednio przez sektor publiczny. Taka interwencja sektora publicznego często powoduje wyparcie już istniejących instytucji lub prywatnych przedsięwzięć, i niekoniecznie musi przynosić lepsze efekty od innych systemów ochrony socjalnej, z których korzystają, lub mogliby korzystać obywatele w ramach programów prywatnych. Na przykład w niektórych krajach istniały rozbudowane sieci pomocy społecznej, które w nieformalny sposób otaczały opieką potrzebujących. Ludger Schuknecht i niżej podpisany zakwestionowali pogląd, że wzrost wydatków publicznych siłą rzeczy powoduje zwiększenie dobrobytu (zob. Tanzi i Schuknecht 1997 i 2000).

Jeśli zakłada się, że dobrobyt obywateli jest związany z liczbowymi wartościami określonych wskaźników socjoekonomicznych, takich jak przewidywana długość życia, śmiertelność niemowląt, poziom edukacji, analfabetyzm, wzrost dochodu na osobę oraz poziom inflacji i innych, na które państwo próbuje wpływać poprzez wydatki publiczne, to zebrane dowody pokazują, że w *ostatnich dekadach* zachodził niewielki – o ile w ogóle miał miejsce – związek między zmianami udziału wydatków publicznych w PKB i zmianami w pożądanym kierunku powyższych wskaźników. W krajach, w których wydatki rosły znacznie szybciej niż w innych, nie zanotowano, średnio biorąc, lepszych wartości wskaźników, niż w krajach, gdzie sektor publiczny nie był aż tak rozbudowany. Z drugiej strony, redukując dochody obywateli po opodatkowaniu, kraje, które rozbudowały wydatki publiczne bez wątpienia zmniejszyły wolność ekonomiczną swoich społeczeństw.

Obliczany przez ONZ Wskaźnik Rozwoju Społecznego (*Human Development Index* – HDI) – jeśli traktować go jako ogólną miarę dobrobytu społecznego – pokazuje, że spośród 20 krajów o najwyższym poziomie tego wskaźnika, niektóre mają wysoki udział wydatków publicznych w relacji do PKB – Austria, Belgia, Dania, Francja, Niemcy i Szwecja, a niektóre niski – Stany Zjednoczone, Australia, Irlandia, Kanada i Japonia (zob. tabela 1). HDI uwzględnia wskaźniki przewidywanej długości życia, poziomu edukacji i skoloryzacji, oraz poziomu życia. Co więcej, niektóre kraje nie ujęte w tabeli, m. in. Singapur, Tajwan i Hongkong – o małych, lecz wysoce efektywnych sektorach publicznych – notują poziomy wskaźnika HDI i różnych innych wskaźników socjoekonomicznych niemal tak samo wysokie, jak kraje o dużo wyższych wydatkach publicznych.

Niektóre kraje o najwyższych wartościach HDI – takie jak Norwegia, Kanada, Szwecja, Belgia, Holandia i Finlandia – znacząco zmniejszyły wydatki publiczne w ostatnich latach, zachowując wysoki poziom wskaźnika (zob. tabela 2 oraz Schuknecht i Tanzi 2005). Okazuje się więc, że redukcja wydatków publicznych to nie koniec świata! Przykład wyżej wymienionych krajów pokazuje, że wydatki publiczne mogą zostać zredukowane i nie powoduje to znaczącego spadku dobrobytu społeczeństw, jak wielu by oczekiwało. Z wykresu rozproszenia wynika, że nie ma zauważalnego związku między poziomami wydatków publicznych i HDI (zob. wykres 1). Znajduje to również potwierdzenie w braku jakiegokolwiek korelacji między tymi dwoma zmiennymi.

Ponieważ wysokie podatki – niezbędne do finansowania wysokich wydatków publicznych – zmniejszają dochód netto podatników (lub dochód rozporządzalny po uiszczeniu stałych zobowiązań), ograniczają ich wolność ekonomiczną oraz najprawdopodobniej – w dłuższym okresie czasu – mają negatywny wpływ na wydajność gospodarki i wzrost gospodarczy, powstaje pytanie czy poziom wydatków publicznych – a w konsekwencji także podatków – powinien zostać zredukowany,

jeśli nie wpłynie to na poziom dobrobytu narodowego. Chodzi o to, że jeśli szacowany według obiektywnych kryteriów dobrobyt narodowy nie ulega zmniejszeniu w wyniku redukcji wydatków publicznych, to w takim razie wydatki te – a w konsekwencji także podatki – powinny zostać ograniczone. Pozwoliłoby to większości obywateli na samodzielne dysponowanie większą częścią swoich dochodów przed opodatkowaniem. Innymi słowy, to obywatele – a nie państwo – decydowaliby o sposobie wydawania tych pieniędzy⁴.

Tabela 2

Wydatki publiczne a wskaźnik rozwoju społecznego

Państwo	Wydatki publiczne (w % PKB)			
	Rok, w którym odnotowano najwyższy poziom		2002	HDI
Norwegia	52,0	1992	42,3	0,942
Szwecja	67,5	1993	52,6	0,941
Kanada	49,9	1992	38,2	0,940
Belgia	57,1	1985	46,2	0,939
Australia	37,7	1985	32,5	0,939
Stany Zjednoczone	34,8	1992	30,9	0,939
Islandia	40,5	1992	40,3	0,936
Holandia	53,3	1987	41,8	0,935
Japonia	–		37,9	0,933
Finlandia	59,1	1993	45,2	0,930
Francja	51,8	1993	49,0	0,928
Wielka Brytania	43,2	1993	39,1	0,928
Dania	58,0	1996	50,1	0,926
Austria	53,3	1993	48,8	0,926
Luksemburg	44,0	1992	40,5	0,925
Niemcy	47,3	1996	46,3	0,925
Irlandia	50,7	1985	31,8	0,925
Nowa Zelandia	51,8	1986	39,0	0,917
Włochy	55,4	1993	45,5	0,913
Hiszpania	47,2	1993	38,8	0,913

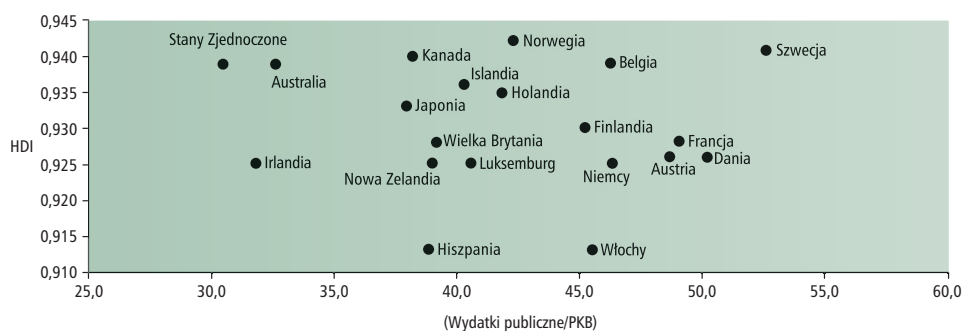
Źródła: Economic Outlook, OECD (Paryż, 2002); Human Development Report, UNDP (2002).

Gdyby państwa potrafiły wydajnie i bardziej konsekwentnie wykorzystywać dostępne zasoby, wszystkie teoretyczne powody wysuwane przez ekonomistów w celu uzasadnienia roli państwa w gospodarce – włącznie z potrzebą pomocy biednym – mogłyby zostać zrealizowane przy zaangażowaniu znacznie mniejszej części PKB niż ma to obecnie miejsce w większości krajów uprzemysłowionych⁵.

Istnieje wiele empirycznych dowodów wskazujących na fakt, że znaczna część wydatków publicznych „wspiera” klasę średnią. Jednocześnie znaczna część „obciążeń” narzuconych przez państwo w formie podatków także przypada na klasę średnią. Innymi słowy, państwo jedną ręką opodatkowuje klasę średnią, a drugą ją subsydiuje. Staje się więc ono klasycznym pośrednikiem. Konsekwencją takiego fiskalnego „jałowego przebiegu” (*fiscal churning*), jest nie tylko tworzenie negatywnych bodźców po stronie opodatkowania i wydatków, ale również istotne zmniejszenie wolności ekonomicznej dotkniętych tym obywateli i – najprawdopodobniej – spowolnienie wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie. Kraje, które utrzymały swoje podatki na niskim poziomie – lub zredukowały je w ostatnich latach – takie jak Australia, Irlandia czy Stany Zjednoczone, rozwijały się szybciej.

⁴ Podstawową różnicę między gospodarką centralnie planowaną a gospodarką rynkową stanowi zakres swobody, z jakim obywatele mogą dysponować dochodem (przed opodatkowaniem), który wypracowali. W gospodarkach rynkowych obywatele dysponują większą częścią dochodu, lecz w krajach o wysokich stopach podatkowych ta część jest niewielka.

⁵ W celu zapoznania się z próbą empirycznego oszacowania efektywności sektora publicznego patrz: Afonso, Schuknecht i Tanzi (2003).

Wykres 1**Wydatki publiczne a wskaźnik HDI**

Nie wydaje się, żeby państwa musiały przeznaczać więcej niż, powiedzmy, około 30% PKB na sfinansowanie swojej roli w zakresie realizacji podstawowych celów społecznych. Niektóre dobrze funkcjonujące kraje nie przeznaczają więcej niż jedną piątą swojego PKB na programy publiczne. Nawet wśród wysoko rozwiniętych krajów przedstawionych w tabeli 1 są takie, których wydatki publiczne oscylują wokół 30% PKB (Stany Zjednoczone, Australia, Irlandia). Ponadto, w niektórych z nich możliwe jest dalsze ograniczenie wydatków [zob. Edwards 2004, jeśli chodzi o Stany Zjednoczone]. Dwa z nich – Stany Zjednoczone i Australia – mają jedno z najwyższych wskaźników HDI na świecie. Prawdopodobnie również Szwajcaria ma wysoki ten wskaźnik.

3

Rozwój rynku i rola państwa

Rzeczywisty problem, przed którym stanęłyby państwa w przypadku zmniejszenia ich roli w gospodarce nie polegałby na tym, że mniejsza dominacja państwa oznaczałaby mniejszy dobrobyt gospodarczy, lecz raczej na tym, że ograniczenie wydatków publicznych napotkałoby na silną polityczną opozycję ze strony tych, których obecny lub przyszły standard życia zależy od istniejących programów publicznych. Opozycję taką widać wyraźnie w takich krajach jak Francja, Niemcy i Włochy. Ta właśnie opozycja uniemożliwia podejmowanie decyzji decydującym politycznym. Programy te wytworzyły silne grupy poparcia: emerytów, osoby zbliżające się do wieku emerytalnego, nauczycieli, pracowników sektora publicznego, beneficjentów państwowych subsydiów, itp.

Ci, którzy nabyli „uprawnienia” do świadczeń lub różnych roszczeń wobec sektora publicznego, są przeciwni redukcji wydatków publicznych. Niektóre z tych uprawnień mają po prostu formę wyższych pensji czy emerytur lub lepszych gwarancji zatrudnienia niż te, które byłyby dostępne dla nich w sektorze prywatnym. Z tego powodu, badania opinii publicznej pokazują, że obywatele często popierają wydatki rządowe natomiast sprzeciwiają się podatkom niezbędnym do ich finansowania. Opowiadają się za ograniczeniem *ogólnych* wydatków publicznych, natomiast są przeciwni ograniczaniu wydatków na programy, z których korzystają. Osoby „uprawnione” uważają, że redukcja wydatków publicznych przyniesie straty i dlatego przykłady dobrze funkcjonujących państw o stosunkowo niskim poziomie wydatków, nie powinny być traktowane jako wskazówka, że kraje o wysokich wydatkach publicznych mogłyby bez trudu je zmniejszyć. Jednak, jak pokazują dane w tabeli 1, w ostatnich latach kilku krajom udało się tego dokonać, unikając poważniejszych gospodarczych lub politycznych trudności (zob. również Schuknecht i Tanzi 2005).

Poziom wydatków publicznych jest zawsze bardziej wynikiem wcześniejszych politycznych trendów i obietnic, niż świadomych decyzji opartych na bieżących faktach. W każdym momencie poziom ten zależy w istotnym stopniu od uprawnień i roszczeń wobec państwa powstałych w okresach przeszłych, nie zaś od dobrze przemyślanych analiz i ocen dotyczących tego, co państwo mogłoby i powinno zrobić funkcjonując w nowoczesnej i złożonej gospodarce rynkowej. Rzadko zależy to od poziomu wydatków, który odpowiadałby intencjom aktualnej ekipy rządowej.

Z powyższych względów brak często realnej możliwości oceny roli państwa, która nie uwzględnia poprzednich okresów. Innymi słowy – zważywszy na istniejące siły polityczne – poziom wydatków w danym kraju jest wynikiem aktualnych oraz minionych procesów politycznych, ze szczególnym uwzględnieniem roli przeszłości. Jest jednak oczywiste, że jeśli *dawne* błędy – lub chybione działania – zadecydowały o obecnym poziomie wydatków publicznych, to nie może być on uważany za optymalny w sensie ekonomicznym ani nawet politycznym, nawet jeśli oznacza jakiś rodzaj politycznej równowagi. Ważne jest zatem oddzielenie – chociażby analitycznie – tego, co byłoby optymalną rolą państwa w długim okresie czasu, od jego roli bieżącej. Bieżąca rola państwa nie może być również interpretowana jako dolna granica wydatków publicznych, co mogłoby sugerować prawo Wagnera o wzroście sektora publicznego. Głosi ono, że w miarę wzrostu dochodu na osobę musi rosnąć poziom wydatków publicznych jako części PKB danego kraju⁶.

Należy zatem zadać pytanie, czy dzisiejsze państwa powinny po prostu zaakceptować status quo i kontynuować istniejące programy publiczne, próbując jednocześnie jak najlepiej podołać przyszłej presji na wydatki, wywołanej na przykład zmianami demograficznymi; albo na dochody publiczne, wywołanej przez globalizację? Czy też przeciwnie, powinny wprowadzić radykalne refor-

⁶ Adolf Wagner, niemiecki ekonomista, przedstawił tę teorię na początku ubiegłego wieku. Według niej, jeśli w przyszłości dochód na osobę w danym kraju będzie wzrastał, to bieżący poziom wydatków publicznych zawsze stanowi minimum.

my, które w dłuższym okresie czasu – powiedzmy jednego pokolenia – przybliżyłyby rolę państwa do sytuacji idealnej lub optymalnej ekonomicznie? Ostatnie doświadczenia kilku krajów europejskich wskazują, że ta druga alternatywa może napotkać na trudności polityczne z powodu potężnej opozycji wobec rzeczywistych reform. Jednocześnie niektóre kraje takie jak Kanada, Irlandia, Finlandia i inne rozpoczęły już ten proces.

Spróbujmy sformułować pytanie inaczej: jaką rolę gospodarczą – zwłaszcza w zakresie wydatków publicznych – powinno odgrywać państwo w wysoce rozwiniętych krajach w XXI wieku? Jest to trudne pytanie, ponieważ odpowiedź na nie w sposób nieunikniony musi odzwierciedlać orientację polityczną oraz znaczenie, jakie przywiązuje się do kosztów przejścia od stanu obecnego do stanu, w którym powinniśmy się znaleźć powiedzmy za 20-30 lat. Im większe znaczenie przywiązujemy do kosztów takiego przejścia – szczególnie politycznych – tym większą mamy skłonność do popierania status quo i bieżących programów wydatków. Najwyraźniej z taką sytuacją mamy obecnie do czynienia w kilku krajach europejskich. Skoncentrujmy się teraz na zasadniczych kwestiach, które należy rozważyć odpowiadając na powyższe pytanie.

Pierwszą z nich jest przyjęcie do wiadomości faktu, że w gospodarce rynkowej powinien zachodzić związek między tym, co rynek jest zdolny zrobić sam i tym, co powinno zrobić państwo. Zresztą, zadaniem państwa w gospodarce rynkowej jest *korygowanie błędów popełnionych przez rynek* lub kompensowanie jego niedoskonałości, a *nie jego zastępowanie*. Bardziej efektywny rynek powinien oznaczać mniej ingerencji państwa. W społeczeństwie, w którym rynek jest słabo rozwinięty i nie może dobrze wykonywać pewnych ważnych funkcji – takich jak dostarczanie potrzebnych dóbr i usług; tworzenie miejsc pracy dla większości tych, którzy chcą pracować; tworzenie efektywnych rynków ubezpieczeń pozwalających jednostkom zabezpieczyć się przed różnymi przyszłymi zagrożeniami ekonomicznymi; zapewnianie wydajnych i stosunkowo bezpiecznych możliwości inwestowania oszczędności – zgodnie z założeniem państwo powinno wkroczyć i skorygować rynek w zakresie niektórych z powyższych funkcji. Był to główny argument, który na przestrzeni lat doprowadził do ekspansji gospodarczej roli państwa, zwłaszcza w okresie po 1945 r. Używany był nie tylko w odniesieniu do krajów o słabo rozwiniętym rynku, lecz również krajów, w których rynek mógł sprostać, lecz nie sprostał, niektórym zadaniom przejętym przez państwo. Argument ten wysuwało wielu ekonomistów w latach pięćdziesiątych w Stanach Zjednoczonych i Europie na poparcie rozszerzenia roli państwa.

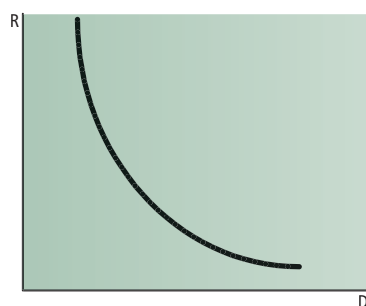
W związku z powyższym należy wspomnieć, że szkoła wyboru publicznego (*School of Public Choice*) – ważny, lecz stosunkowo młody kierunek w ekonomii, którego główny propagator, profesor James Buchanan, otrzymał Nobla w dziedzinie ekonomii – kwestionuje potrzebę państwowej interwencji *nawet w sytuacji niesprawnego rynku*. Zwolennicy tej teorii uważają, że interwencja państwowa zmierzająca do skorygowania niedoskonałości rynku często pogarsza, a nie poprawia stan rzeczy. Może tak być dlatego, że kraje, w których rynek prywatny nie jest dobrze rozwinięty, na ogół nie mają wydajnego sektora publicznego. Te same czynniki, które sprawiają, że rynek jest słabo rozwinięty, z reguły odpowiadają za brak wydajności sektora publicznego. Może tak być również dlatego, że – jak podkreśla szkoła wyboru publicznego – decyzje w państwie podlegają szczególnie silnym bodźcom i naciskom, które wpływają na ich decyzje. Tak czy inaczej, zdaniem przedstawicieli szkoły wyboru publicznego niedoskonałości rynku są często zastępowane przez niedoskonałości wynikające z interwencji państwa. Albo mówiąc wprost, lekarstwo jest często gorsze niż choroba. Mimo swojego znaczenia, aspekt ten nie będzie przedmiotem niniejszych rozważań gdyż naszym zamiarem jest omówienie mniej znanego i zbadanego aspektu.

W miarę rozwoju rynków i ich coraz większej skuteczności w realizacji różnych zadań oraz *bezpośrednim* zaspokajaniu różnych potrzeb jednostek (w tym potrzeby nabycia ochrony przed pewnymi zdarzeniami, które mogłyby mieć skutki ekonomiczne), *teoretyczne* uzasadnienie dla interwencji państwa w formie wydatków publicznych słabnie, co powinno prowadzić do ograniczenia wydatków publicznych. Rynek doskonały nie wymagałby oczywiście żadnej roli państwa. Można również twierdzić, że wzrost gospodarczy mógłby zwiększać zapotrzebowanie na interwencję

państwa w specyficznych sektorach. Jednak interwencja taka wymagałaby raczej regulacji prawnych, a nie wydatków publicznych⁷.

Mówiąc bardziej formalnie, jeśli R oznacza rolę państwa (mierzoną tutaj poziomem wydatków publicznych), a D – stopień rozwoju i złożoności sektora prywatnego, to wówczas R powinno być odwrotnie proporcjonalne do D . Na wykresie 2 przedstawiono tę zależność w prostej formie graficznej. Przyjęto założenie, że stopień rozwoju rynku D jest funkcją, lub zależy od czasu i poziomu dochodów. W miarę upływu czasu, i wzrostu dochodu na osobę, sektor prywatny staje się bardziej złożony. Rozwija się wiele rynków, które dają obywatelom możliwość bezpośredniego nabycia ochrony przed ryzykiem o negatywnych skutkach ekonomicznych. W rezultacie tych zmian państwa powinny stopniowo ograniczać wydatki publiczne – jak pokazano na wykresie 2 – pozwalając jednostkom zaspokajać więcej potrzeb bezpośrednio na rynku prywatnym. Na przykład rozwój rynku finansowego umożliwia jednostkom łatwiejsze oszczędzanie w wybranej przez nich formie i przez to zastąpienie emerytur państwowych prywatnymi. Podobne argumenty można sformułować w odniesieniu do innych kategorii wydatków publicznych.

Wykres 2
Złożoność rynku a wydatki państwa



Drugą ważną kwestią, której nie poświęcono jak dotąd dostatecznej uwagi jest to, że *kiedy w przeszłości państwo wkraczało do jakiegoś sektora, wprowadzało ustawy i regulacje, które ułatwiały i uzasadniały jego interwencję. Tym samym z całą pewnością utrudniało – a czasem nawet uniemożliwiało – rozwój działalności prywatnej w tym sektorze i tworzenie prywatnej alternatywy dla swojej działalności.* Innymi słowy, zaangażowanie państwa często prowadziło do tworzenia monopolu państwowych, które wypierały podmioty prywatne z danego sektora. Monopole państwowe w energetyce, komunikacji, transporcie, świadczeniach emerytalnych, ochronie zdrowia, edukacji i kilku innych dziedzinach, uniemożliwiały sektorowi prywatnemu wielu krajów rozwinięcie efektywnych alternatyw dla działalności państwa w tych obszarach. Ingerencja państwa w tych obszarach uniemożliwiła rozwój sektora prywatnego. Doprowadziło to do powstania u części społeczeństwa założenia i przekonania, że jeśli dobrobyt obywateli ma być chroniony, sektor publiczny powinien pozostać zaangażowany w tych obszarach. Często takie przekonanie promowano w czasie kampanii politycznych. Wielu obywateli uznało, że jest ono prawdziwe. W efekcie przeciwstawiali się oni reformom ograniczającym rolę państwa, nawet jeśli ich wprowadzenie najprawdopodobniej przyniosłoby korzyści większości społeczeństwa. Opozycję taką często podsycali ci, którzy pracowali w publicznych monopolach lub nimi zarządzali.

Monopole państwowe w sferze świadczeń emerytalnych uniemożliwiają w wielu krajach rozwój prywatnych funduszy emerytalnych lub innych prywatnych rozwiązań alternatywnych, takich jak na przykład indywidualne konta emerytalne. W niektórych krajach społeczeństwa uwierzyły, że tylko państwowe emerytury lub renty mogą uchronić obywateli przed ekonomicznymi zagrożeniami wynikającymi z zaawansowanego wieku lub inwalidztwa. Przekonanie to utrzymuje się nawet w obliczu rosnącej liczby przekonujących dowodów z kilku krajów, że zmiany demograficzne niemal uniemożliwią państwu spełnienie obietnic wobec przyszłych emerytów, oraz że stopy zwrotu

⁷ Interesująca książka, której autor twierdzi, że im bardziej rynek jest wolny, tym więcej wymaga regul. Zob. Vogel (1996).

ze środków zainwestowanych w prywatne fundusze emerytalne byłyby najprawdopodobniej wyższe w długim okresie czasu. Monopole państwowe w sferze ochrony zdrowia uniemożliwiają lub zniechęcają do rozwoju prawdziwie prywatnych alternatyw. To samo odnosi się do edukacji i rozwoju infrastruktury. W wielu z tych obszarów zaangażowanie państwa wypiera konkurencję i zmniejsza przestrzeń dla efektywnych rozwiązań, które mogą powstać tylko w wyniku konkurencji, która towarzyszy rozwojowi rynków prywatnych. W ostatnich latach niektóre państwa podjęły pewne działania, aby rozszerzyć rolę sektora prywatnego. Jednak niektóre z nich przeprowadzano bez przekonania. Dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu w sferze infrastruktury, sektor prywatny zaczął tam odgrywać coraz większą rolę. Niestety, jest ona nadal ograniczona i kontrowersyjna⁸.

Trzecia kwestia dotyczy faktu, że nie tylko koncepcja samego państwa ulega zmianie. Gwałtowny rozwój innowacji technologicznych, rosnąca złożoność rynku, rozwój usług finansowych oraz globalizacja powodują zmianę nie tylko zasad świadczenia usług, ale nawet sprawowania rządów. Obecna rola państwa ukształtowała się głównie w okresie po II wojnie światowej, kiedy to z różnych powodów rynki wielu krajów nie były dobrze rozwinięte. Był to okres szczytowej popularności koncepcji „gospodarki mieszanej”, w której państwo odgrywało znaczącą rolę gospodarczą. W tamtym czasie musiało wydawać się naturalnym, że przejmuje ono odpowiedzialność za wiele obszarów, nawet za produkcję dóbr prywatnych. Przez jakiś czas, włoskie państwo zajmowało się nawet produkcją ciast panettoni!

Pomimo przeszkód tworzonych często przez państwo, z upływem lat rynki stają się coraz bardziej złożone. Różne procesy pozwoliły sektorowi prywatnemu zastąpić wiele działań sektora publicznego. Postęp technologiczny wyeliminował przekonanie, że istnieją „naturalne monopole” w energetyce, transporcie (kolej, linie lotnicze), telekomunikacji (telefon, telegraf) i w innych obszarach. We wcześniejszych okresach, przekonanie to przypisywało sektorowi publicznemu główną lub wyłączną odpowiedzialność za te dziedziny. W kilku krajach państwo zaczęło się wycofywać z niektórych obszarów i szybko rozwinęły się tam stosunkowo dobrze funkcjonujące rynki. Odnosi się to również do prywatnych emerytur, transportu i komunikacji. W większości przypadków powyższe procesy nie przyniosły uszczerbku dobrobytowi obywateli. Przeciwnie – z kilkoma zbyt nagłonymi wyjątkami – poziom usług często zyskał na jakości, podczas gdy ich ceny spadły⁹.

Wielkie zmiany na rynkach finansowych – w tym większa mobilność kapitału międzynarodowego – wyeliminowały również przekonanie, że państwa powinny uczestniczyć w alokacji prywatnych oszczędności i kredytów jak to miało miejsce w wielu krajach przed kilkudziesięciu laty. W nowoczesnej gospodarce nie powinno być miejsca dla tego, co ekonomiści nazywają „politycznymi kredytami” (*policy loans*) lub „represją finansową” (*financial repression*). Represja finansowa ma miejsce wtedy, gdy państwo ogranicza wysokość stóp i decyduje gdzie mają być inwestowane prywatne oszczędności. Polityczne kredyty to te, których banki udzielają sektorom i przedsiębiorstwom na prośbę państwa. Na rynkach finansowych – jak również we wspomnianych powyżej obszarach – istnieją jednak bardzo ważne funkcje *nadzoru* i *regulacji*, które muszą być wykonywane przez państwo. Nie mogą, lub nie powinny, być one przekazane sektorowi prywatnemu, a państwo powinno traktować je poważnie, *jako część swoich najważniejszych działań*.

Funkcje nadzoru i regulacji są konieczne, aby zapobiegać nadużyciom i tworzeniu prywatnych monopolii oraz aby chronić jednostki przed pozbawionymi skrupułów praktykami. Zapotrzebowanie na nie stało się oczywiste w ostatnich latach na skutek skandali w wielkich prywatnych korporacjach, takich jak Enron, Parmalat, i innych. Problemy te sygnalizował już Adam Smith w 1776 r. Zidentyfikował on naturalną tendencję przedsiębiorstw prywatnych do tworzenia monopolii. Funkcje nadzoru i regulacji muszą być nakierowane na (a) wspieranie i utrzymanie konkurencji, (b) wspieranie przejrzystości, (c) dostarczanie potrzebnych informacji, zawężających przestrzeń dla działań stymulowanych przez asymetrię informacji. Ponieważ obie te funkcje muszą mieć raczej charakter sprzyjający tworzeniu rynku, a nie kontrolujący go. Funkcje te muszą być skoncentrowa-

⁸ Zob. Harris (2004) oraz Brixi i Schick (2002).

⁹ Istnieje obszerna literatura opracowana przez Bank Światowy i OECD, która informowała o tych przemianach. Została ona częściowo streszczona w *Public Spending in the 20th Century* autorstwa Tanzi i Schuknechta (2000).

ne i ograniczone gdyż w wyniku nadmiernej regulacji mogą pojawiać się problemy podobne do tych, które wynikają z nadmiernych wydatków publicznych.

Czwarta kwestia to wynikająca z globalizacji – w wielu jej aspektach – *wielkie zmiany w sposobie, w jaki działają lub mogłyby działać rynki*. Dzięki konkurencji zagranicznej rynki krajowe mogą stać się bardziej efektywne ożywiając konkurencję na obszarach, które w przeciwnym wypadku stałyby się domeną monopoli krajowych. Globalizacja oddziałuje na działalność sektora publicznego także na inne sposoby. Eliminując granice, lub czyniąc je mniej uciążliwymi, tworzy potencjał szerszego wyboru zarówno dla obywateli, jak i państw. Na przykład, usługi edukacyjne i medyczne można obecnie łatwiej niż wcześniej nabyć za granicą. W pewnym sensie stały się one dobrami podlegającymi wymianie handlowej (*tradeable goods*). Sektor publiczny może dziś korzystać z zagranicznych źródeł zaopatrzenia, ograniczając w ten sposób wydatki budżetowe. W niektórych obszarach taki dostęp do rynków zagranicznych stworzył możliwości wyboru innych niż krajowe i należące głównie do sektora publicznego źródeł.

Państwo nie musi już być dostawcą usług, kiedy dla jego obywateli dostępne są tańsze alternatywne usługi zagraniczne. Obecnie można, lub wkrótce będzie to możliwe, wykupić u zagranicznych ubezpieczycieli ubezpieczenie od wielu rodzajów ryzyka, jeśli uzna się, że jest ono tańsze lub bardziej wiarygodne. Oszczędności i aktywa zgromadzone przez prywatne fundusze emerytalne lub na indywidualnych kontach emerytalnych można inwestować za granicą. Usługi edukacyjne i medyczne również można nabyć za granicą. Zmiany te osłabiają uzasadnienie dla interwencji państwa jako dostawcy dóbr i usług oraz dla jego monopolistycznej roli w wielu dziedzinach. W niektórych z nich państwo nadal musi odgrywać pewną rolę, zapewniając przejrzystość, odpowiedzialność i łatwy dostęp do rzetelnej informacji¹⁰. W tym kontekście pomocne są regulacje o charakterze globalnym, koordynowane przez takie instytucje międzynarodowe, jak Bank Rozrachunków Międzynarodowych (BIS), Światowa Organizacja Handlu (WTO), itp.

Globalizacja tworzy również możliwości, które nazwałem „fiskalnymi termitami”. Są to procesy, które w perspektywie wieloletniej najprawdopodobniej spowodują zmniejszenie wpływów z podatków, a co za tym idzie, ograniczenie zdolności finansowania wysokiego poziomu wydatków publicznych. Globalizacja umożliwia wielu podatnikom „głosowanie nogami” albo „głosowanie portfelem inwestycyjnym”, co uczyniło unikanie wysokich podatków o wiele łatwiejszym niż w przeszłości. Różne możliwości czy też „termity”: handel elektroniczny, pieniądź elektroniczny, ceny transferowe stosowane przez wielonarodowe korporacje, raje podatkowe, możliwości eksportu kapitału inwestycyjnego, zakupy za granicą, itp. prowadzą do „zniknięcia podatnika” i utrudniają urzędnikom podatkowym pobór wysokich podatków (zob. Tanzi, 2001 i 2002).

Jeśli prognoza dotycząca coraz większych trudności w poborze wysokich podatków okaże się trafna, państwa mogą mieć w przyszłości znacznie mniej swobody w gromadzeniu środków publicznych niż obecnie; ograniczona zostanie również ich zdolność angażowania się w działania wymagające wysokiego poziomu wydatków publicznych aby uniknąć trudności makroekonomicznych. Taka sytuacja może wystąpić równocześnie z wywołaną przez zmiany demograficzne narastającą presją na zwiększenie wydatków na ochronę zdrowia i emerytury w ramach obecnych programów. Powszechnie znany jest fakt, że z powodu przewidywanej rosnącej długości życia i spadku liczby nowych urodzeń, we wszystkich krajach uprzemysłowionych zachodzi proces szybkiego starzenia się ludności. Spowoduje on wzrost kosztów wypłacanych przez państwo emerytur i publicznej opieki zdrowotnej.

Jeśli obecna polityka nie zostanie zmieniona, a niebezpieczeństwo wynikające z działania „fiskalnych termitów” zostanie spotęgowane przez bombę zegarową w postaci zmian demograficznych, to w nadchodzących latach kraje uprzemysłowione staną w obliczu niestabilności fiskalnej. Z tego powodu ważne jest, aby decydenci już dziś zajęli się tym fundamentalnym problemem i rozważyli sposoby ograniczenia w najbliższych latach wysokiego poziomu wydatków publicznych, któ-

¹⁰ Rola ta może polegać na regulowaniu inwestycji zagranicznych dozwolonych dla prywatnych funduszy emerytalnych lub na nostryfikacji zagranicznych dyplomów w krajach pochodzenia studentów. Monopol państwowy, który istnieje dziś w dziedzinie edukacji w wielu krajach powoduje, że dyplom najlepszych zagranicznych uniwersytetów – powiedzmy Harvardu lub Oxfordu – ma inną wartość niż dyplom krajowych i gorszych uniwersytetów.

ry od kilkudziesięciu lat dominuje w wielu krajach uprzemysłowionych. Redukcja powinna zostać osiągnięta przy jednoczesnym zachowaniu – na tyle, ile to jest możliwe – podstawowych celów, które efektywne i wrażliwe społecznie państwo chciałoby wspierać. Powyższe uwagi nie odnoszą się do prawdziwie redystrybucyjnej roli państwa na rzecz tych, którzy z powodu upośledzenia, choroby lub innych niezawinionych nieszczęść znaleźli się na dole drabiny dochodowej. Zdaniem autora niniejszego opracowania, państwo powinno zachować odpowiedzialność za te osoby. Odpowiedzialność ta wiąże się z koniecznością tworzenia bardziej ukierunkowanych programów rządowych, pozbawionych „jałowych przebiegów” i poświęcających więcej uwagi prawdziwie podstawowej lub uzasadnionej roli państwa.

Piąta i ostatnia kwestia, o której należy wspomnieć, to potencjalny wpływ najnowszych zmian technologicznych (Internet, błyskawiczna i tania komunikacja, możliwość przechowywania dużych ilości danych w systemach komputerowych) na sposób funkcjonowania państw. Obecnie wpływ ten jest wciąż sporadyczny i ograniczony. W wielu krajach więcej się na ten temat dyskutuje niż działa. W niektórych krajach pracownicy sektora publicznego mogą nawet nie być świadomi faktu, że nadchodzi nowa era. Czasem jest tak, że nowe, bardziej zaawansowane technologicznie metody pracy nie zastępują starych, lecz są traktowane raczej jako dodatek, co często powoduje bardziej zamieszanie niż wzrost wydajności. Mimo to sprzęt i oprogramowanie dla państwa opartego na elektronice (e-państwa) jest bardziej dostępne i tańsze niż w przeszłości. Główną kwestią jest teraz nauczenie się efektywnego ich wykorzystania i usunięcie biurokratycznych lub prawnych przeszkód, które stoją na drodze do ich pełnego zastosowania. Wśród przeszkód można wymienić między innymi wymóg własnoręcznego podpisu na dokumencie przesyłanym elektronicznie lub ograniczenia narzucane przez umowy zbiorowe dotyczące zmiany zakresu obowiązków i miejsca zatrudnienia pracowników sektora publicznego.

Trudno jest ocenić zakres i tempo, w jakim nowe procesy zakorzenia się wśród tradycyjnych działań administracji państwowej i spowodują ich modyfikację. W niektórych krajach zachodzą dużo szybciej niż w innych. Potencjał zmian jest ogromny, jeśli tylko państwa ułatwią je, przeprowadzając prawne i administracyjne reformy.

W długim okresie czasu kraje, które opieszale wdrażają zmiany – w porównaniu z tymi, które działają szybciej i agresywniej – poniosą tego koszty. Niektóre kraje (Finlandia, Szwecja, Australia i inne) spieszą się, aby wykorzystać nowe możliwości. Liderem – nie tylko w tej dziedzinie – jest Singapur, który w ostatnich latach uruchomił wsparty dużymi nakładami budżetowymi program mający na celu w krótkim czasie uczynić wszystkich pracowników sektora publicznego biegłymi w posługiwaniu się komputerem i wyeliminować potrzebę wykorzystywania papieru i ograniczeń wynikających z odległości fizycznych i godzin pracy w relacjach między sektorami prywatnym i publicznym oraz wewnątrz sektora publicznego. Osiągnięcie tego celu będzie się wiązać z koniecznością zrekonstruowania i zaprojektowania od nowa wielu działań podejmowanych przez państwo. Pracownicy, którzy nie przystosują się do tych zmian, będą musieli zmienić pracę lub odejść na emeryturę. Kraje, w których związki zawodowe, prawo pracy albo inne przepisy uniemożliwią dokonanie zmian, zapłacą za to wysoką cenę.

Zreorganizowane e-państwo stanowiłoby potężne narzędzie do wdrażania swoich uzasadnionych celów w nowy i bardziej efektywny sposób. Nie ma wątpliwości, że najpóźniej do połowy XXI wieku rola państwa będzie wyglądać zupełnie inaczej niż na początku tego stulecia. Biorąc pod uwagę nowe narzędzia, jakie państwo ma do swojej dyspozycji, należy wykazać maksymalną zasadność jego roli.

W kontekście powyższych uwarunkowań, jaką rolę odgrywałby sektor publiczny, gdyby nie ciążyły na nim podjęte w przeszłości zobowiązania?

4

Granice działań państwa w XXI wieku: droga naprzód

Po pierwsze, istnieje obecnie szeroki konsensus wśród ekonomistów, że państwo nie powinno angażować się w produkcję dóbr i usług, które mogą być wytworzone przez sektor prywatny lub sprowadzone z zagranicy. Państwo powinno być całkowicie wyłączone z takiej działalności. W wielu krajach uprzemysłowionych państwo jest wciąż zaangażowane w produkcję stali, energii, prowadzenie linii lotniczych i inne tego typu przedsięwzięcia. Stwarza to naciski, aby bezpośrednio lub pośrednio subsydiować przedsiębiorstwa, co z kolei zwiększa wydatki publiczne.

Po drugie, biorąc pod uwagę zmiany technologiczne ostatnich lat, „naturalne monopole”, które usprawiedliwiają publiczną własność przedsiębiorstw i publiczne nimi zarządzanie stały się niezmiernie rzadkie. W przypadku wielu obszarów działalności, które w przeszłości stanowiły monopol państwa, jego główna rola powinna ograniczać się do funkcji regulacyjnej. Państwo powinno promować konkurencję, przejrzystość i bezpieczeństwo konsumentów.

Po trzecie, rynki bardzo się rozwinęły i – zważywszy na najnowsze zmiany technologiczne – najprawdopodobniej rozwiną się jeszcze bardziej, jeśli otrzymają taką możliwość. Odbывают się już nawet ogólnoświatowe aukcje np. eBay. Dzięki wykorzystaniu Internetu i swobodnemu przepływowi kapitału, rynki zagraniczne stają się dostępne i coraz bardziej przejrzyste. Także informacje o nich są o wiele szybciej dostępne niż miało to miejsce w przeszłości. Rynki te stwarzają obywatelom danego kraju możliwości wyboru dóbr i usług, których nie zapewnia krajowy sektor prywatny lub które są w kraju droższe. Dotyczy to między innymi usług medycznych i edukacyjnych, choć nie tylko.

Jakie są skutki takiego rozwoju sektorów prywatnych? Po pierwsze, nie istnieje już wyraźny powód, aby państwo pozostawało monopolistą w takich dziedzinach, jak na przykład emerytury. O ile zapewnienie *gwarantowanej minimalnej emerytury każdemu, kto osiągnie rozsądny wiek emerytalny* może być uznawane przez niektóre państwa za uprawniony cel społeczny, a wydatki z tym związane mogą być finansowane raczej z ogólnych wpływów do budżetu niż z podatków od wynagrodzeń, jak ma to miejsce w Danii – emerytury powyżej takiego minimalnego poziomu mogłyby zostać pozostawione sektorowi prywatnemu. Jeśli państwo chce odgrywać większą rolę – na przykład, aby uzyskać pewność, że obywatele nie okazują się nadto krótkowzroczni odnośnie przekazywania środków na swoje emerytury – może wymagać, aby określona część dochodu obywatela była inwestowana w *prywatne fundusze* bądź aktywa pod pewną kontrolą państwa, mającą na celu ograniczenie poziomu ryzyka dla portfeli inwestycyjnych. Mogłyby to być fundusze zagraniczne, jeśli generowałyby wyższe stopy zwrotu przy akceptowalnym poziomie ryzyka. Ten tak zwany „model chilijski” został wprowadzony w kilku krajach i zyskuje na popularności. Za jakiś czas może on zrewolucjonizować obszar świadczeń emerytalnych i zlikwidować monopol państwowy w tej dziedzinie¹¹. Istnieją oczywiście znaczące problemy transformacji, z którymi muszą się zmierzyć kraje opierające się dotąd na systemie publicznych świadczeń emerytalnych. Istotnym problemem jest fakt, że w trakcie przechodzenia pracowników do nowego systemu ubezpieczeń prywatnych, państwo traci składki, które stanowiłyby część jego dochodów, podczas gdy nadal musi płacić świadczenia emerytom pozostającym w starym systemie. Może stanowić to znaczne obciążenie finansów publicznych. Wynika stąd, że należy inicjować takie reformy przy zadowalającym stanie finansów publicznych. W długiej perspektywie, problem ten rozwiązuje się samoistnie.

¹¹ Chilijski system emerytalny składa się zasadniczo z trzech filarów. Pierwszy to minimalna emerytura finansowana i gwarantowana przez państwo. Drugi filar to prywatna emerytura, do której nabywa się prawa poprzez inwestowanie ustalonej przez państwo części dochodu w regulowane fundusze inwestycyjne. Trzeci filar to dobrowolne inwestycje oszczędności w specjalne indywidualne konta emerytalne. W związku z powyższym systemem pojawiła się obawa przed naliczaniem wyższych opłat za zarządzanie funduszem emerytalnym. Być może opłaty takie uległyby zmniejszeniu w wyniku szerszego wykorzystania funduszy indeksowanych, o ile nie wynikają one po prostu z kosztów promocji funduszy inwestycyjnych mającej na celu przyciągnięcie indywidualnych inwestorów.

Po drugie, choć ochrona zdrowia to złożone zagadnienie, można użyć w odniesieniu do pewnych jej aspektów takiej samej argumentacji, jak w przypadku emerytur. Rozwiązania prywatne mogłyby zastąpić publiczne, przynajmniej w niektórych obszarach publicznej opieki zdrowotnej. Także fundusze zdrowia, takie jak w Singapurze, mogłyby stanowić bardziej efektywną alternatywę [zob. Schreyogg i Kin 2004]. W większości krajów, w których funkcjonują publiczne systemy ochrony zdrowia, rozwinęły się równoległe systemy prywatne, co oznacza, że opieka zdrowotna nie jest już równa dla każdego, jak to zakłada publiczny system. W niektórych krajach można kontynuować finansowanie ze środków publicznych usług medycznych świadczonych przez sektor prywatny, ale powinno się poczynić kroki zmierzające do zapewnienia konkurencji i kontroli kosztów oraz sprawić by pacjent w rozsądnych granicach partycypował w ponoszeniu kosztów.

Po trzecie, w dziedzinie edukacji większa rola powinna zostać przyznana sektorowi prywatnemu i działalności dobrowolnej (*private and voluntary sector*), szczególnie w przypadku szkół średnich i uniwersytetów. Prywatne uniwersytety dynamicznie rozwijają się w wielu częściach świata, a na niektórych z nich poziom jest bardzo wysoki. Bezpłatna edukacja publiczna może być bardzo kosztowna w kategoriach zasobów ekonomicznych, jeśli zachęca jednostki do uzyskiwania dyplomów w dziedzinach, do których nie mają predyspozycji lub jeśli ukończenie studiów nie daje możliwości podjęcia produktywniej pracy. Kiedy edukacja jest (prawie) bezpłatna, jest bardziej prawdopodobne, że jednostki będą z mniejszym zaangażowaniem dążyć do ukończenia kierunków bezpośrednio użytecznych na rynku pracy, i będą bardziej skłonne wybierać kierunki, do których nie są intelektualnie predysponowane. Wartość stopni naukowych uzyskanych na uczelniach prywatnych rzadziej wynika z samego świadectwa, a częściej z rynkowej wyceny kapitału ludzkiego pozytywanego wraz ze stopniem naukowym. Trzeba przy tym pamiętać o specjalnych rozwiązaniach dla uzdolnionych osób o niskich dochodach, których nie stać na edukację. Stypendia naukowe lub kredyty gwarantowane przez państwo mogą okazać się bardzo pomocne w rozwiązaniu tego potencjalnego problemu. Powyższe argumenty są oczywiście o wiele istotniejsze w przypadku szkolnictwa wyższego niż podstawowego. Kształcenie na poziomie podstawowym może pozostać zasadniczo finansowane przez państwo (bezpłatne, lub za pomocą bonów edukacyjnych).

5

Konkluzja: mniej wydatków publicznych i więcej rozwiązań rynkowych

Państwo powinno obecnie zmniejszać zasięg swoich działań. Gdyby nie przeszłe zobowiązania, sektor prywatny – który istnieje dziś lub który mógłby istnieć w wielu krajach uprzemysłowionych – umożliwiłby państwu istotną redukcję wydatków publicznych i obciążeń podatkowych. W naszej książce z 2000 r., Schuknecht i ja doszliśmy do wniosku, że żaden kraj nie musi wydawać więcej niż 30% PKB na działalność sektora publicznego. Poziom taki powinien wystarczyć do sfinansowania *wszystkich* uzasadnionych interwencji państwa. Liczby tej nie można oczywiście uznać za standard absolutny i można dopuścić pewną różnorodność odzwierciedlającą odmienne uwarunkowania i tradycje poszczególnych krajów.

Przejście do nowej sytuacji nie może i nie powinno odbywać się nagle. Utrzymanie zbyt wielu osób zależy dziś od programów rządowych. Należy zatem określić jasny kierunek stopniowej redukcji roli państwa w gospodarce, przyjmując założenie, że – powiedzmy – jedno pokolenie powinno wystarczyć na jej istotną zmianę. Mniej wydatków publicznych i więcej zaufania do rozwiązań rynkowych – oto zasady przewodnie. *Fundamentalną rolą państwa byłoby wspieranie prawidłowego funkcjonowania rynków, przez zapewnienie ich efektywności i przejrzystości.* To, w istocie rzeczy, powinno stanowić podstawową rolę państwa w gospodarce rynkowej, a rządy winny być bezwzględne w jej spełnianiu. Tempo zmian, choć ważne, byłoby zapewne mniej istotne niż porozumienie, co do ich kierunku.

W wielu krajach europejskich liderzy polityczni nie są zdolni do zajęcia stanowiska w sprawie konieczności takich przemian i nie wypracowali koncepcji ograniczenia roli sektora publicznego w swoich krajach. Być może nadal nie są przekonani o potrzebie tych zmian.

6

Bibliografia

1. A. Afonso, L. Schuknecht, and V. Tanzi (2003): *Public Sector Efficiency: An International Comparison*. Europejski Bank Centralny: Dokument roboczy Nr 242 (z lipca), ukazał się w wydaniu „Public Choice” z czerwca 2005 r.
2. L. Balcerowicz (2004): *Toward a Limited States*. „Cato Journal” tom 24, nr 3 (Fall).
3. H.P. Bixi, and A. Schick (2002): *Government at Risk*. The World Bank.
4. J.M. Buchanan (1975): *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago, University of Chicago Press.
5. J.M. Buchanan and R.A. Musgrave (1999): *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Views of the State*. Mass, MIT Press.
6. Ch. Edwards (2004): *Downsizing the Federal Government*. „Cato Policy Analysis” No. 515 (z 2 czerwca).
7. *Globalization and the Future of Social Protection*. „Scottish Journal of Political Economy”, tom 49, nr 1, 2002 (luty).
8. S. Harris (2004): *Public Private Partnerships: Delivering Better Infrastructure Services*. Dokument roboczy przedstawiony na konferencji w Międzyamerykańskim Banku Rozwoju (z 20 lutego).
9. J.M. Keynes (1926): *The End of Laissez-Faire*. London, Hogarth Press.
10. P. Leroy-Beaulieu (1888): *Traité de la Science des Finances*. Paris, Guillaumin.
11. J. Schreyogg, and L.M. Kin (2004): *Healthcare Reforms in Singapore – Twenty Years of Medical Savings Accounts*. „Journal of Institutional Comparison” tom 2, nr 3 (jesień).
12. L. Schuknecht and V. Tanzi (1997): *Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective*. „The American Economic Review” (maj).
13. L. Schuknecht and V. Tanzi (2000): *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge University Press.
14. L. Schuknecht and V. Tanzi (2005): *Reforming Public Expenditure in Industrialized Countries: Are There Trade-offs?* Europejski Bank Centralny: Dokument roboczy nr 435 (z lutego).
15. A. Smith (1776): *The Wealth of Nations*. Penguin Classics.
16. V. Tanzi (2001): *Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites*. „Brooklyn Journal of International Law” tom XXVI, nr 4.
17. S.K. Vogel (1996): *Freer Markets, More Rules, Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca and London, Cornell University Press.