

Maria Piotrowska

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

OCENA ZNACZENIA JAKOŚCI PAŃSTWA

1. Wprowadzenie

Polska stoi przed bardzo trudnym zadaniem zreformowania finansów publicznych. Reformy te powinny przynieść wzmocnienie gospodarki, pod warunkiem jednak, że nie doprowadzą do groźnych napięć społecznych destabilizujących państwo. Problem jest trudny do rozwiązania ze względu na swoje rozległe konsekwencje. Niestety teoria ekonomii nie oferuje żadnej gotowej i sprawdzonej recepty na uzdrowienie finansów publicznych¹. Pomysł, który sprawdził się w jednym kraju, nie musi zakończyć się sukcesem w drugim. Ponadto należy ustalić, co to znaczy sukces reformy finansów publicznych. Samo zmniejszenie deficytu budżetowego nie może być kryterium oceny. To nie jest cel sam w sobie, który należy osiągnąć za wszelką cenę. Warto o tym pamiętać, analizując różne propozycje zmian, zwłaszcza dotyczące podniesienia podatków. Redukcja deficytu budżetowego powinna być konsekwencją poprawy jakości sektora publicznego.

A zatem co to znaczy, że reforma finansów publicznych się powiodła? Czy przede wszystkim powinna przyczynić się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego i spadku bezrobocia, poprawy infrastruktury, czy też powinna przynieść wyraźną poprawę działania administracji, służby zdrowia, szkolnictwa, policji i sądownictwa, a może powinna zmniejszyć ubóstwo i rozpiętość dochodów społeczeństwa? Byłoby bardzo dobrze, gdyby udało się to wszystko osiągnąć. Czy jest to możliwe? To zależy, w jakiej perspektywie czasowej oczekujemy tych rezultatów. W ciągu kilku lat jest to praktycznie niemożliwe, ale im dłuższy okres

¹ W literaturze prezentowane są liczne wyniki badań empirycznych dotyczących procesów konsolidacji finansów publicznych w różnych grupach krajów (np.: [Alesina, Perotti 1995; Giavazzi, Pagano 1990; 1996; McDermott, Wescott 1996; Alesina, Ardagna 1998; Perotti 1998; Fakin, Crombrughe 1997; Giavazzi, Jappelli, Pagano 2000; Gupta i in. 2001; Heylen, Everaert 2000; Von Hagen, Hughes-Hallet, Strauch 2001; European Commission 2003; Afonso, Nickel, Rother 2005]).

konsekwentnej konsolidacji finansów publicznych, tym więcej pozytywnych rezultatów reform budżetu państwa.

Jak zatem rozłożyć priorytety w planowanych reformach? Czy należy przede wszystkim skupić się na rozmiarze państwa, mierzonym udziałem wydatków sektora publicznego w PKB, czy też na poprawie jego jakości, czyli podniesieniu jakości prawa oraz instytucji państwa? A jeżeli trzeba dokonać jednego i drugiego, to czy jesteśmy świadomi, jakie są zależności między rozmiarem a siłą państwa? Wśród ekonomistów nie ma zgody co do oceny rozmiaru wydatków sektora publicznego, przeważa jednak pogląd, że zbyt duży zakres państwa przynosi więcej negatywnych skutków niż pozytywnych [Schuknencht, Tanzi 2000; 2005; Afonso i in. 2001]. Natomiast w odniesieniu do jakości państwa panuje jednomyślność. Wzmacnianie instytucji państwa, i tym samym podnoszenie jakości rządzenia, jest oceniane zdecydowanie pozytywnie [Strauch, von Hagen 2000; Schuknecht, Tanzi 1997; Rodrik 2000; von Hagen, Hallerberg, Strauch 2004; Fukuyama 2005].

Celem artykułu jest znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy poprawa jakości instytucji państwa powinna być w Polsce priorytetowym zadaniem rządu? Odpowiedź będzie zdecydowanie pozytywna, jeśli jakość państwa okaże się ważnym czynnikiem określającym rozmiar państwa oraz wpływającym na skuteczność realizacji funkcji państwa.

2. Jak zmierzyć siłę państwa?

Naukowcy związani z Bankiem Światowym publikują od 1996 r. zestaw wskaźników jakości rządzenia (*governance indicators*), które pozwalają ocenić różne aspekty ram instytucjonalno-prawnych państwa, a zatem dają obraz siły państwa². Wskaźniki te obejmują sześć obszarów: 1) zakres, w jakim obywatele mogą uczestniczyć w wyborze rządu oraz niezależność mediów; 2) stabilność polityczną rządu; 3) skuteczność rządu – oceniane są tutaj kompetencje urzędników administracji oraz ich niezależność od nacisków politycznych, jak również wiarygodność rządowych zobowiązań; 4) jakość regulacji – ten wskaźnik odnosi się do zakresu nieprzyjaznych rynkowi regulacji, takich jak kontrola cen, niewłaściwy nadzór bankowy, obciążenia nakładane przez nadmierną regulację na rozwój biznesu i handlu zagranicznego; 5) reguły prawa – wskaźnik obejmuje zakres przestępczości, skuteczność i przewidywalność wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie kontraktów; 6) ostatni wskaźnik ocenia kontrolę korupcji. Większe wartości wskaźników świadczą o wyższej jakości państwa.

W artykule brane są pod uwagę wskaźniki dla 24 krajów: 15 starych członków UE plus Norwegia oraz 8 nowych członków UE (bez Cypru i Malty). Dane publikowane są w pracy D. Kaufmanna, A. Kraaya i M. Mastruzziniego [2005] dla okresu 1996-2004 z częstotliwością co dwa lata (tab. 1).

² Opis metodologii konstrukcji wskaźników w pracy [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2005].

Tabela 1. Wskaźniki jakości państwa w Unii Europejskiej (i Norwegii) w okresie 1996-2004

Skuteczność administracji rządowej					Jakość regulacji, jakim podlega gospodarka					Jakość prawa i skuteczność wymiaru sprawiedliwości					Poziom kontroli korupcji				
96	98	00	02	04	96	98	00	02	04	96	98	00	02	04	96	98	00	02	04
1,92	1,56	1,72	1,85	1,76	1,51	1,21	1,53	1,67	1,41	1,98	2,1	2,08	1,87	1,76	1,66	2,02	1,95	1,85	2,1
1,78	1,17	1,48	1,94	1,71	1,32	1,07	0,76	1,47	1,25	1,65	1,29	1,62	1,46	1,47	1,12	1,23	1,38	1,61	1,53
0,78	0,72	0,7	0,72	0,63	1,18	0,78	0,67	1,12	0,97	0,64	0,62	0,59	0,69	0,69	0,59	0,35	0,4	0,36	0,3
2,04	2,13	1,84	2,05	2,15	1,64	1,4	1,41	1,74	1,76	2,03	1,99	1,95	1,93	1,91	2,24	2,57	2,38	2,25	2,38
0,61	0,54	1	0,85	0,99	1,41	1,06	1,33	1,41	1,61	1,35	0,54	0,71	0,78	0,91	0,05	0,49	0,78	0,72	0,82
1,89	2,02	1,89	2,13	2,06	1,5	1,51	1,81	1,96	1,79	2,08	2,06	2,11	1,96	1,97	2,23	2,55	2,56	2,45	2,53
1,75	1,64	1,42	1,69	1,42	1,18	0,97	0,78	1,22	0,91	1,65	1,44	1,47	1,3	1,33	1,39	1,75	1,48	1,39	1,44
1,91	1,78	1,9	1,83	1,38	1,54	1,19	1,38	1,57	1,29	1,9	1,9	1,89	1,71	1,66	1,76	2,21	1,74	1,81	1,9
0,76	0,78	0,77	0,8	0,74	0,8	0,83	0,93	1,12	0,85	0,78	0,66	0,73	0,77	0,75	0,37	0,85	0,82	0,58	0,56
0,6	0,78	0,78	0,79	0,68	0,6	1,15	1,12	1,19	1,22	0,66	0,78	0,84	0,84	0,85	0,63	0,69	0,78	0,59	0,65
1,8	1,73	2,03	1,67	1,48	1,58	1,54	1,7	1,63	1,63	1,77	1,81	1,84	1,68	1,62	1,84	2,15	1,57	1,67	1,61
0,88	1,05	0,8	0,96	0,58	0,86	0,81	0,78	1,13	0,97	0,89	1,07	0,93	0,79	0,74	0,46	1	0,91	0,8	0,66
0,04	0,19	0,36	0,7	0,6	0,53	0,72	0,53	0,92	1,02	0,19	0,08	0,24	0,42	0,48	-0,56	-0,1	0,04	0,09	0,23
0,06	0,18	0,36	0,65	0,7	0,38	0,21	0,52	1,04	1,16	-0,15	0,19	0,25	0,45	0,6	-0,13	0,07	0,29	0,26	0,36
2,34	2,11	2,1	2,3	2,08	1,5	1,27	1,9	1,93	2,02	1,78	1,92	2,07	2,05	1,98	1,8	2,17	2,07	2,17	2,16
2,32	2,53	2,08	2,2	2	1,77	1,51	1,91	1,9	1,67	1,94	2,02	1,95	1,8	1,78	2,13	2,48	2,36	2,16	2,08
2,18	2,08	1,55	1,9	1,97	1,54	1,25	0,95	1,52	1,33	2,1	2,21	1,99	1,92	1,95	2,01	2,35	2,13	1,99	2,11
0,63	0,86	0,38	0,64	0,47	0,45	0,83	0,62	0,65	0,64	0,46	0,57	0,62	0,58	0,51	0,41	0,49	0,49	0,4	0,16
1,11	1,49	1,06	1,05	0,92	1,46	1,19	1,05	1,47	1,14	1,35	1,3	1,14	1,26	1,16	1,22	1,56	1,44	1,33	1,23
0,28	0,08	0,28	0,43	0,67	0,27	0,29	0,37	0,75	1,15	0,12	0,13	0,3	0,35	0,49	0,41	-0,08	0,27	0,29	0,39
0,61	0,68	0,82	0,89	1,02	0,5	0,74	0,66	0,85	0,89	0,52	0,91	0,87	1,06	0,93	1,05	0,83	1,2	0,91	0,97
1,59	2,05	1,78	1,58	1,29	1,16	1,16	1,39	1,4	1,13	1,23	1,35	1,36	1,12	1,12	0,77	1,59	1,69	1,44	1,45
1,98	1,97	1,72	1,91	1,92	1,46	1,14	1,39	1,7	1,54	2,03	1,95	1,96	1,88	1,85	2,19	2,55	2,5	2,24	2,2
2,08	2,47	2,01	2,08	1,85	1,82	1,6	1,69	1,78	1,62	1,94	2,05	1,91	1,76	1,71	1,91	2,33	2,19	1,93	2,06

Objaśnienia:

1. Definicje i formalna konstrukcja wskaźników są omówione w pracy [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2005 (Appendix D), s. 130-133];
2. Składniki poszczególnych wskaźników są przedstawione w pracy [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2005 (Appendix B), s. 101-111];
3. Większe wartości wskaźników świadczą o wyższej jakości państwa.

Źródło: [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2005 (Appendix C), s. 112-129].

Przede wszystkim tym, co uderza przy analizie tych wskaźników, jest bardzo wyraźny podział Europy na dwie grupy – „starych” i „nowych” członków Unii. Ci pierwsi wypadają zdecydowanie lepiej, ale jest też pozytywna wiadomość na temat tych drugich: nowi członkowie wyraźnie wzmocnili swoje państwa w ostatnich ośmiu latach. Liderami w procesie poprawy jakości rządzenia były Słowenia i Estonia, które osiągnęły najwyższe wartości wskaźników. Bardzo duży zakres pozytywnych zmian wystąpił również na Litwie i Łotwie. Natomiast w krajach „starej” Unii pojawiła się tendencja osłabienia siły państwa. W większości tych krajów wartości wskaźników obniżyły się w latach 2002 i 2004, co nie jest dobrą wiadomością dla Europy.

Jak wypada Polska na tle innych krajów, przede wszystkim nowych członków UE? Niestety ocena jakości państwa w Polsce jest najniższa wśród krajów, które ostatnio weszły w skład Unii. W roku 2004 nasz kraj został sklasyfikowany na ostatnim miejscu w zakresie sprawności administracji, jakości regulacji, jakim jest poddawana gospodarka, kontroli korupcji oraz stabilności politycznej.

Aby zdać sobie sprawę z zakresu zróżnicowania siły państwa między Polską a pozostałymi nowymi członkami UE (bez Malty i Cypru), warto bliżej przyjrzeć się wartościom wskaźników w 2004 roku. Największa różnica dotyczyła kontroli korupcji. W Polsce wartość tego wskaźnika była na poziomie 0,16, natomiast w najlepszych krajach naszej grupy, którymi były Słowenia i Estonia, wskaźnik ten osiągnął odpowiednio wartość 0,97 i 0,91. Dla porównania w krajach skandynawskich wskaźnik jakości kontroli korupcji jest powyżej 2,00, w Niemczech 1,90.

Bardzo duża różnica wystąpiła również w odniesieniu do jakości regulacji nakładanych przez rząd na przedsiębiorstwa. W Polsce wskaźnik ten wyniósł 0,64, a w Estonii 1,61, na Węgrzech 1,22, w Słowacji 1,15. Te trzy najlepsze nowo przyjęte kraje niewiele ustępują dojrzałym gospodarkom rynkowym – dla porównania wskaźnik jakości regulacji w Niemczech był na poziomie 1,29, w Wielkiej Brytanii 1,62, w dynamicznie rozwijającej się Irlandii 1,63, a we Francji nawet na poziomie jeszcze niższym, bo tylko 0,91.

W grupie nowych członków Unii sprawność administracji rządowej została w Polsce oceniona najgorzej (wskaźnik wyniósł 0,47), natomiast najlepiej w Słowenii (1,02) oraz Estonii (0,99). W tym zakresie jednak nawet te dwa kraje dzieli spory dystans od liderów: Danii, Finlandii i Luksemburga, gdzie wskaźnik sprawności administracji jest powyżej 2,00.

I na zakończenie porównań: w grupie nowych członków Unii Polska zajęła przedostatnie miejsce w odniesieniu do sprawności wymiaru sprawiedliwości. Minimalnie gorzej wypadła Słowacja, gdzie wskaźnik wyniósł 0,49, a u nas 0,51. W krajach, które mogą się chlubić dobrze działającym aparatem sprawiedliwości, wskaźnik ten wynosi ponad 1,91 (np. w krajach skandynawskich).

Czy w świetle powyższych wyników wzmocnienie jakości instytucji państwa powinno stać się jednym z priorytetowych zadań rządu w Polsce?

3. Metodologia

Artykuł koncentruje się na sprawdzeniu następujących hipotez badawczych:

1. Jakość prawa oraz instytucji państwa jest istotnym czynnikiem wpływającym na rozmiar państwa.
2. Jakość rządu wpływa na realizację redystrybucyjnej funkcji państwa.
3. Wysoka jakość ram instytucjonalnych państwa stymuluje wzrost gospodarczy.

Weryfikacja powyższych hipotez zostanie oparta na wynikach uzyskanych z oszacowania równań regresji na podstawie danych przekrojowych dla 24 krajów dla okresu 1996-2004; próbka obejmuje kraje UE (bez Malty i Cypru) plus Norwegia. Dane pochodzą ze strony internetowej Eurostatu, publikowanej w 2005 roku³.

Estymacja równań regresji zostanie wykorzystana do zbadania istotności wpływu jakości rządu na rozmiar państwa oraz na realizację dwóch funkcji państwa: redystrybucyjnej oraz stymulującej wzrost gospodarczy.

Jakość rządu jest mierzona za pomocą wskaźników skonstruowanych przez Kaufmanna, Kraaya i Mastruzziego [2005], prezentowanych w tab. 1. Rozmiar państwa jest określony przez poziom wydatków sektora publicznego, czyli udział tych wydatków w PKB.

4. Jakość rządu a rozmiar państwa

Czy rozmiar państwa w Polsce, wyrażony przez wydatki budżetowe na poziomie około 48%⁴ PKB w latach 2002-2004, przekraczał możliwości ekonomiczne kraju?⁵ Jeśli przyjąć, że możliwości ekonomiczne, które pozwalają utrzymać dany rozmiar państwa, można zmierzyć PKB *per capita*, to analiza reszt z regresji udziału wydatków w PKB względem PKB *per capita* jest pomocna w udzieleniu odpowiedzi na to pytanie. Estymacja takiej regresji na podstawie danych krajów UE w okresie 1996-2004 pozwala oszacować, jak kształtuje się w Europie zależność między poziomem zamożności (PKB *per capita*) a rozmiarem państwa (udziałem wydatków sektora publicznego w PKB – dodatkowo estymacja przeprowadzona jest dla poziomu świadczeń socjalnych oraz poziomu wpływów podatkowych ogółem). Jeśli reszty z regresji dla Polski są dodatnie, to oznacza, że rozmiar państwa prze-

³ Zmienne wykorzystywane w regresjach wyrażone są w poziomach, jedynie PKB *per capita* w logarytmie.

⁴ W roku 2006 Polska zweryfikowała swoje dane dotyczące finansów publicznych publikowane na stronie internetowej Eurostatu dla okresu 1995-2004 w związku z wprowadzeniem nowej metodologii od 2004 roku. Udział wydatków oraz podatków w PKB został znacząco obniżony w całym okresie 1995-2004. Pozostałe kraje, które w 2004 r. wstąpiły do Unii, nie dokonały tak głębokiej korekty, a jedynie w paru przypadkach wystąpiła mała zmiana wartości danych. W takiej sytuacji w niniejszym badaniu zostały wykorzystane dane dla Polski, jakie publikował Eurostat przed dokonaniem korekty obliczeń przez nasz kraj.

⁵ Szersza dyskusja na temat rozmiaru państwa w krajach transformacji w pracy [Gupta i in. 2001].

kracza możliwości ekonomiczne kraju, biorąc za punkt odniesienia europejską tendencję kształtowania się zależności między PKB *per capita* a poziomem wydatków budżetowych. Wartości reszt dla Polski w okresie 1996-2004 przedstawiają dane w tab. 2.

Tabela 2. Rzeczywiste wartości wydatków sektora publicznego, świadczeń socjalnych płaconych z budżetu państwa i całkowitych wpływów podatkowych (jako % PKB) oraz ich odchylenia od wartości estymowanych dla Polski w okresie 1996-2004 (reszty z regresji względem PKB *per capita* w punktach procentowych)

Lata	Rzeczywiste wydatki sektora publicznego ^{a)} (% PKB)	Różnica między rzeczywistymi a estymowanymi ^{b)} wartościami wydatków sektora publicznego (reszty z regresji względem PKB <i>per capita</i> w punktach procentowych)	Rzeczywiste świadczenia socjalne płacone z budżetu państwa ^{a)} (% PKB)	Różnica między rzeczywistymi a estymowanymi ^{b)} świadczeniami socjalnymi płaconymi z budżetu państwa (reszty z regresji względem PKB <i>per capita</i> w punktach procentowych)	Rzeczywiste wpływy podatkowe ogółem ^{a)} (% PKB)	Różnica między rzeczywistymi a estymowanymi ^{b)} wpływami podatkowymi ogółem (reszty z regresji względem PKB <i>per capita</i> w punktach procentowych)
1996	51,2	+6,9	16,9	+4,7	46,5	+7,0
1997	50,2	+5,7	16,6	+4,2	45,7	+5,7
1998	48,5	+3,8	16,2	+3,6	44,5	+4,0
1999	48,1	+3,2	17,2	+4,4	44,9	+3,9
2000	44,9	-0,3	16,6	+3,6	42,5	+1,0
2001	47,6	+2,4	17,1	+4,1	43,8	+2,2
2002	48,9	+3,6	17,7	+4,6	43,9	+2,0
2003	48,1	+2,7	17,6	+4,4	44,3	+2,3
2004	47,0	+1,4	16,7	+3,3	44,0	+1,5

a) patrz wyjaśnienia w przypisie 4.

b) estymowane dla Polski wartości z równania regresji poziomu wydatków sektora publicznego (poziomu świadczeń socjalnych/poziomu wpływów podatkowych) względem PKB *per capita*. Równanie estymowane na podstawie danych przekrojowych dla 24 krajów uwzględnionych w badaniu dla lat 1996-2004, (wyniki estymacji mogą być udostępnione na życzenie Czytelnika).

Źródło: dane dotyczące wydatków sektora publicznego i świadczeń socjalnych płaconych z budżetu państwa pochodzą ze strony internetowej Eurostatu [<http://epp.eurostat.cec.eu.int>] – dane publikowane w 2005 roku.

Różnice między rzeczywistymi a estymowanymi wartościami poziomu wydatków i podatków wskazują, że rozmiar państwa w Polsce jest za duży w odniesieniu do naszego poziomu zamożności; oznacza to, że rozmiar państwa przekracza możliwości jego finansowania. Szczególnie niepokojący jest nadmierny poziom świadczeń socjalnych, który nie wykazuje tendencji spadkowej.

Czy jakość rządzenia jest ważnym czynnikiem wpływającym na rozmiar państwa? Istotne współczynniki przy wskaźnikach jakości rządzenia w równaniu regresji poziomu wydatków publicznych wskazują na odpowiedź pozytywną⁶. W Europie największy wpływ na rozmiar państwa (mierzony udziałem wydatków w PKB) ma jakość regulacji nakładanych przez rząd na gospodarkę. Im jest ona wyższa, tym mniejszy rozmiar państwa. Wysoka jakość administracji również wpływa na zmniejszenie rozmiaru państwa. Natomiast wzrost jakości prawa oraz wysoki poziom kontroli korupcji pozwalają na jego zwiększenie.

Bardzo niskie wskaźniki jakości rządzenia w Polsce wskazują, że na duży rozmiar państwa ma wpływ jego słabość⁵. Uciążliwe dla gospodarki regulacje nałożone na przedsiębiorstwa, źle działający wymiar sprawiedliwości, bardzo niski poziom kontroli korupcji i niesprawna administracja prowadzą do marnotrawstwa państwowych pieniędzy i w konsekwencji do nadmiernych wydatków budżetowych.

Jakość rządzenia ma duży wpływ na rozmiar państwa poprzez swoje oddziaływanie na sprawność systemu podatkowego. Wielkość wpływów podatkowych zależy od poziomu stóp podatkowych, zakresu bazy opodatkowania oraz od efek-

Tabela 3. Reszty z równania całkowitych wpływów podatkowych względem wskaźnika skuteczności administracji oraz reszty z równania całkowitych wpływów podatkowych względem wskaźnika jakości zasad prawnych^{*}, nowi członkowie UE (z wyjątkiem Malty i Cypru), 2004 rok

Kraj	Za wysoki/za niski poziom wpływów podatkowych z uwzględnieniem skuteczności administracji (punkty procentowe)	Za wysoki/za niski poziom wpływów podatkowych z uwzględnieniem jakości zasad prawnych (punkty procentowe)
Czechy	-0,9	-0,8
Estonia	-5,7	-5,2
Węgry	+1,9	+1,4
Łotwa	-6,8	-5,6
Litwa	-10,6	-9,6
Polska	+2,6	+3,1
Słowacja	+2,1	+3,6
Słowenia	+1,6	+2,2

* Oszacowanie równań na podstawie danych przekrojowych dla 24 krajów uwzględnionych w badaniu dla okresu 1996-2004; wyniki estymacji równania wpływów podatkowych względem wskaźnika skuteczności administracji oraz równania wpływów podatkowych względem wskaźnika jakości zasad prawnych mogą być udostępnione na życzenie Czytelnika.

Źródło: obliczenia własne.

⁶ Wyniki estymacji równania regresji poziomu wydatków publicznych względem poszczególnych wskaźników jakości państwa mogą być udostępnione na życzenie Czytelnika.

⁵ Z badań J. von Hagen i I. Hardena [1996] wynika, że niska jakość instytucji budżetowych jest bardzo istotnym czynnikiem stymulującym nadmierny wzrost wydatków budżetowych.

tywności ściągania podatków. Jakość rządzenia oddziałuje bezpośrednio przede wszystkim na skuteczność egzekwowania podatków, ale również na możliwość poszerzenia bazy podatkowej. Jeśli administracja rządowa jest mało skuteczna i niska jakość prawa, to poziom wpływów podatkowych, potrzebny do sfinansowania wydatków, osiąga się poprzez wysokie stopy podatkowe i w konsekwencji obciążenie podatkowe tych, którzy podatki płacą, jest nadmierne.

Reszty z równań wpływów podatkowych względem wskaźnika skuteczności administracji oraz wskaźnika jakości prawa (patrz tab. 3) sugerują, że rozmiar państwa w Polsce przekracza możliwości instytucjonalne naszego kraju. A zatem przy niskiej jakości administracji i zasad prawnych poziom wpływów podatkowych, wynoszący 44% PKB w 2004 r., osiągany był głównie poprzez wysokie stopy podatkowe i mógł być odczuwany przez podatników jako nadmierne obciążenie. Sugestię tę potwierdza porównanie reszt z równań dla pozostałych krajów, które razem z Polską wstąpiły do Unii Europejskiej. W krajach tych rozmiar państwa albo przekracza możliwości instytucjonalne w mniejszym zakresie niż w Polsce, albo, tak jak w krajach bałtyckich, jest znacząco poniżej możliwości, jakie wynikają ze sprawności administracji oraz jakości rozwiązań prawnych w tych krajach.

5. Jakość rządzenia a skuteczność walki z ubóstwem

W badaniu zostały uwzględnione następujące miary ubóstwa i nierówności dochodów:

- Udział osób z dochodem do dyspozycji, **przed** otrzymaniem transferów socjalnych, poniżej progu ryzyka ubóstwa, który określony jest na poziomie 60% krajowej mediany dochodu do dyspozycji (po transferach socjalnych).
- Udział osób z dochodem do dyspozycji, **po** otrzymaniu transferów socjalnych, poniżej progu ryzyka ubóstwa, który określony jest na poziomie 60% krajowej mediany dochodu do dyspozycji (po transferach socjalnych).
- Spadek udziału osób zagrożonych ubóstwem – stosunek zmiany udziału osób zagrożonych ubóstwem **przed i po** uzyskaniu transferów socjalnych do udziału osób zagrożonych ubóstwem **przed** uzyskaniem transferów – jest to miara skuteczności walki rządu z ubóstwem.
- Stopa bezrobocia długookresowego (tzn. pozostawania bez pracy dłużej niż 12 miesięcy).
- Nierówność rozkładu dochodu – stosunek całkowitego dochodu uzyskiwanego przez 20% populacji z najwyższym dochodem (najwyższy kwantyl) do dochodu uzyskiwanego przez 20% populacji z najniższym dochodem (najniższy kwantyl).

Dane dotyczące miar ubóstwa publikowane przez Eurostat przedstawiono w tab. 4.

Tabela 4. Miary ubóstwa dla krajów UE (bez Malty i Cypru) oraz Norwegii w roku 2002 lub 2003

Kraj	Udział osób zagrożonych ubóstwem przed transferami socjalnymi (%)	Udział osób zagrożonych ubóstwem po transferach socjalnych (%)	Spadek w udziale osób zagrożonych ubóstwem przed i po transferach socjalnych (%)	Stopa bezrobocia długookresowego (%)	Nierówność rozkładu dochodu (najwyższy kwantyl dochodu do najniższego)
Austria	24	13	45,8	1,2	4,0
Belgia	29	15	48,3	3,6	4,3
Czechy	21	8	61,9	3,8	3,4
Dania	32	12	62,5	1,1	3,6
Estonia	25	18	28,0	4,7	5,9
Finlandia	28	11	60,7	2,3	3,6
Francja	26	12	53,8	3,7	3,9
Niemcy	24	15	37,5	4,5	4,3
Grecja	24	21	12,5	5,3	6,6
Węgry	15	10	33,3	2,4	3,0
Irlandia	31	21	32,3	1,5	5,1
Włochy	22	19	13,6	4,9	4,8
Łotwa	24	16	33,3	4,3	5,5
Litwa	24	17	29,2	6,1	4,7
Luksemburg	23	10	56,5	0,9	4,0
Holandia	22	12	45,5	1,0	4,1
Norwegia	22	10	54,5	0,6	3,7
Polska	32	17	46,9	10,8	4,8
Portugalia	26	19	26,9	2,2	7,4
Słowacja	28	21	25,0	11,4	5,4
Słowenia	16	10	37,5	3,4	3,1
Hiszpania	22	19	13,6	3,9	5,1
Szwecja	28	11	60,7	1,0	3,3
Wielka Brytania	26	18	30,8	1,1	5,3

Źródło: dane dotyczące miar ubóstwa pochodzą ze strony internetowej Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.eu.int> – dane publikowane w 2005 roku.

Ubóstwo jest spowodowane w znacznej mierze bezrobociem długookresowym, czyli pozostawaniem bez pracy dłużej niż rok. W Polsce stopa bezrobocia długookresowego jest bardzo wysoka. W Europie istotnym czynnikiem, uwzględnionym jako jeden w regresji, wyjaśniającym poziom stopy bezrobocia długookresowego w 40%, jest jakość regulacji nakładanych przez państwo na gospodarkę⁶. Przypo-

⁶ Wyniki estymacji równania stopy bezrobocia długookresowego względem wskaźnika jakości regulacji mogą być udostępnione na życzenie Czytelnika.

mnijmy, że wskaźnik jakości regulacji w Polsce miał w 2004 r. wartość jedynie 0,64, a np. w Irlandii 1,63; podobnie w Wielkiej Brytanii; w Danii 1,79; w Estonii 1,61. W Polsce regulacje nałożone na firmy są oceniane jako bardzo uciążliwe, nie sprzyjają więc zwiększaniu zatrudnienia.

Jeśli porównamy wpływ, jaki na skuteczność redukcji ubóstwa w Europie (skuteczność mierzona jest spadkiem udziału osób zagrożonych ubóstwem dzięki otrzymywaniu transferów socjalnych) wywierają świadczenia socjalne i sprawność państwa, to okazuje się, że siła państwa jest ważniejsza. Przede wszystkim jest istotna jakość zasad prawnych oraz skuteczność administracji⁷. Jeśli na problem ubóstwa spojrzymy od strony nierówności dochodów, to jakość rządzenia jest równie ważna jak poziom świadczeń socjalnych (patrz przypis 9).

Niska jakość rządzenia w Polsce stanowi więc barierę instytucjonalną hamującą skuteczność łagodzenia ubóstwa przez państwo. Bariera ta stwarza istotny problem. Z jednej strony bowiem poziom świadczeń socjalnych znacznie przekracza nasze możliwości ekonomiczne i powinien być obniżony. Jednak przy źle działających instytucjach państwa może się nie udać przesunięcie świadczeń do grup społecznych o niskich dochodach, a jest to absolutnie konieczne, biorąc pod uwagę, że 32% populacji byłoby zagrożenie ubóstwem, gdyby pozbawić tych ludzi świadczeń socjalnych. Z drugiej zaś strony walka z ubóstwem poprzez zwiększenie transferów publicznych, przy niskiej jakości instytucji państwa, oznaczałaby marnotrawstwo budżetowych pieniędzy.

6. Czy jakość państwa stymuluje wzrost gospodarczy?

Jednym z zadań państwa jest umacnianie stabilizacji ekonomicznej i przyczynianie się do wzrostu gospodarczego. Czy zatem duży rozmiar państwa wspiera gospodarkę? Zdecydowanie nie. W krajach UE występuje wyraźnie odwrotny związek między ogólnym poziomem wydatków budżetowych a stopą wzrostu PKB⁸. Jeśli oszacujemy wpływ poszczególnych rodzajów wydatków, to okazuje się, że najsilniej hamuje wzrost gospodarczy wysoki poziom świadczeń socjalnych, a na drugim miejscu są zbyt duże wydatki bieżące na finansowanie sfery budżetowej, czyli konsumpcja rządu. Ich hamujący wpływ jest jednak dwukrotnie słabszy niż świadczeń socjalnych. Wysoka jakość państwa ma zatem silny wpływ pośredni na wzrost gospodarczy, gdyż pozwala zmniejszyć rozmiar państwa, co zdecydowanie korzystnie wpływa na wzrost PKB.

Sprawne państwo zwiększa skuteczność ściągania podatków, a zatem pozwala na niższe stopy podatkowe. Zmniejszenie obciążenia podatkowego z kolei stymuluje wzrost gospodarczy. Estymacja równań regresji wskazuje na silny ujemny

⁷ Wyniki oszacowania równań miar ubóstwa względem świadczeń socjalnych i poszczególnych wskaźników jakości państwa mogą być udostępnione na życzenie Czytelnika.

⁸ Wyniki estymacji równania PKB *per capita* względem wydatków sektora publicznego mogą być udostępnione na życzenie Czytelnika.

wpływ poziomu podatków a stopą wzrostu PKB oraz stopą inwestycji prywatnych w Europie⁹.

Wzrost gospodarczy wymaga nowoczesnej technologii. W jakim zakresie państwo może stymulować jej rozwój? W Europie w ostatnich ośmiu latach nie można doszukać się jakiegos istotnego związku między poziomem wydatków budżetowych a np. udziałem eksportu nowoczesnej technologii w eksporcie przemysłu przetwórczego (udział ten można uznać za miarę poziomu rozwoju technologicznego)¹⁰. Zatem duże wydatki budżetowe nie stymulują postępu technologicznego, rozmiar państwa nie jest jednak obojętny dla rozwoju nowoczesnej technologii. Zbyt wysokie składki na ubezpieczenia społeczne mają negatywny wpływ na udział eksportu nowoczesnej technologii¹¹. Rozwojowi technologii służy więc mniejszy rozmiar państwa, bo nie wymaga nadmiernych obciążeń podatkowych.

Pośród wskaźników mierzących siłę państwa najistotniejsze oddziaływanie na udział eksportu nowoczesnej technologii w eksporcie przemysłu przetwórczego w krajach UE ma jakość regulacji, jakim podlega gospodarka, na drugim miejscu jest sprawność administracji, na trzecim skuteczność wymiaru sprawiedliwości i na czwartym poziom kontroli korupcji¹². Sprawnie działające państwo jest więc sprzymierzeńcem postępu technologicznego. Rząd Polski powinien to wziąć pod uwagę, gdyż udział eksportu nowoczesnych technologii w Polsce to tylko 3% eksportu przemysłu przetwórczego, a np. na Węgrzech 26%, w Estonii 13% [Eurostat 2003].

Silne państwo to fundament wzrostu gospodarczego. Milton Friedman, znakomity amerykański monetarysta, na początku okresu transformacji zalecał krajom Europy Centralnej i Wschodniej szeroką prywatyzację. Zmienił jednak zdanie i stwierdził, że rządy prawa są ważniejsze od prywatyzacji.

7. Wnioski

Uzyskane wyniki dla krajów UE wskazują na istotny wpływ jakości rządzenia na rozmiar państwa oraz skuteczność realizacji jego dwóch funkcji: redystrybucyjnej oraz stymulującej wzrost gospodarczy. W kontekście tych wyników bardzo niska ocena sprawności instytucji państwa oraz jakości zasad prawnych w Polsce powinna skłonić władze do zdecydowanych działań naprawczych.

⁹ Wyniki estymacji równania PKB *per capita* względem poziomu wpływów podatkowych mogą być udostępnione na życzenie Czytelnika.

¹⁰ Wyniki estymacji równania udziału eksportu nowoczesnej technologii w eksporcie przemysłu przetwórczego względem poziomu wydatków budżetowych mogą być udostępnione na życzenie Czytelnika.

¹¹ Wyniki estymacji równania udziału eksportu nowoczesnej technologii w eksporcie przemysłu przetwórczego względem składek na ubezpieczenia społeczne mogą być udostępnione na życzenie Czytelnika.

¹² Wyniki estymacji równania udziału eksportu nowoczesnej technologii w eksporcie przemysłu przetwórczego względem poszczególnych wskaźników jakości państwa mogą być udostępnione na życzenie Czytelnika.

Rozmiar państwa w Polsce, mierzony udziałem zarówno wydatków budżetowych w PKB, jak i podatków, przekracza możliwości ekonomiczne kraju i jest czynnikiem hamującym wzrost gospodarczy. Niska jakość rządzenia w Polsce jest więc barierą instytucjonalną dla zmniejszenia rozmiaru państwa i w konsekwencji ogranicza możliwości aktywności ekonomicznej. Zmniejsza również skuteczność redukcji ubóstwa.

Literatura

- Afonso A. i in., *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper 2005, nr 438/February.
- Afonso A., Nickel Ch., Rother Ph., *Fiscal Consolidation in the Central and Eastern European Countries*, ECB Working Paper, 2005 nr 473/April.
- Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., *Public Sector Efficiency: an International Comparison*, Working Paper 242, European Central Bank 2003.
- Alesina A., Ardagna S., *Tales of Fiscal Contractions*, „Economic Policy” 1998 nr 27, s. 487-545.
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries*, „Economic Policy” 1995 nr 21, s. 205-248.
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic effects*, IMF Staff Papers 1995 vol. 44 nr 2, s. 210-248.
- European Commission, *Public finances in EMU – 2003*, COM 283 final, Brussels 2003.
- Fakin B., de Crombrughe A., *Fiscal Adjustment in Transition Economies: Social Transfers and Efficiency of Public Spending: a Comparison with OECD Countries*, World Bank Policy Research Working Paper 1803, Washington 1997.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005.
- Giavazzi F., Pagano M., *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, NBER Macroeconomics Annual 1990.
- Giavazzi F., Pagano M., *Non-keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience*, „Swedish Economic Policy Review” 1996 vol. 3 nr 1, s. 67-103.
- Giavazzi F., Jappelli T., Pagano M., *Searching for Non-linear Effects of Fiscal Policy: Evidence from Industrial and Developing Countries*, „European Economic Review” 2000 vol. 44 nr 7, s. 1259-1289.
- Gupta S. i in., *Transition Economics: How Appropriate is the Size and Scope of Government?* IMF Working Paper nr 55, May 2001.
- Heylen F., Everaert G., *Success and Failure of Fiscal Consolidation in the OECD: A Multivariate analysis*, „Public Choice” 2000 vol. 105 nr 1/2, s. 103-124.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, World Bank Policy Research Working Paper nr 3630, Washington DC 2005.
- McDermott C., Wescott R., *An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments*, IMF Staff Papers 1996 vol. 43 nr 4, s. 725-753.
- Perotti R., *The Political Economy of Fiscal Consolidations*, „Scandinavian Journal of Economics” 1998 vol. 100 nr 1, s. 367-394.
- Rodrik D., *Institutions for High-quality Growth: What They are and How to Acquire them*, NBER Working Paper 2000 nr 7540.
- Strauch R., von Hagen J., *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2000.
- Schuknecht L., Tanzi V., *Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective*, „American Economic Review” 1997 vol. 87 nr 2, s. 164-168.

-
- Schuknecht L., Tanzi V., *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- Schuknecht L., Tanzi V., *Reforming Public Expenditure in Industrialized Countries. Are there Trade-offs?* ECB Working Paper, 2005 nr 435/February 2005.
- Von Hagen J., Harden I., *Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline*, IMF Working Paper 1996 nr 78.
- Von Hagen J., Hughens Hallet A., Strauch R., *Budgetary Consolidation in EMU*, European Commission, Economic Papers vol. 148, March 2001.
- Von Hagen J., Hallerberg M., Strauch R., *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries* (mimeo) 2004.

HOW IS GOVERNANCE IMPORTANT?

Summary

The paper addresses the problem whether improvement of governance should be one of main tasks for the Polish government? Results obtained for the EU countries show the significance of governance for the size of a country and the efficiency of accomplishment of two main goals: redistribution and stimulating of economic growth. Considering them, low efficiency of government institutions and quality of law in Poland should encourage Polish authorities to make significant improvements. The verification of research hypothesis is based on the regression estimations for a sample of 24 European countries between 1996 and 2004.