

## CZY MAMY W POLSCE „ABSURDALNĄ SKALĘ WYDATKÓW” PUBLICZNYCH?

Ryszard Szarfenberg  
Instytut Polityki Społecznej UW

W dzienniku „Rzeczpospolita” z dnia 30 maja 2005 r. ukazał się artykuł prof. Marka Góry z SGH pt. *Ludzie płacą rachunki państwa*. Autor stara się przekonać czytelnika, że głównym celem rządu obecnego i następnego powinno być *istotne zmniejszenie obciążenia społeczeństwa kosztami wydatków rządu*. Uzasadnia to m.in. tym, że: *Skala obciążenia społeczeństwa wydatkami dokonywanymi za pośrednictwem budżetu stała się absurdalna i racjonalne wydaje się postulowanie jej ograniczenia. Ze względu na to, że wszyscy mamy tendencję do ulegania iluzji, nie umiemy dostrzec szansy, jaką daje nam ewentualne obniżenie skali obciążania społeczeństwa kosztami wydatków dokonywanych za pośrednictwem rządu*. Wszyscy nie do końca zdajemy sobie sprawę z własnych interesów, gdyż na cięciu wydatków, co oczywiście ograniczy koszty, wszyscy skorzystamy, nie wyłączając ubogich: *beneficjentem obniżenia wszelkich obciążeń podatkowych będzie całe społeczeństwo, a szczególnie ludzie gorzej sytuowani*. Spróbujmy jednak zastanowić się przez chwilę nad tym, czy ekonomiści, którzy chcą nas pozbawić iluzji, robią to w przekonujący sposób.

Krytyczny czytelnik oczekuje, że w pierwszym kroku zostanie wykazane, iż mamy rzeczywiście wysokie wydatki publiczne i na pierwszy rzut oka wydaje się, że autor podjął się sprostac temu wyzwaniu, gdyż jedna z części artykułu ma tytuł „absurdalna skala wydatków”. Zagląając do niej nie znajdziemy jednak żadnych danych o owej skali, z których by wynikał tytułowy wniosek, a jedynie hipotetyczny przykład społeczeństwa, które – jak sam autor przyznaje – jest niemożliwe. W społeczeństwie tym nie byłoby żadnych wydatków rządowych, a więc byłoby to społeczeństwo bez państwa. M. Góra wylicza hipotetyczne korzyści takiego stanu rzeczy, a byłyby one ogromne: gospodarka szybko by się rozwijała, wszyscy mieliby pracę, a „ceny byłyby bajecznie niskie”. Żeby dojść do takich wniosków należałoby założyć, że wydatki państwa spadają do zera, ale nie ma to żadnych skutków negatywnych dla gospodarki, mechanizmów rynkowych itd. To z kolei musi opierać się na przekonaniu, że rola państwa dla osiągnięcia szybkiego wzrostu gospodarczego, pełnego zatrudnienia i ograniczania wysokości cen jest żadna. Więcej

nawet, skoro zredukowanie wydatków państwa do zera spowoduje bajeczny rozkwit gospodarki i pełne zatrudnienie, to wydatki państwowe muszą być szkodliwe dla gospodarki. Autor jednak nie wygłasza takich poglądów bezpośrednio.

Po wyliczeniu, opartych na tym rozumowaniu makroekonomicznych korzyści z życia w niemożliwym społeczeństwie, przechodzi on do wskazania „efektów niekorzystnych”, np. nie działają instytucje państwa i administracja (sądy, policja i wojsko), nie można rozkładać kosztów zdrowia i edukacji, nie można finansować inwestycji w infrastrukturę, nie ma pomocy dla najuboższych. Jest to obraz tego, jakich korzyści powinniśmy się po państwie spodziewać, a żadna z nich nie ma bezpośrednio gospodarczego charakteru. W ten sposób autor odkrywa swoje poglądy na rolę państwa w gospodarce. Pomijając ogromne korzyści gospodarcze, jakie by wywołał hipotetyczny brak państwa, a nie zapominajmy, że te korzyści to ostatecznie wysoki poziom życia w społeczeństwie, taki świat mu się jednak nie podoba i zgodziłby się w takim przypadku na wzrost wydatków państwa, kosztem kondycji gospodarki.

Co ma wynikać z tej historii na temat „absurdalnej skali wydatków” w dzisiejszej Polsce? Autor na koniec tej części napisał, że sytuacja jest odwrotna w stosunku do tej hipotetycznej. Myliby się jednak ktoś, kto, myśląc logicznie, oczekiwałby, że skoro wydatki rządowe w niemożliwym społeczeństwie są równe zeru, to w sytuacji odwrotnej będą one maksymalne, np. takie jak w równie utopijnym etatyzmie, gdy wszystko finansuje państwo. Sytuacja odwrotna polega jednak na tym, że: *Skala obciążenia społeczeństwa wydatkami dokonywanymi za pośrednictwem budżetu stała się absurdalna*. I to wszystko! Czy ktokolwiek może czuć się przekonany opowieścią o niemożliwym społeczeństwie do tego, że rzeczywiste wydatki publiczne w rzeczywistym społeczeństwie polskim anno domini 2005 są absurdalnie wysokie? M. Góra nie podaje tu żadnej liczby, żadnego porównania, niczego, co by dało choćby cień dowodu na to, że nasze obecne wydatki publiczne są absurdalnie wysokie.

Skoro autor tego nie zrobił, sami spójrzmy na liczby publikowane przez OECD w numerze 77 „Economic Outlook” z czerwca 2005 r. i zobrazujmy te dane na wykresie 1.

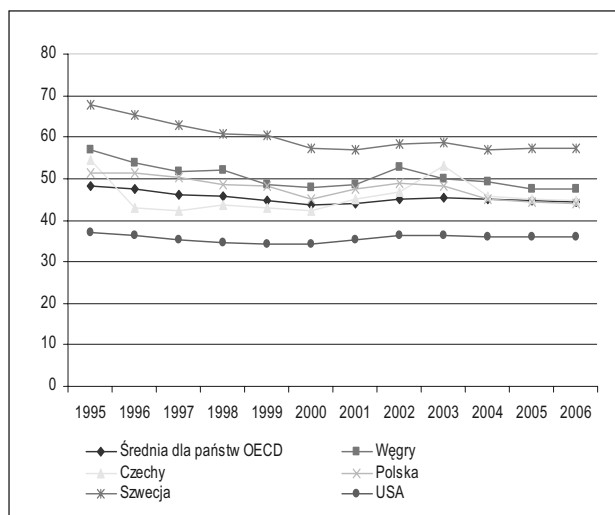
Tabela 1. *Udział całkowitych wydatków publicznych w nominalnym PKB, wybrane kraje 1995–2006*

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
Średnia dla państw OECD	48,2	47,4	46,1	45,7	44,8	43,6	44,1	45,0	45,5	44,9	44,6	44,5
Węgry	56,9	53,9	51,8	51,9	48,5	47,9	48,6	52,6	49,8	49,3	47,6	47,6
Czechy	54,4	42,8	42,4	43,8	42,9	42,1	45,0	46,9	53,2	45,9	45,2	44,6
Polska	51,3	51,2	50,2	48,5	48,1	44,9	47,6	48,9	48,2	44,9	44,4	43,9
Szwecja	67,6	65,2	62,9	60,7	60,3	57,3	56,9	58,3	58,6	57,1	57,4	57,2
USA	37,0	36,5	35,4	34,7	34,3	34,2	35,3	36,3	36,5	36,0	35,9	36,0

\* Dane za lata 2005 i 2006 to prognozy.

Źródło: „Economic Outlook” 2005, nr 77, aneks statystyczny.

Wykres 1. *Udział całkowitych wydatków publicznych w nominalnym PKB (wybrane kraje) 1995–2006*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych tab. 1.

Poza tym, że polskie wydatki publiczne są tylko nieco wyższe niż średnia dla państw OECD i zbliżone do tych w krajach postkomunistycznych, to wykazują one w dodatku tendencję malejącą. Czy ktokolwiek

mógłby na podstawie tych danych stwierdzić, że mamy absurdalnie wysokie wydatki, skoro są one zbliżone do średniej i do wydatków w krajach porównywalnych z Polską, przynajmniej w tym, że również przechodzą transformację? Odpowiedź M. Góry mogłaby być jednak taka: w większości krajów Europy wydatki publiczne są absurdalnie wysokie, a ideałem są USA. Jeżeli wzorcem są Stany, to czy stopa wydatków publicznych wyższa o 9 punktów procentowych PKB netto jest już absurdalnie wysoka? Jeżeli tak, co mamy powiedzieć o stopie wydatków publicznych w Szwecji?

Autor mógłby jednak uznać, że zbyt wybiórczo czytamy jego artykuł. Wyraźnie twierdzi w części „Zadłużać już się nie da”, że: *Na skutek nadmiernych wydatków mamy gigantyczne bezrobocie, a wzrost gospodarczy, choć wyższy niż w większości innych krajów UE, jest niewystarczający (...)*. Nie znajdziemy w tym punkcie ani w całym artykule żadnych danych, które potwierdzałyby, że mamy jakieś specjalnie wielkie zadłużenie publiczne; o długu publicznym jest tu tylko jedno zdanie: *Teoretycznie można by zaciągnąć dług publiczny. W praktyce jest to niemożliwe, bo zostało to z nadadkiem wykorzystane (...)*. Spójrzmy, co na ten temat można wyczytać z publikacji OECD.

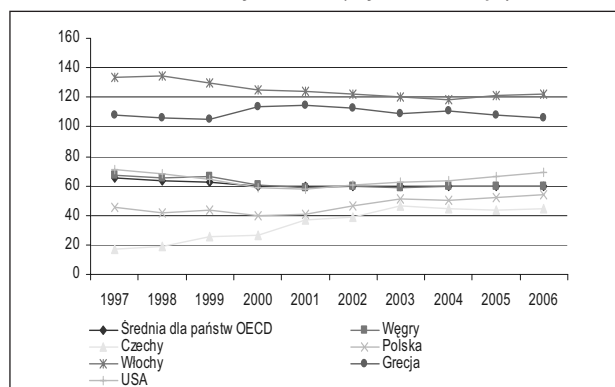
Tabela 2. *Ogólne zobowiązania państwa brutto w nominalnym PKB, wybrane kraje 1997–2006*

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
Średnia dla państw OECD	65,0	63,9	62,1	59,7	59,5	59,6	60,0	59,9	60,1	60,1
Węgry	67,3	64,9	66,4	60,2	59,1	59,4	58,9	59,6	59,4	59,4
Czechy	17,5	18,9	25,5	26,6	36,9	38,4	46,2	44,4	43,5	44,4
Polska	45,6	41,8	43,2	40,0	41,0	46,7	51,5	50,3	52,5	54,1
Włochy	133,3	134,9	129,4	124,7	123,9	122,6	120,1	118,6	120,8	121,8
Grecja	108,2	105,8	105,2	114,0	114,8	112,2	109,3	110,5	108,3	105,7
USA	70,9	67,7	64,1	58,3	57,9	60,2	62,6	63,4	66,4	69,1

\* Dane za lata 2005 i 2006 to prognozy.

Źródło: Jak w tab. 1.

Wykres 2. *Ogólne zobowiązania państwa brutto w nominalnym PKB (wybrane kraje)*



Źródło: Jak w wykresie 1.

Jak widzimy, dług publiczny w Polsce jest nawet mniejszy od średniej OECD, mniejszy też od długu węgierskiego. W jakich tarapatach gospodarczych muszą być Włochy i Grecja! USA też nie postępują zbyt racjonalnie, ale to można wytłumaczyć ich hegemonią gospodarczą nad światem czy wojną w Iraku.

A co z „gigantycznym bezrobociem” zapyta dociekliwy czytelnik? Wyjaśnianie bezrobocia tylko i wyłącznie za pomocą odwołania się do nadmiernych wydatków publicznych wydaje się problematyczne. Stephen Nickell, jeden ze światowej klasy ekonomistów zajmujących się od wielu lat ekonomią rynku pracy, napisał w kontekście analizy europejskiego bezrobocia: *Poziom zatrudnienia i stąd również bezrobocie determinowane jest przez zagręgowany popyt realny. Zależy on od wielu czynników,*

których większość jest poza kontrolą polityków<sup>1</sup>. Następnie omawiał wpływ polityki monetarnej i instytucji rynku pracy na poziom bezrobocia, a o roli całkowitych wydatków publicznych nie wspominał ani razu. Przy tym zakończył swoją analizę również niezgodnie z sugestiami M. Góry jakoby cała Europa kontynentalna była w kłopotach pod tym względem: *Dzisiejsze (2003) średnie bezrobocie w Europie jest relatywnie wysokie w porównaniu z pozaeuropejskimi krajami OECD. Większość kra-*

*jów w Europie ma mniejsze bezrobocie w porównaniu z każdym pozaeuropejskim krajem OECD, włączając w to USA. Te dwa fakty nie są sprzeczne, ponieważ największe gospodarki kontynentalnej Europy Zachodniej, a mianowicie Francja, Niemcy, Włochy i Hiszpania mają bardzo wysokie bezrobocie, a większość pozostałych ma je relatywnie niskie<sup>2</sup>.*

Warto i w tym przypadku przyjrzeć się temu, co mogą nam powiedzieć na ten temat dane.

Tabela 3. *Dynamika całkowitego popytu realnego i stopy bezrobocia w Polsce 1994–2004*

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dynamika całkowitego popytu realnego	4,1	7,2	8,5	9,8	6,2	4,9	2,8	-1,5	0,9	2,5	4,4
Stopa bezrobocia	14,4	13,3	12,3	10,9	10,2	13,4	16,4	18,5	19,8	19,2	18,8

Źródło: Jak w tab. 1.

Zgodnie z tym, co napisał na ten temat S. Nickell, współczynnik korelacji liniowej Pearsona przyjmuje wysoką wartość ujemną -0,821 (maksymalne wartości miary korelacji to -1 i 1). Oznacza to, że zmienne te są ze sobą silnie związane, a wzrostowi jednej towarzyszy spadek drugiej.

M. Góra mógłby na to odpowiedzieć, że poziom wydatków publicznych to najważniejszy czynnik wpływający na dynamikę całkowitego popytu realnego, a zależność między nimi jest ujemna, czyli wzrostowi wydatków powinien towarzyszyć spadek dynamiki popytu realnego. Zestawmy więc razem i te dane.

Tabela 4. *Dynamika całkowitego popytu realnego i udział wydatków publicznych w nominalnym PKB w Polsce 1995–2004*

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dynamika całkowitego popytu realnego	7,2	8,5	9,8	6,2	4,9	2,8	-1,5	0,9	2,5	4,4
Udział wydatków publicznych w nominalnym PKB	51,3	51,2	50,2	48,5	48,1	44,9	47,6	48,9	48,2	44,9

Źródło: Jak w tab. 1.

Współczynnik korelacji liniowej między tymi zmiennymi wynosi 0,544, a więc jest to zależność słabsza niż poprzednia. Co ważniejsze, przyjął on jednak wartość dodatnią, a więc zmniejszeniu dynamiki realnego popytu towarzyszy zmniejszenie wydatków publicznych i odwrotnie. Gdyby były to zależności przyczynowo-skutkowe, to obniżanie poziomu wydatków publicznych spowodowałoby

zmniejszenie tempa dynamiki popytu realnego i zwiększenie bezrobocia. W każdym razie taka hipotetyczna obrona przed zarzutem sformułowanym na podstawie poglądów S. Nickella nie wytrzymuje krytyki.

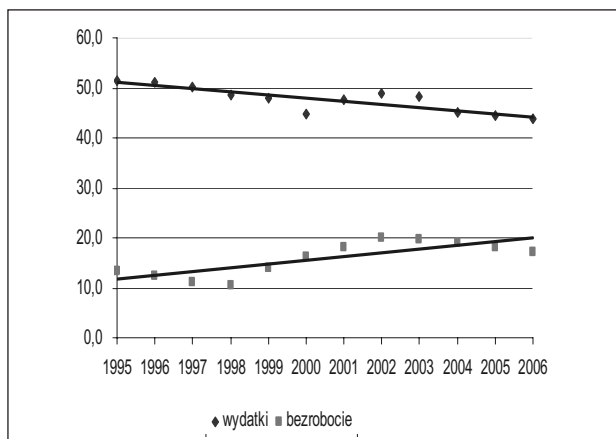
Spójrzmy teraz na dane bezpośrednio obrazujące wydatki publiczne i stopę bezrobocia w okresie 1995–2006. Zilustrujemy te dane wykresem 3.

Tabela 5. *Wydatki publiczne w nominalnym PKB i stopy bezrobocia w Polsce 1995–2006*

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Wydatki publiczne w nominalnym PKB	51,3	51,2	50,2	48,5	48,1	44,9	47,6	48,9	48,2	44,9	44,4	43,9
Stopa bezrobocia	13,3	12,3	11,2	10,6	13,9	16,1	18,2	19,9	19,6	19,0	18,2	17,3

Źródło: Jak w tab. 1.

Wykres 3. *Wydatki publiczne w nominalnym PKB i stopa bezrobocia w Polsce 1995–2006*

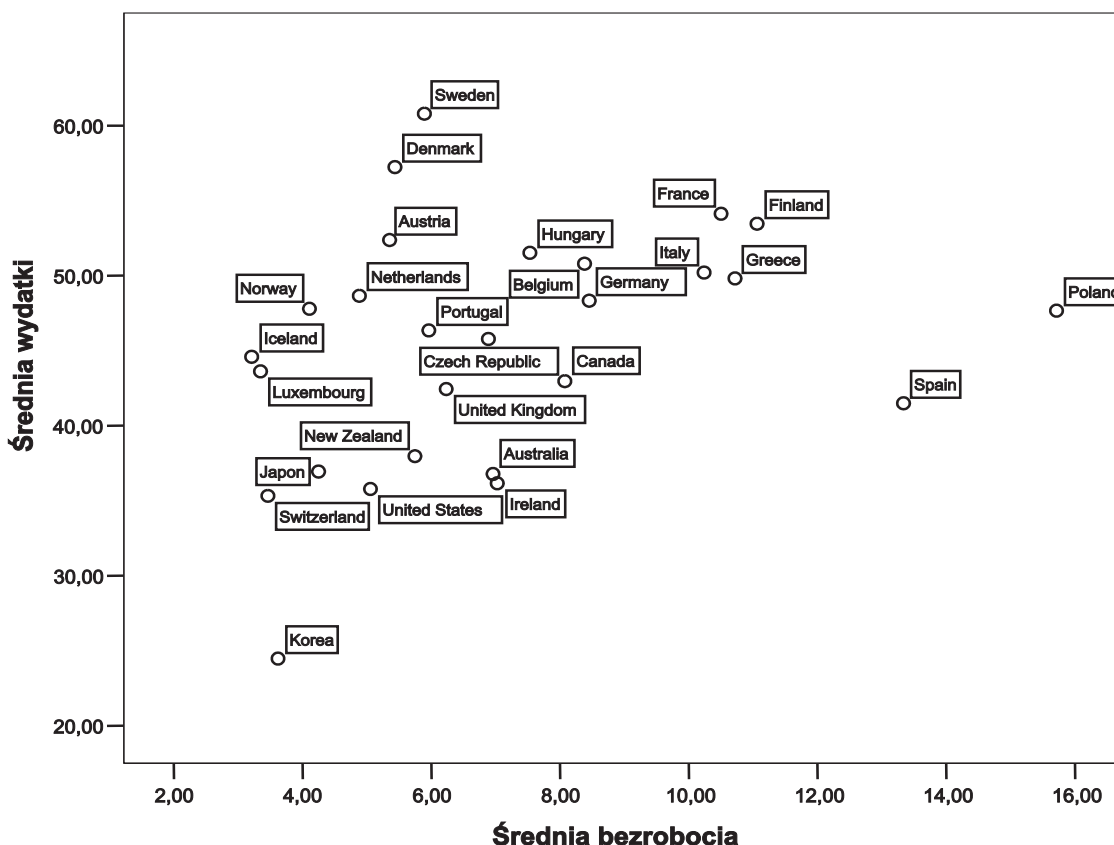


Źródło: Jak w wykresie 1.

Na wykresie 3 dodałem również linie trendu dla obu serii danych. Widać wyraźnie, że w tym okresie wydatki miały trend spadkowy, a bezrobocie trend wzrostowy. Uderzające, że jest to niezgodne z rozumowaniem M. Góry opartym na założeniu, że spadek wydatków będzie powiązany ze spadkiem bezrobocia i odwrotnie. Z danych wynika, że spadkowi wydatków towarzyszył wzrost bezrobocia lub wzrostowi bezrobocia – spadek wydatków. Widać to również, jeżeli obliczymy współczynnik korelacji liniowej Pearsona dla tych zmiennych. Przyjmuje on wartość ujemną (-0,562), czyli współzmiennność ma charakter taki, że wzrostowi jednej zmiennej towarzyszy spadek drugiej.

Zadałem sobie trud sporządzenia wykresu, który by obrazował położenie poszczególnych państw OECD pod względem średniej stóp bezrobocia i średniej udziału wydatków publicznych obliczonych dla lat 1994–2006. Posłużyłem się średnimi, żeby uzyskać obraz w pewnym sensie syntetyczny dla tych lat.

Wykres 4. Średnia stóp wydatków publicznych w nominalnym PKB i średnia stóp bezrobocia dla krajów OECD (bez Słowacji, Meksyku i Turcji) w latach 1994–2006



Źródło: Jak w wykresie 1.

Z wykresu 4 wynika, że Polska miała wyraźnie większą średnią bezrobocia w tym okresie w porównaniu z pozostałymi krajami, ale średnia udziału wydatków publicznych w nominalnym PKB nie była wcale najwyższa. Współczynnik korelacji liniowej między tymi zmiennymi ma wartość 0,321, co oznacza, że są one jednak powiązane dodatnio, tj. wzrostowi jednej towarzyszył wzrost drugiej, a więc tym razem zgodnie z sugestiami M. Góry, ale siła korelacji jest niższa niż w poprzednich przypadkach.

Ponadto z badań wynika, że nasze rzeczywiste bezrobocie nie jest tak wysokie, jak na to wskazują stopy z rejestracji i z Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności. Kierownik badania „Diagnoza Społeczna 2005” prof. J. Czapiński stwierdził, że rzeczywistych bezrobotnych szukających pracy jest 12%, czyli o około 1/3 mniej niż to wskazują rejestracja i badania GUS<sup>3</sup>. Na to jednak M. Góra mógłby odpowiedzieć, że szacunki skali rzeczywistego bezrobocia w innych krajach OECD też mogłyby iść w podobnym kierunku, a więc nadal nasze bezrobocie będzie relatywnie „gigantyczne”.

Pozostał nam do omówienia bardziej paradoksalny koszt gospodarczy „absurdalnej skali” wydatków publicznych, na który wskazał M. Góra, a mianowicie spowolniony wzrost gospodarczy. Sam autor przyznał, że Polska osiągnęła drugie miejsce w rankingu dynamiki wzrostu gospodarczego w Europie zaraz po Irlandii (ostatnie 15 lat). Realna wartość polskiego PKB wzrosła w latach 1989–2004 o 42%, Węgry miały ten wskaźnik na poziomie 20%, a Czechy na poziomie 14%<sup>4</sup>. Zawsze można powiedzieć, że moglibyśmy się rozwijać gospodarczo jeszcze szybciej,

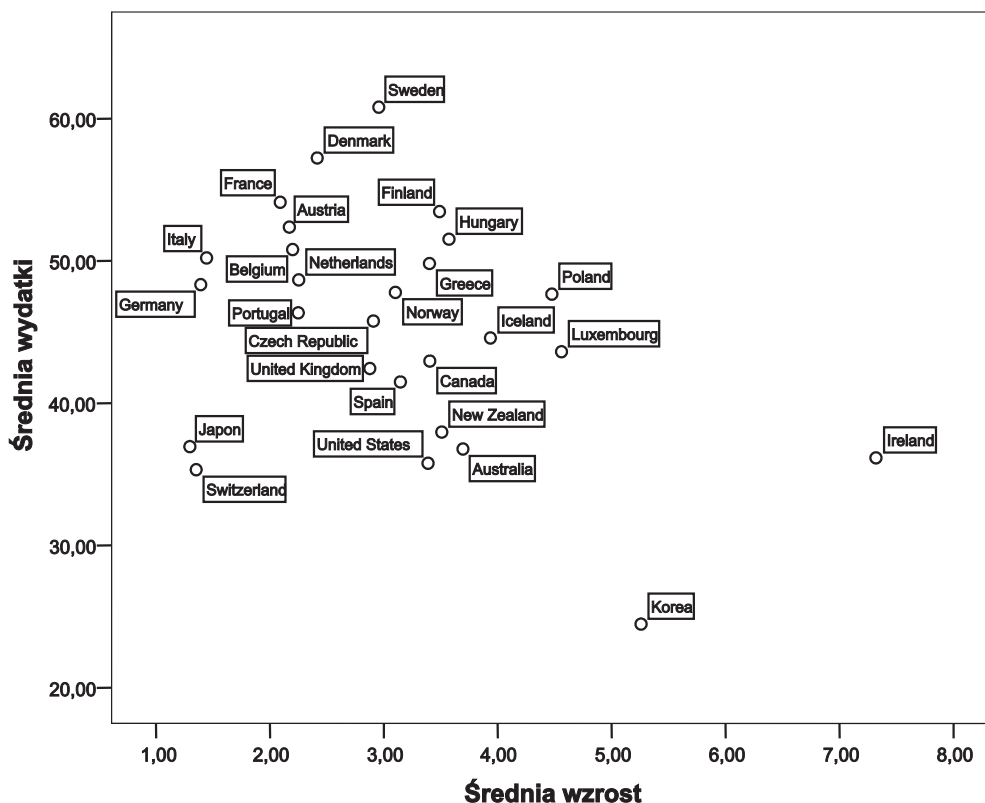
może nawet szybciej niż Chiny lub jakikolwiek kraj na świecie, gdyby wydatki publiczne były na poziomie, np. koreańskich. Tyle, że takie opinie należy jeszcze przekonująco uzasadnić. Żeby to uczynić M. Góra musiałby odwołać się do teorii, w której główną determinantą niskiej dynamiki wzrostu gospodarczego jest wysoki poziom wydatków publicznych. Pominę tu przytaczanie teorii wzrostu gospodarczego. Historycznie ujmując doświadczenia najbogatszych krajów świata, można stwierdzić, że wiek XX był wiekiem gigantycznego tempa wzrostu gospodarczego w porównaniu z poprzednimi wiekami, jak również był to wiek gigantycznego wzrostu wydatków publicznych.

Na wykresie 5 (s. 5) zobaczymy uśredniony obraz sytuacji krajów OECD w latach 1994–2006. Tym razem miejsce każdego z nich wyznacza średnia udziału wydatków publicznych w nominalnym PKB i średnia tempa wzrostu realnego PKB.

Polska znajduje się wśród krajów, które przeciętnie rozwijały się pod względem gospodarczym bardzo szybko, ustępując tylko Irlandii, Korei i Luksemburgowi. Nasze wydatki publiczne w tym okresie nie były jednak ani relatywnie wysokie, ani relatywnie niskie. Współczynnik korelacji dla tych zmiennych wynosił -0,375, co oznacza, że powiązane są zgodnie z tym, co sugeruje M. Góra, tj. wzrostowi wydatków towarzyszy spadek tempa wzrostu i odwrotnie, ale nie jest to związek zbyt silny.

Według M. Góry, to jednak nie jakikolwiek wzrost wydatków publicznych osłabia tempo wzrostu gospodarczego, ale ich „nadmierny wzrost”. Nie wiadomo jednak, jaki wzrost tych wydatków mamy uznać za nadmierny, skoro nasz „absurdalnie wysoki” ich po-

Wykres 5. Średnia stóp wydatków publicznych w nominalnym PKB i średnie tempo wzrostu realnego PKB w latach 1994–2006 dla krajów OECD (bez Słowacji, Meksyku i Turcji)

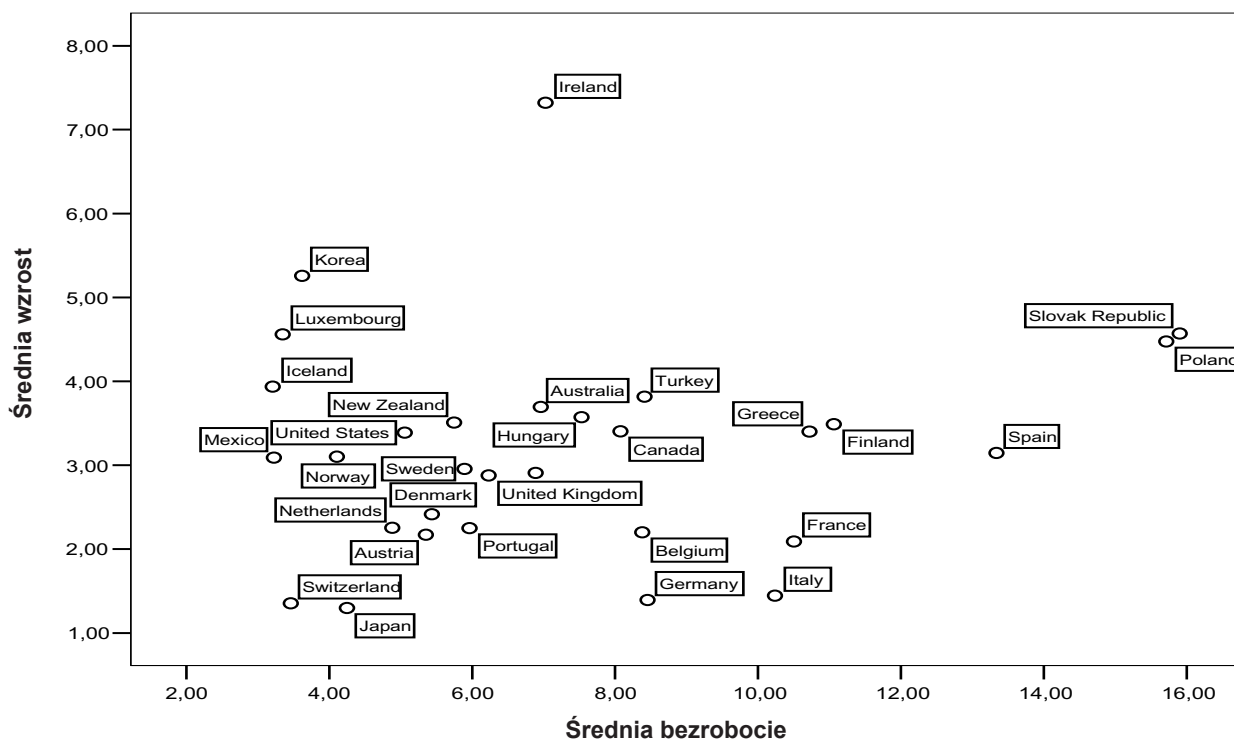


Źródło: Jak w wykresie 1.

ziom dał nam drugie lub trzecie miejsce w Europie pod względem dynamiki wzrostu gospodarczego, jaki więc musiałyby on być, aby nie być nadmiernym? Może 40% nominalnego PKB? Może 27%, skoro Korea Południowa nie ma z tym kłopotów? Zysk z tego byłby jednak niewielki, ponieważ średni poziom wzrostu realnego PKB Korei w latach 1994–2006

wyniesie 5,3%, a w Polsce w tym samym okresie 4,3%. Czyżby jeden więcej punkt procentowy średniej wzrostu gospodarczego dałby zasadniczą redukcję „gigantycznego bezrobocia”? Zobaczmy dla porządku, jak wygląda pozycja krajów OECD pod względem uśrednionego tempa wzrostu gospodarczego i bezrobocia w latach 1994–2006.

Wykres 6. Średnia wzrostu realnego PKB i średnia stóp bezrobocia w krajach OECD w latach 1994–2006



Źródło: Jak w wykresie 1.

Współczynnik korelacji między tymi zmiennymi wynosi 0,126, czyli zależność jest już bardzo słaba i dodatnia, tj. wzrostowi jednej zmiennej towarzyszy wzrost drugiej, co akurat jest niezgodne z oczekiwaniami, bo utarło się, że wzrostowi gospodarczemu powinien towarzyszyć spadek bezrobocia.

Weźmy to wszystko w nawias. M. Góra wyjaśnia zależność między wzrostem gospodarczym a nadmiernymi wydatkami publicznymi tym, że powodują one zniechęcenie do pracy: *ludziom nie chce się podejmować wysiłku ani jako pracownikom, ani jako przedsiębiorcom*. Pomijając już teorię ludzkich motywacji do pracy, która z pewnością nie ograniczyłaby się do wskazania, że główną determinantą intensywności ludzkiej pracy są wyłącznie koszty pracy, i tym razem nie znajdziemy żadnych danych na potwierdzenie opinii, że polscy pracownicy i przedsiębiorcy są jakoś szczególnie zniechęceni do pracy na tle pracowników i przedsiębiorców z innych krajów świata. Może średnia liczba godzin przepracowanych rocznie z uwzględnieniem poziomu zatrudnienia byłaby dobrym wskaźnikiem chęci do pracy lub pracowitości? Szacunki dla 2004 r. opublikowano na stronach OECD<sup>5</sup>. Okazuje się, że dla Polski wynosił on 1983 godzin, dla Czech – 1986, dla Węgier – 1925, przodowała Korea Południowa z liczbą 2423, w USA było to 1824 godzin, a w Japonii – 1789. Najbardziej „leniwi” spośród narodów OECD okazali się Holendrzy ze średnią roczną liczbą przepracowanych godzin wynoszącą 1357. Średnia dla krajów OECD wynosiła 1709 godzin. Należy więc do narodów pracowitych, a więc gdyby nawet poziom wydatków publicznych wpływał na liczbę przepracowanych godzin (Korea ma najniższy wskaźnik tych wydatków), to w Polsce ten wpływ nie jest zbyt widoczny, z czego wynikałoby, że i te wydatki nie są zbyt wysokie.

Uwierzmy jednak na chwilę, że jesteśmy obciążeni wydatkami ponad miarę, do granic wytrzymałości. Co nam proponuje w związku z tym M. Góra? Teoretyczny podział wydatków na trzy kategorie: 1) słuszne i efektywne, 2) słuszne, ale nie najważniejsze, 3) zbyt kosztowne. Przyjmuje on przy tym – nie wiadomo, na jakiej podstawie – że te pierwsze stanowią około 50%, czyli w domyśle mamy, że finansowanie pozostałych nie jest konieczne. Autor podaje tylko jeden przykład wydatków z drugiej kategorii: dotowanie upadających przedsiębiorstw. Zaraz potem dowiadujemy się, że słuszne i efektywne są wydatki na funkcjonowanie państwa, usługi społeczne i rozwój infrastruktury, reszta może być zlikwidowana dla realizacji celów strategicznych lub dla odciążenia społeczeństwa. I to wszystkie konkretne informacje na ten temat.

Zamiast wdawać się w analizę poszczególnych wydatków M. Góra proponuje coś wyjątkowo radykalnego: *Zamiast poszukiwania zbędnych, można przyjąć, że eliminujemy wszystkie wydatki, a potem rozważyć, które należy przywrócić ze względu na ich absolutną niezbędność*. Nie wiadomo, czy ma to być eksperyment myślowy, czy propozycja polityczna dla przyszłego rządu. Z pewnością to pierwsze, bo któż byłby na tyle szalony, żeby wyeliminować wszystkie wydatki publiczne? Jest to rozumowanie nawiązujące do wizji społeczeństwa, w którym państwa jest tylko tyle, ile absolutnie niezbędne. Pytanie tylko, absolutnie niezbędne do czego? M. Góra przyznaje, że państwo to instytucja umożliwiająca społeczeństwu osiągnięcie wspólnych celów i pośrednio wskazuje te cele, pisząc o negatywnych efektach braku państwa.

Jak mamy jednak wyznaczyć absolutnie niezbędną ilość środków publicznych potrzebnych na realizację wspólnych celów? Kto ma nam wskazać, które cele są wspólne, które z nich strategiczne, a które mniej istotne?

M. Góra twierdzi, że obecnie najważniejszym wspólnym celem, który ma realizować rząd powinno być ratowanie gospodarki poprzez odciążenie społeczeństwa. Jeżeli przyjmujemy, że wszystkie wspólne cele, aby być realizowane, muszą być finansowane przez społeczeństwo, to obniżenie poziomu ich finansowania powinno skutkować zmniejszeniem poziomu realizacji wszystkich wspólnych celów. Żeby nie wpaść w pułapkę polegającą na tym, że chcemy lepiej realizować cele wspólne poprzez obniżenie wydatków na ich realizację, a przez to gorzej je realizujemy, autor musi założyć np., że realizacja niektórych celów wspólnych (gospodarczych) nie wymaga wydatków publicznych i że większość czy niektóre wydatki nie są efektywne, tzn. ich obniżenie nie wpłynie na poziom realizacji żadnych wspólnych celów (racjonalizacja wydatków).

Pierwsze założenie wiąże się z kontrowersjami na temat roli państwa w gospodarce. Wydaje się jednak, że w tej dziedzinie mamy do czynienia z coraz bardziej powszechnym konsensusem co do tego, że do wzrostu gospodarczego potrzebne jest skuteczne państwo, a nie ma skutecznego państwa bez odpowiedniego poziomu finansowania, który zależny jest od wysokości podatków nałożonych na społeczeństwo. Pomijam tu sprawę realizacji celów, o których założono, że ich jednoczesne osiągnięcie nie jest możliwe, wtedy trzeba świadomie podejmować decyzje, który z celów ma mieć priorytet i zgodzić się na mniejszy poziom realizacji drugiego celu. M. Góra mógłby więc twierdzić, że obecnie priorytetem muszą być cele gospodarcze, dlatego należy się zgodzić na mniejszy poziom realizacji innych celów. Nie robi tego jednak i sugeruje, że obniżenie wydatków będzie miało wyłącznie dobroczynne skutki dla społeczeństwa, a w dodatku nie będzie się to wiązało z żadnymi kosztami.

Drugie założenie wiąże się z koniecznością szczegółowej analizy i argumentacji przekonująco wykazującej, że pewne kategorie wydatków nie są efektywne i o ile można je ograniczyć w taki lub inny sposób. Autor wspomina o dotowaniu upadających przedsiębiorstw, a przy innej okazji o wyludzonych rentach i wcześniejszych emeryturach. Nie wspomina już o wyludzeniach i oszustwach podatkowych, o zmarnowanych pieniądzach na wspieranie firm, które nie upadają itd. Ponadto, problem w tym, że likwidacja przedsiębiorstwa również sporo kosztuje, podobnie jak ograniczanie poziomu wyludzania rent, a także wspomaganie przekwalifikowania w przypadku warunków wykonywanych długi czas w szczególnych warunkach. Koszty te mają zarówno bezpośredni, jak i pośredni charakter. Likwidowanie jednych wydatków rodzi wydatki gdzie indziej, i należy dowieść, że nowe koszty nie będą większe niż koszty zaoszczędzone.

M. Góra twierdzi, że *Słuszność celu nie jest jednak warunkiem wystarczającym, by obciążać społeczeństwo jego finansowaniem. Konieczne jest, by społeczny pożytek z tego był większy od społecznego kosztu związanego z dodatkowym obciążeniem społeczeństwa*. Dalej jednak pośrednio wspomina o korzyściach płynących z wydatków publicznych. Wynika stąd, że odciążanie społeczeństwa poprzez

cięcie wydatków publicznych wymaga rachunku społecznych korzyści i kosztów tych cięć. Wyżej starałem się podważyć hipotezę, że mamy nadmierne wydatki i stąd możemy sensownie zadać pytanie, czy w ogóle jest to problem. Jeżeli zgodzilibyśmy się, że są jednak za duże, to należałoby przedstawić pełny rachunek społecznych kosztów i korzyści ich obniżania, z uwzględnieniem wag, jakie w bilansie przypisano poszczególnym elementom. M. Góra nie przedstawia tego rachunku, ale jest przekonany, że jego wynik będzie jednoznaczny, podkreślając głównie gospodarcze korzyści z obniżania wydatków. Problemem jednak jest niezbyt przekonujące uzasadnienie tej opinii. Po pierwsze, wydatki – relatywnie na sprawę patrząc – nie są zbyt duże. Po drugie, realizacja celów, o które dopomina się autor, nie zależy głównie od poziomu wydatków.

Zakończenie artykułu przedstawia rozumowanie, które ma pogrążyć zwolenników podwyższania wydatków publicznych lub ich nieobniżania. Ich zasadniczym argumentem ma być to, że *beneficjentami tych wydatków są ludzie najbardziej potrzebujący, a koszt wydatków spada głównie na najlepiej sytuowanych*. M. Góra twierdzi, że progresywność podatków w Polsce jest iluzoryczna, m.in. ze względu na mały udział podatków od dochodów osób fizycznych w sumie podatków i ulgi podatkowe, z których przede wszystkim korzystają zamożniejsi. Przytacza on również badania OECD i Eurostatu, z których ma wynikać, że skala obciążenia mniej zamożnych jest w Polsce najwyższa w Europie. Autor używa tych argumentów do podważenia zasadności postulatów wprowadzenia podatku liniowego, który – jak sugeruje – w rzeczywistości już mamy. Ma to osłabiać drugą część argumentu przeciwników obniżania lub zwolenników podwyższania wydatków, tzn. koszt wydatków nie spada na najlepiej sytuowanych. O pierwszej M. Góra już nie wspomina, ale można przytoczyć dane, z których wynika, że za pomocą transferów socjalnych, finansowanych przeciwieństwo z podatków i składek obciążających społeczeństwo, Polska zredukowała stopę ubóstwa z 48% do 15% (linia ubóstwa 60% mediany dochodów, dane za 2001 r.)<sup>6</sup>, a więc przynajmniej z wydatków na te cele korzystają mniej zamożni. Wniosek, jaki wyciąga stąd autor: *Beneficjentem obniżenia obciążeń będzie całe społeczeństwo, a szczególnie ludzie gorzej sytuowani*. Trudno się zgodzić z tym, że beneficjentem stanie się całe społeczeństwo, o ile nie założymy, że w wyniku obniżenia wydatków wspólne cele, których realizację one finansują, będą realizowane lepiej (wymaga to wskazania, jak realizować wspólne cele jednocześnie lepiej i taniej).

Jeżeli mamy najwyższe w Europie opodatkowanie pracowników zarabiających poniżej średniej i mających większe rodziny na utrzymaniu, to po ogólnym obniżeniu podatków dochody netto tych kategorii prawdopodobnie wzrosną. Jeżeli jednak wzrosną przy tym ceny dóbr, których produkcja była tak czy inaczej wspomagana środkami publicznymi, a do tego zmniejszy się poziom finansowania transferów socjalnych, to korzyści mniej i najmniej zamożnych mogą okazać się iluzoryczne. Wyżej pokazywałem, że trudno oczekiwać na podstawie danych, aby samo obniżenie wydatków publicznych, czyli podatków, wpłynęło znacząco na poziom bezrobocia, a więc

i pod tym względem nie skorzystają. Może się mylę, ale aby na cięciu wydatków publicznych skorzystali jednocześnie mniej i najmniej zamożni, musi być spełnionych wiele dodatkowych warunków, o których M. Góra w ogóle nie wspomina.

Druga uwaga. Jest wiele innych argumentów przemawiających za nieobniżaniem lub podwyższaniem poszczególnych kategorii wydatków i wydatków w ogóle, poza tym, który obrał za cel autor. Jeżeli wykazemy, że państwo w realizacji wielu wspólnych celów jest nieskuteczne, a powodem tego jest zbyt mały poziom ich finansowania, to wniosek nasunie się sam. W gruncie rzeczy argument, że na wzroście wydatków publicznych skorzystają głównie najmniej zamożni jest bardzo słaby merytorycznie i politycznie. Korzyści z realizowania wspólnych celów powinni odnosić wszyscy ci, którzy tworzą społeczeństwo. Wszyscy jesteśmy obciążeni kosztami i wszyscy korzystamy z korzyści wynikających z istnienia wydatków publicznych na działalność państwa. Problemy głównie dotyczą rozkładu tych kosztów i korzyści. Skoro sam M. Góra przyznaje, że największe koszty ponoszą mniej zamożni i przemilcza resztę, możemy sobie dopowiedzieć, że największe korzyści pewnie odnoszą bardziej zamożni. Mamy więc bardzo niesprawiedliwy system podatkowy, który ma charakter nie liniowy, ale regresywny, tzn. w rzeczywistości bardziej obciąża mniej zamożnych. Taki rozkład wydaje się żąłco niesprawiedliwy i pozostanie takim, jeżeli tylko obniżymy wydatki publiczne i tym samym ogólny poziom podatków.

Podsumowując, nie mamy w Polsce zbyt wysokich wydatków publicznych, a postulat ich obniżania dla redukcji bezrobocia i dynamizowania tempa wzrostu gospodarczego jest wątpliwy. Nie wynika z tego jeszcze, że należy zwiększać wydatki publiczne w Polsce albo jak należy rozwiązywać problem bezrobocia, czy przyspieszać wzrost gospodarczy. Moja argumentacja miała głównie negatywny charakter, gdyż pisałem polemikę. Uważam, że wydatki i podatki, za pomocą których je finansujemy, są pochodną politycznej dyskusji na temat priorytetów działań publicznych. Argumenty ideologiczne i potoczne opinie odgrywają w niej większą rolę niż rzetelna analiza naukowa.

Zdaję sobie sprawę, że narzędzia, którymi się posłużyłem do podważenia podstaw rekomendacji politycznych M. Góry, są bardzo prostolinijne i słabe w stosunku do tego, czym dysponuje współczesna ekonometria. Mam też nadzieję, że ekonomiści proponują politykom i społeczeństwu rozwiązania, które mają oparcie w danych empirycznych i solidnej analizie ekonometrycznej. Wynikałoby stąd, że muszę się mylić i łatwo będzie tego dowieść. Wtedy okaże się, że moja metoda mnie zawiodła, a iluzje, które chciałem rozwiązać, były prawdą.

<sup>1</sup> S. Nickell, *Labour market institutions and unemployment in OECD countries*, w: CESifo DICE Report 2/2003, s. 13.

<sup>2</sup> Tamże, s. 25.

<sup>3</sup> W. Szacki, *Komu grozi bezrobocie*, „Gazeta Wyborcza” z 26.8.2005 r.

<sup>4</sup> *Raport o transformacji – „Reformatorem wiedzie się lepiej”*, „Rzeczpospolita” z 26.8.2005 r.

<sup>5</sup> *International comparisons of labour productivity levels – estimates for 2004*, lipiec 2005, OECD.

<sup>6</sup> *Social inclusion in the new member states. A synthesis of the joint memoranda on social inclusion*, raport Komisji Europejskiej z 2004, s. 67.