

Witold Kwaśnicki*

FINANSE PUBLICZNE – LEKCJA HISTORII

Stan finansów publicznych większości państw rozwiniętych gospodarczo jest niepokojąco zły. Jest to wynik polityki rządów i rozbudowy tzw. państwa opiekuńczego w XX wieku, zwłaszcza po II wojnie światowej. Wiele opracowań (książek, artykułów, raportów) zawiera dogłębne analizy stanu zadłużenia państw, wielkości wydatków rządowych, kosztów obsługi długu publicznego, wielkości deficytu budżetowego i wielu innych charakterystyk. Analizy te pokazują, że poza nielicznymi wyjątkami stan finansów publicznych państw rozwiniętych gospodarczo jest bliski sytuacji katastrofalnej.

Dość wspomnieć, że wśród 34 krajów OECD¹ ogólny skonsolidowany dług publiczny w 2010 roku był równy 97,6% ogólnego PKB (największy dług mają: Japonia 199,7% PKB, Grecja 147,3%, Włochy 126,8%, Islandia 120,2%, najmniejszy mają raczej małe kraje, takie jak: Estonia 12,1%, Luksemburg 19,7%, Australia 25,7%, Korea Płd. 33,9%, Nowa Zelandia 38,7%; Polska nie jest w bardzo złej sytuacji, bo jej dług wynosi 62,4% PKB)². Dużym obciążeniem budżetów państw OECD są wydatki socjalne, które w 2007 r. wynosiły średnio 19,2% PKB krajów OECD (największy udział wydatków socjalnych do PKB mają: Francja 28,4%, Szwecja 27,3%, Dania 26,1%, Niemcy 25,2%, Włochy 24,9%, ale są takie kraje, gdzie udział ten jest stosunkowo niewielki, np. Meksyk 7,2%, Korea Płd. 7,6%, Turcja 10,5%, Chile 10,6%, Estonia 13%; Polska ma ten udział na poziomie średnim, mianowicie 19,8%). Wydatki socjalne wzrosły w krajach OECD z około 16%

* Uniwersytet Wrocławski, Instytut Nauk Ekonomicznych; e-mail: kwasnicki@prawo.uni.wroc.pl; <http://kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl>

¹ OECD (2011), *OECD Factbook 2011–2012: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing.

² Tygodnik „The Economist” utworzył interaktywną stronę internetową, gdzie można śledzić historię długu publicznego od 2000 r. w skali globalnej i poszczególnych państw (http://www.economist.com/content/global_debt_clock). Od 2000 roku globalny dług publiczny wzrósł ponad dwukrotnie, z ok. 19 bln USD do ok. 45 bln USD obecnie. Globalny PKB rósł w tym czasie trochę wolniej: z ok. 32 bln do ok. 65 bln USD.

w 1980 r. do 18% w 1990 r., i 19% w 2007 roku. Największy wzrost tych wydatków był w latach 80. i 90. oraz na początku XX wieku. Dwie największe kategorie wydatków socjalnych to emerytury (średnio ok. 7% PKB) i zdrowie (6%).

Oprócz wysokich wydatków publicznych niepokojący jest też wzrost zadłużenia państw i wzrost kosztów obsługi długu publicznego (który w wielu krajach sięga kilku procent PKB, we Włoszech w 2011 r. spłata zadłużenia stanowi ponad 5%, a w Grecji prawie 8% PKB).

Nasuwają się dwa pytania: Czy można wskazać jakieś fundamentalne przyczyny zaistnienia takiej sytuacji w finansach publicznych? Czy z tej groźnej sytuacji jest jakieś wyjście, a jeśli tak, to jakie działania należy podjąć?

„JUŻ STAROŻYTNI GRECY”

Problemy z finansami publicznymi nie są czymś nowym. Najczęściej były w przeszłości spowodowane potrzebami pokrycia działań wojennych. Miasta, miastopństwa lub państwa zadłużały się, a potem z różnych powodów miały problemy ze spłacaniem długów. Tu przykłady można byłoby mnożyć. Tak często było np. w miastach włoskich w średniowieczu. Może właśnie to ponad 700-letnie doświadczenie w ‘życiu z długiem’ czyni, że Włosi nie za bardzo przejmują się obecnym dużym zadłużeniem państwa włoskiego.

Jednym z pierwszych miast włoskich, które szybko zaczęły się zadłużać, była Florencja w połowie XIV wieku. Jak zwykle chodziło o zdobycie funduszy na kolejną wyprawę wojenną. Któryś z rajców miejskich wpadł na pomysł, że można to sfinansować przez wypuszczenie obligacji, które zakupią obywatele Florencji, a następnie miasto wykupi je po zwycięskiej wyprawie (naturalnie płacąc też odsetki). Obligacje te nie cieszyły się chyba wielkim powodzeniem, bo bogaci florentyńczycy byli zobowiązani je zakupić. Nazwiska kupujących obligacje wpiisywano do specjalnych rejestrów (oprawianych w skórę) i trzymany w Palazzo Vecchio. Podobną drogą jak Florencja poszły potem inne miasta włoskie: Siena, Piza, Wenecja. Nie trzeba było długo czekać, kiedy okazało się, że wszystkie te miasta bardzo szybko się zadłużyły i miały kłopoty ze spłatą tego zadłużenia. Na spłatę koniecznych zobowiązań miasta te brały kolejne pożyczki. Stan takiego rolowania długów i zaciągania pożyczek trwa do dzisiaj. Miasta włoskie są obecnie bardzo zadłużone, a spłata samych odsetek jest ogromnym obciążeniem (w 2011 r. burmistrz Florencji Matteo Renzi powiedział, że Florencja ma 518 mln euro długu i wydaje więcej pieniędzy na spłatę odsetek niż np. na szkoły).

Po przekroczeniu niebezpiecznego progu zadłużenia państwa/miasta zmuszone były często wprowadzać programy naprawcze. Tego typu działania stały się zaczynem rozważań nad sposobami prowadzenia polityki fiskalnej. Jednym z pierwszych myślicieli, który nad tego typu problemami się zastanawiał, był uczeń Sokratesa, grecki filozof Ksenofont (ok. 430–ok. 355 p.n.e.). Oprócz znanego traktatu ekonomicznego *Oikonomikos*, w którym przedstawił reguły zarządzania gospodarstwem domowym, napisał on rozprawę *O dochodach państwo-*

wych (*De Vectigalibus*), w której zajął się finansami państwa. Jego podstawowym celem było pokazanie sposobów zapobieżenia dużemu zadłużeniu państwa. Oprócz postulatu wstrzemięźliwości w wydatkach państwowych uznał on, że konieczne jest dbanie o powiększanie dochodów Aten. To zwiększenie wpływów nie może się jednak dokonać przez zwiększanie obciążeń obywateli (zwiększenie danin), ale przez lepsze gospodarowanie i sprzyjanie rozwojowi aktywności gospodarczej. Postulował lepsze wykorzystanie zasobów naturalnych, przyciągnięcie cudzoziemców i rozwój handlu, a także rozwój górnictwa srebra. Jednym z jego oryginalnych pomysłów była propozycja budowy sieci zajazdów i gospód dla bogatych cudzoziemców, aby czerpać dochody z turystyki. Zwiększenie przychodów państwa przez ożywienie handlu było, jak na tamte czasy, pomysłem rewolucyjnym. Ksenofont jako jeden z pierwszych zauważył, że imigranci nie przyczyniają się do ubożenia Ateńczyków, że jest wręcz przeciwnie. Imigranci przez zwiększenie działalności gospodarczej i rozwój handlu powodują, że całe społeczeństwo Aten się bogaci.

O FUNDAMENTALNEJ PRZYCZYNIE STAŁEGO I WIELKIEGO ZADŁUŻANIA SIĘ PAŃSTW WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE

Przyczyn zadłużania współczesnych państw można szukać w tym, co wydarzyło się 300 lat temu w Anglii. Nie ma tu miejsca na szczegółowe rozważania sytuacji historycznej w tamtym czasie, dla naszych celów wystarczy wspomnieć, że reakcją na dążenia króla Jakuba II do wprowadzenia rządów absolutnych było wezwanie opozycji do interwencji Wilhelma III Orańskiego, wówczas namiestnika Niderlandów. Po inwazji w listopadzie 1688 r. Wilhelm opanował Anglię niemalże bez walki (dlatego niekiedy mówi się o niej jako Rewolucji Bezkrwawej, ale często nazywa się ją Rewolucją Wspaniałą, Rewolucją Chwalebną, Sławetną Rewolucją – Anglicy nazywają ją *Glorious Revolution*). Na stronę Wilhelma Orańskiego szybko przeszły główne siły królewskie, a Jakub II uciekł do Francji. Córkę Jakuba II Marię i jej męża Wilhelma III Orańskiego uznano 23 lutego 1689 roku za parę panującą, a parlament przyjął w grudniu 1689 r. prawa ograniczające kompetencje władcy, tzw. *Bill of Rights* (Kartę Praw, Kartę Swobód). Anglia jako pierwszy kraj w Europie weszła w etap współczesnego parlamentaryzmu: podatki nie mogły być zwiększane bez zgody parlamentu, podobnie w okresie pokoju bezprawne było zwiększenie liczebności armii, zagwarantowano wolny wybór członków parlamentu oraz swobodę wypowiedzi w parlamencie, nie można też było nikogo uwięzić bez sprawiedliwego procesu i wyroku sądowego. Rewolucja Wspaniała otworzyła drogę do szybkiego rozwoju gospodarczego opartego na przedsiębiorczości, wynalazczości i ‘dbałości o interes własny’. Można zaryzykować stwierdzenie, że bez Rewolucji Wspaniałej i Karty Praw nie byłoby rewolucji przemysłowej końca XVIII wieku.

Kiedy Wilhelm III Orański z Marią Stuart obejmowali władzę, państwo było jednak w fatalnym stanie – groziło mu kompletne bankructwo. Sytuację pogarszała

jeszcze dodatkowo skłonność Wilhelma do prowadzenia wojen. Z reguły wyruszał na wojnę (z Francją) wiosną i wracał jesienią (w tym czasie sprawami państwowymi zajmowała się Maria Stuart, będąca w stałym kontakcie z mężem). Zatem Wilhelm był zmuszony do ciągłego poszukiwania pieniędzy, mając jednocześnie problemy z zaciąganiem pożyczek. Nie mógł też podnosić podatków bez zgody parlamentu. Sytuację taką wykorzystali bankierzy, którzy poprzez swojego rzecznika i nieformalnego przywódcę Williama Petersona podsunęli królowi nowe, wzorowane częściowo na organizacji systemu finansowego w Holandii, rozwiązanie. Zaproponowali mianowicie utworzenie dużego prywatnego banku, którego udziałowcami byłiby właśnie oni. Nazwali go Governor and Company of the Bank of England, powszechnie znany jest jednak pod nazwą Bank of England (Bank Anglii). Dzięki temu prywatnemu bankowi centralnemu (formalnie utworzonemu 27 czerwca 1694 roku³) możliwe było udzielanie królowi kredytu na jego gigantyczne wydatki. Bank Anglii udzielił rządowi brytyjskiemu pożyczki na ogromną jak na tamte czasy sumę 1,2 miliona funtów w gotówce. Co ważne i ciekawe, suma ta stała się tzw. wiecznym długiem, oprocentowanym rocznie na 8 procent z kosztami obsługi wycenionej na 4000 funtów rocznie. Król musiał spłacać ‘jedyne’ odsetki w kwocie 100 tysięcy rocznie, bez konieczności spłaty całej pożyczonej sumy⁴. Jak zwykle w takich relacjach państwo-biznes (szczególnie wtedy kiedy państwo jest w nagłej potrzebie) rząd musiał dodatkowo ‘wyświadczyć przysługi’ bankierom, np. nadać Bankowi Anglii wyłączne prawo do emisji poświadczonych przez państwo kwitów bankowych (Mullins, 1952). Te zatwierdzone przez państwo, a wydawane przez Bank Anglii kwity bankowe stały się oficjalną walutą państwa.

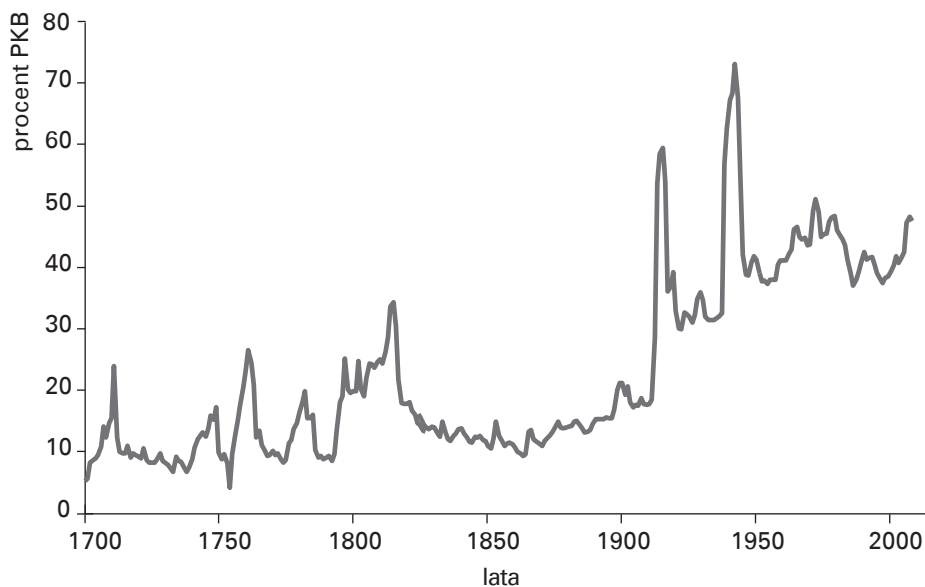
Ciekawe do jakiego stopnia bankierzy zdawali sobie sprawę z tego, że uruchomili ‘samonapędzający’ się mechanizm tworzenia długu państwowego. Wprawdzie wpływy rządu Wielkiej Brytanii rosły w całym XVIII wieku (w latach 1670–1685 wynosiły 24,8 mln funtów, a latach 1685–1700 zwiększyły się ponad dwukrotnie, osiągając 55,7 mln funtów), ale równoległe z tym rosła wielkość pożyczek, udzielonych rządowi przez Bank Anglii (ponad siedemnastokrotnie – z 800 tys. do 13,8 mln funtów)⁵. Po powstaniu Banku Anglii wielkość wydatków rządu brytyjskiego podniosła się z około 4% PKB w 1694 r. do prawie 25% PKB w 1711 r. (rys. 1). Przez cały XVIII wiek wydatki te rzadko spadały poniżej 10% PKB. W ostatnich 300 latach widać wyraźną korelację wzrostu wydatków z prowadzonymi działaniami wojennymi.

³ Udziały Banku Anglii zostały wystawnie na sprzedaż, a każdy, kto zakupił je na kwotę większą niż dwa tysiące funtów, otrzymywał prawo do objęcia funkcji dyrektora w radzie nadzorczej Banku. Łącznie 1330 osób zostało udziałowcami banku; 14 z nich objęło funkcję dyrektora w radzie nadzorczej – wśród nich znalazł się William Peterson (podaję za: Honbing, 2010, s. 17 i 18).

⁴ Na początku marca 2012 roku „Financial Times” podał, że rząd Wielkiej Brytanii rozważa wyemitowanie państwowych obligacji, których termin spłaty wynosiłby 100 lat, a podobno brytyjski minister finansów George Osborne nosi się z zamiarem emisji obligacji bezterminowych, zobowiązujących rząd wyłącznie do wypłacania odsetek. Zatem jest to powrót do idei ‘wiecznego długu’ sprzed 320 lat.

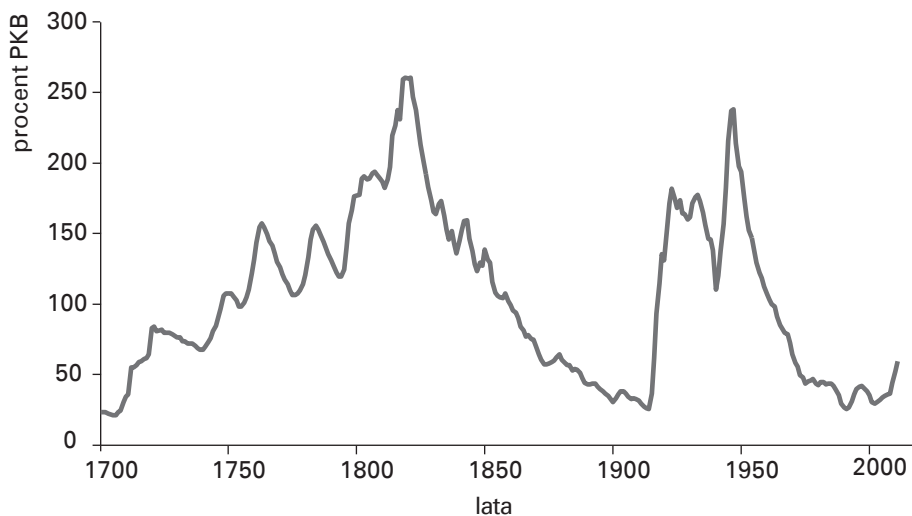
⁵ Brytyjczycy mają stronę internetową, na której można prześledzić historię trzech wieków zadłużania się państwa brytyjskiego: http://www.ukpublicspending.co.uk/debt_brief.php.

Rysunek 1. Wydatki państwowe w Wielkiej Brytanii w latach 1700–2011



Źródło: na podstawie: http://www.ukpublicspending.co.uk/spending_chart_1700_2011UK-p_11s1li0081366_600cs_F0t

Rysunek 2. Dług publiczny w Wielkiej Brytanii w latach 1700–2011



Źródło: na podstawie http://www.ukpublicspending.co.uk/spending_chart_1700_2011UK-p_11s1li001lcn_G0t.

TRZY WIEKI HISTORII ZADŁUŻANIA SIĘ WIELKIEJ BRYTANII

Na przykładzie Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych⁶ można pokazać, jak zmieniała się polityka fiskalna państwa, jak powstawał dług publiczny i jak z nim „walczone”. Ogromną zaletą w przypadku Wielkiej Brytanii i USA jest dostępność danych statystycznych, pokazujących zmiany historyczne w długim okresie.

Wyjątkowość powołania banku centralnego w Anglii polegała przede wszystkim na ścisłym powiązaniu emisji państwowej waluty i długu państwa. Wiele wskazuje na to, że (świadomie czy też nieświadomie) w idee Banku Anglii wpisano praktyczną niemożliwość spłacenia całego długu państwowego, a próby takiego spłacenia mogłyby doprowadzić do zniszczenia państwowej waluty. Jak widać na rysunku 2, rządowi Wielkiej Brytanii nigdy nie udało się spłacić całego długu. Cały wiek XVIII charakteryzuje się prawie stałą tendencją wzrostu zadłużenia. Jeżeli w 1694 r. zadłużenie wynosiło około 20% ówczesnego PKB, to w okresie wojen napoleońskich urosło niebotycznie do ponad dwukrotnej wartości PKB (w 1819 r. było równe 260% ówczesnego PKB). Przy tak wysokim zadłużeniu rząd wydawał w XVIII wieku na samą obsługę długu ponad 30% swoich wpływów. Na początku lat 80. XVIII wieku obciążenie było tak wielkie, że nowy premier rządu Wielkiej Brytanii William Pitt Młodszy (który został szefem rządu w 1783 r. w wieku 24 lat) zainicjował radykalne reformy gospodarcze (duży w tym był udział krytyki działań rządowych przez opozycję, a zwłaszcza przez Thomasa Paine'a). Jego reformy zasadały się na trzech filarach: obniżeniu taryf celnych (np. na herbatę), podpisaniu traktatu handlowego z Francją w 1786 r. i zakończeniu stuletniej wojny celnej pomiędzy obu krajami oraz uproszczeniu i konsolidacji systemu ceł i podatków akcyzowych w jeden fundusz (Rabushka, 1996, s. 58). Towarzyszący tym zmianom wzrost gospodarczy pozwolił Pittowi na zniesienie w następnych latach takich niepopularnych (i dziwnych) podatków jak np. podatku okiennego i obniżenie niektórych z nich, np. podatku od świeczek. Wybuch wojny z Francją w 1793 r. pokrzyżował plany Pitta, i na kolejną radykalną próbę naprawy finansów publicznych trzeba było czekać 20 lat.

Dopiero po wojnach napoleońskich, przez następne dekady XIX wieku, kolejne rządy Wielkiej Brytanii podjęły heroiczną walkę z tym wielkim długiem, dzięki czemu zredukowano go do około 25% w 1913 roku. W XX wieku ‘wahadło przeszło na drugą stronę’, rząd Wielkiej Brytanii znów zaczął się zadłużać. Obecnie wydatki rządowe to około 45% PKB, a zadłużenie publiczne Wielkiej Brytanii sięga 60%.

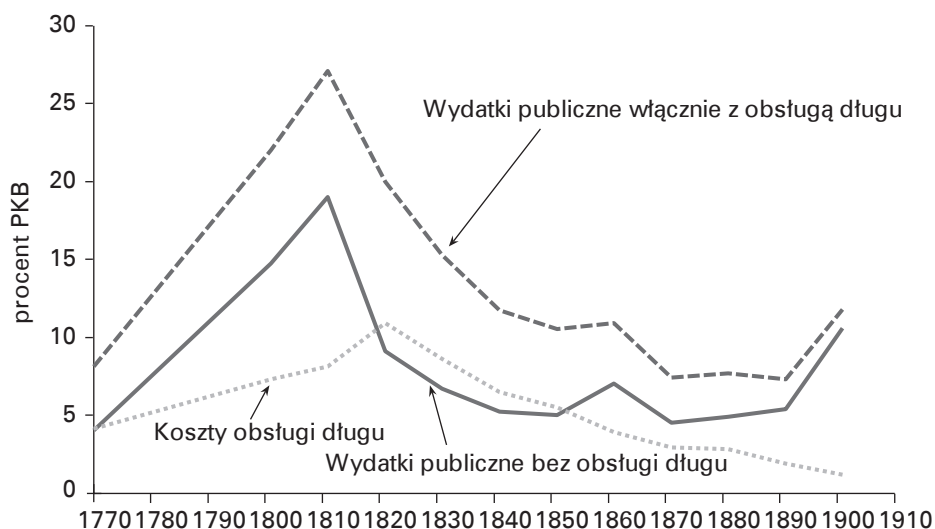
Jak pisze Alvin Rabushka (1996, s. 41): „Najbardziej spektakularnym osiągnięciem w procesie gospodarczej transformacji Wielkiej Brytanii w XIX wieku była systematyczna redukcja udziału wydatków rządowych w dochodzie narodo-

⁶ Dane historyczne dotyczące dwustuletniego zadłużenia się Stanów Zjednoczonych dostępne są np. pod http://www.usgovernmentdebt.us/debt_deficit_brief.php

wym w latach 1815–1890”. Nie będziemy tutaj opisywać tego procesu dokładnie, doskonale zrobił to Rabushka (1996) w rozdziale drugim pt. Redukcja wydatków rządowych. Kolejne rządy Wielkiej Brytanii przyjęły w istocie postulaty Ksenofonta sprzed dwóch tysięcy lat: redukując wydatki podejmowały wszelkie działania sprzyjające szybkiemu wzrostowi gospodarczemu. Dzięki tym reformom spadał udział w PKB zarówno wydatków jak i długu (rys. 1 i 2). Udział wydatków spadł z około 34% w 1815 r. do 6,7% w 1867 roku, co nie znaczy, że w wartościach nominalnych wydatki te równie radykalnie spadały. Dzięki szybkiemu wzrostowi gospodarczemu (ponad trzykrotnemu w tym okresie) i towarzyszącemu temu procesowi wzrostowi przychodów realne wydatki państwa początkowo spadły z około 112 mln funtów w 1815 r. do ok. 55 mln w 1825 r., utrzymywały się mniej więcej na tym poziomie do 1854 r., by wzrosnąć w czasie wojny krymskiej (w 1856 r. wydatki były równe 93 mln funtów) i następnie spaść do 63 mln w 1867 roku. Od tego roku jest obserwowany stały wzrost tych wydatków, a obecnie, w 2011 r., jest to 6 834 mln funtów (czyli nominalnie stokrotnie więcej niż 140 lat temu).

W tym samym okresie radykalnie zmniejszono udział długu publicznego z około 260% do 77% w 1867 r. i 30% w 1900 roku. Jeśli chodzi o wartość nominalną to przez cały XIX wiek dług ten był utrzymywany w granicach 57 do 84 mln funtów (największy był w 1819 r. (84 mln), w 1867 r. wynosił 77 mln, najniższy, 57 mln, w 1900 r. i jeszcze przed pierwszą wojną w 1914 r. był stosunkowo niski bo równy 62 mln funtów). Od początku I wojny światowej dług publiczny stale rośnie i obecnie wynosi około 9 100 mln funtów.

Rysunek 3. Dług publiczny Wielkiej Brytanii w XIX wieku



Źródło: na podstawie: Rabushka (1996).

Na rysunku 3 pokazano inne estymacje wielkości wydatków rządowych Wielkiej Brytanii w XIX wieku. Jak widać, w porównaniu z rysunkiem 1 występują drobne różnice, ale tendencje i charakter zmian jest taki sam w obu estymacjach. Rabushka podaje wartości wydatków z obsługą długu i bez obsługi długu, dzięki temu można wyliczyć wielkość kosztów obsługi długu. W 1820 r. koszty obsługi długu sięgały 11% PKB (ok. 50% całkowitych wydatków publicznych), w kolejnych dekadach zredukowano koszty do około 1,5% PKB (ok. 20% całkowitych wydatków publicznych). W wartościach nominalnych koszty obsługi długu spadły z 32 mln funtów w 1822 r. do 26 mln w 1860 r. (w tym okresie PKB wzrósł prawie trzykrotnie), a w 1900 roku do poziomu 20 mln funtów.

Alan Peacock i Jack Wiseman w rozdziale 3. (poświęconym opisowi wydatków publicznych w Wielkiej Brytanii w XIX w.) opublikowanej w 1961 r. książki o finansach publicznych (Peacock, Wiseman, 1961) powołują się na słowa Johna Stuarta Milla zawarte w rozdziale: "Granice funkcjonowania rządu" jego *Zasad ekonomii politycznej*, że „biznes ma się znacznie lepiej, gdy ci, którzy są w niego bezpośrednio zaangażowani, sami określają, jaki powinien być kierunek ich działań, niekontrolowani zarówno przez restrykcyjne prawo jak i bez wtrącania się jakiegokolwiek funkcjonariusza publicznego”. Stwierdzają oni, że doskonale opisuje to ducha epoki wiktoriańskiej w Wielkiej Brytanii i że w praktyce codziennych działań polityków tamtego okresu było przyjęcie zasady, że „wydatki rządu powinny być utrzymane na minimalnym poziomie, koniecznym do zapewnienia obrony przed zewnętrznymi wrogami Korony i dla zachowania ładu i porządku wewnętrznego”. Zatem w istocie było to praktyczne zastosowanie tego, o czym pisał Adam Smith w *Bogactwie narodów* w 1776 r. o roli rządu w gospodarce. To praktyczne wykorzystanie zasady Smitha–Milla dokonało się w Wielkiej Brytanii głównie dzięki aktywności Willama E. Gladstone'a⁷. To dzięki postawie Gladstone'a w XIX-wiecznej Wielkiej Brytanii dominowała swego rodzaju obsesja w dążeniu do oszczędności w wydatkach publicznych. Gladstone wierzył i wprowadzał w życie przekonanie, że żaden minister finansów nie powinien podnosić obciążeń podatkowych, jeśli wcześniej nie uczynił wszystkiego, co było można zrobić, aby ograniczyć marnotrawstwo w wydatkach publicznych

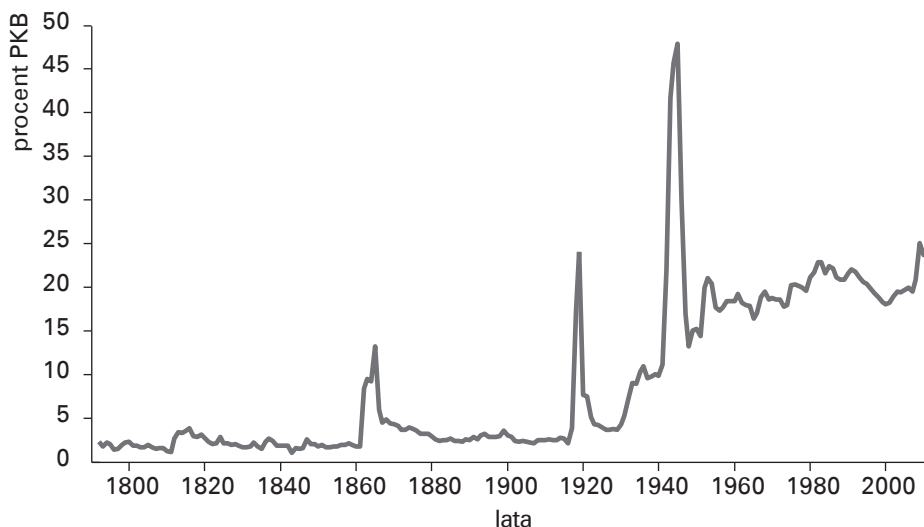
⁷ W grudniu 1834 r., mając 25 lat, został młodszym lordem skarbu w pierwszym rządzie Roberta Peela. Po miesiącu został przeniesiony na stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Wojny i Kolonii. Pozostał na tym stanowisku do upadku rządu w kwietniu 1835 roku. W 1841 r. został wiceministrem handlu, a w 1843 r. – ministrem handlu. W tym czasie przygotował reformę ceł. W 1852 r. Gladstone został Kanclerzem Skarbu w rządzie lorda Aberdeena, gdzie niestety bezskutecznie usiłował doprowadzić do likwidacji podatku dochodowego. Kiedy w 1855 r. premierem został lord Palmerston, Gladstone został nadal Kanclerzem Skarbu, ale zrezygnował po kilku tygodniach. Powrócił na to stanowisko w 1859 r. i sprawował je do 1866 roku. W 1865 r. został dodatkowo przewodniczącym Izby Gmin. Po rezygnacji lorda Russella w 1867 r. Gladstone stanął na czele Partii Liberalnej, a po jej zwycięstwie w wyborach 1868 r. został premierem Wielkiej Brytanii; pozostał na tym stanowisku do 1874 roku. W latach 1873–1874 był dodatkowo Kanclerzem Skarbu. Po przegranych wyborach pozostawał w opozycji w latach 1874–1880, ale powrócił drugi raz na stanowisko premiera w latach 1880–1885. Był jeszcze premierem na krótko w 1886 r. oraz po raz czwarty w latach 1892–1894; były to jednak rządy mniejszościowe i Gladstone nie mógł wtedy prowadzić już tak otwartej liberalnej polityki gospodarczej.

(Rabushka, 1996, s. 45). Ważną zasadą, którą kierował się Gladstone, było to, że wzrost dochodów prywatnych powinien być szybszy niż wzrost dochodów państwa. To właśnie w okresie aktywności Williama Gladstone’a wprowadzono w życie zasadę państwa minimum (państwa jako stróża nocnego).

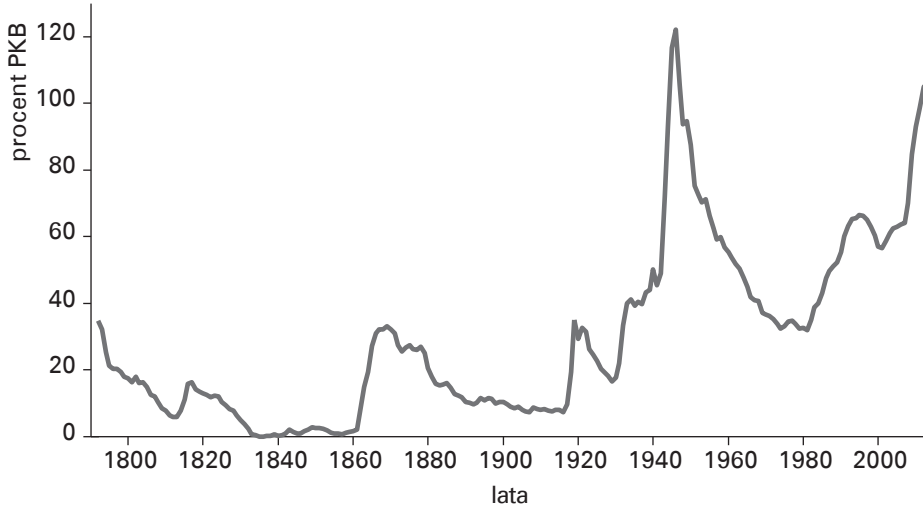
Warto w tym kontekście zacytować opinie Rabushki (1996, s. 46), że „z dzisiejszej perspektywy wydaje się wprost nieprawdopodobne, że Gladstone i rząd brytyjski w sytuacji wzrostu wpływów podatkowych, nie ulegli pokusie wzrostu wydatków publicznych. Gdyby Gladstone po prostu utrzymał udział wydatków publicznych w dochodzie narodowym na tym samym poziomie, nie spotkałby się z żadnymi zarzutami. Wybrał jednak możliwość – w oparciu o redukcję wydatków – systematycznej redukcji podatków”.

Na rysunkach 4 i 5 pokazano historię wydatków państwowych i długu publicznego USA od początku państwowości do czasów współczesnych. Porównując te wykresy z analogicznymi dotyczącymi historii Wielkiej Brytanii, widać, że przez cały XIX wiek zarówno wydatki jak i zadłużenie były znacznie mniejsze w USA niż w Wielkiej Brytanii. Poza okresem Wojny Domowej na początku lat 60. XIX wieku wydatki państwowe w USA były na naprawdę niskim poziomie około 2–3% PKB (tzn. ok. pięciokrotnie mniejsze niż wydatki Wielkiej Brytanii w tym samym okresie). Podobnie bardzo niskie było zadłużenie. W pierwszych dekadach młodej republiki udało się rządowi amerykańskiemu praktycznie zlikwidować dług (spadł on z ok. 40% PKB do zera). W okresie wojny domowej zadłużenie wzrosło do około 40%, po jej zakończeniu systematycznie malało, ale nie zostało całkowicie zlikwidowane. Pod koniec XIX wieku było równe około 9%. Podobnie jak w przypadku Wielkiej Brytanii w XX wieku rosły wydatki państwowe i zadłużenie USA.

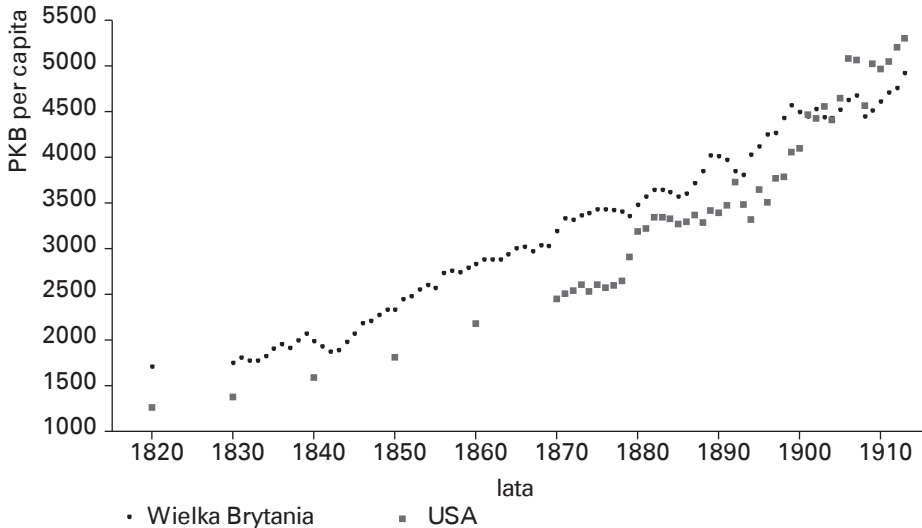
Rysunek 4. Wydatki państwowe w USA w latach 1792–2011



Źródło: na podstawie http://www.usgovernmentdebt.us/spending_chart_1792_2011US-b_13s1li011lcn_F0f.

Rysunek 5. Dług publiczny w USA w latach 1792–2011

Źródło: na podstawie: http://www.usgovernmentdebt.us/total_debt_chart

Rysunek 6. Poziom dobrobytu (PKB na osobę, 1990 International Geary-Khamisdollars) w Wielkiej Brytanii i w USA w XIX wieku

Źródło: dane http://www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls

W roku 1820 PKB na osobę w Wielkiej Brytanii wynosił około 1700 dolarów, a w USA około 1260 dolarów (rys. 6). Zatem na początku XIX wieku dochód na osobę był w Wielkiej Brytanii o około 35% wyższy niż w USA. Natomiast pod

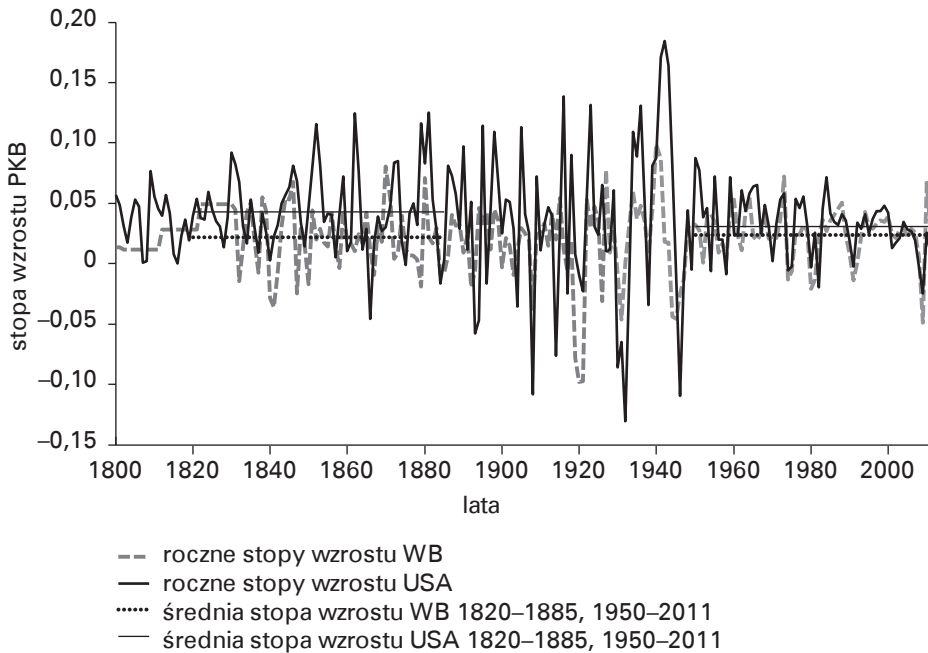
koniec XIX wieku Amerykanie dogonili Brytyjczyków pod względem dobrobytu i przez cały XX wiek ich dochód był większy niż Brytyjczyków. W roku 2008 PKB na osobę w Wielkiej Brytanii był równy 23 743 dolary, a w USA 31 178 dolarów, czyli po kolejnych 100 latach dobrobyt Amerykanów jest większy o około 30%. Można zadać pytanie: czy to dogonienie pod względem poziomu życia Brytyjczyków przez Amerykanów w XIX wieku i ich przegonienie w wieku XX nie było wynikiem znacznie mniejszego rozmiaru państwa (mniejszego fiskalizmu, mniejszych wydatków państwa w stosunku do PKB), mniejszego długu publicznego i znacznie większej wolności gospodarczej w USA? Wiele wskazuje, że odpowiedź na to pytanie powinna być pozytywna.

Na rysunku 7 pokazano zmiany rocznych stóp wzrostu gospodarczego w USA i w Wielkiej Brytanii w ostatnich 200 latach. Warto zauważyć, że w przypadku zarówno Wielkiej Brytanii jak i USA fluktuacje gospodarcze były znacznie większe w XIX wieku niż w drugiej połowie XX wieku. Druga połowa XX wieku to intensywny rozwój państwa dobrobytu i rozrost fiskalizmu zarówno w Wielkiej Brytanii jak i USA (rys. 1 i 4). Można skłaniać się ku tezie, że pozytywnym efektem rozwoju państwa dobrobytu jest zmniejszenie fluktuacji gospodarczych i zmniejszenie groźby głębokich recesji. Warto jednak zauważyć, że większym minimalnym stopom wzrostu gospodarczego w okresie recesji w drugiej połowie XX wieku (rys. 7) towarzyszą też mniejsze stopy w okresie przyspieszenia gospodarczego (w przypadku USA maksymalne stopy wzrostu gospodarczego po 1950 r. wynoszą około 5%, natomiast maksymalne stopy wzrostu gospodarczego w XIX wieku są ponad dwukrotnie większe). Efekt ten widoczny jest przy porównaniu średnich stóp wzrostu PKB w okresie 1820–1885 i 1950–2011 (poziome linie na rys. 7). Średnia stopa wzrostu PKB w USA w okresie 1820–1885 to 4,3%, natomiast w okresie 1950–2011 to 3,1%. Tak więc przynajmniej w przypadku Stanów Zjednoczonych rozrostowi państwa i wzrostowi fiskalizmu towarzyszy większe ‘bezpieczeństwo gospodarcze’, ale też znaczne spowolnienie wzrostu gospodarczego. Warto być świadomym tego, że zmniejszenie średniego tempa wzrostu gospodarczego o 1% skutkuje po 50 latach mniejszym dobrobytem społeczeństwa o około 40%. Ekonomisci nie odpowiedzą na pytanie, czy warto „zapłacić” taką cenę za większe „bezpieczeństwo gospodarcze” (rzadsze i płytsze okresy spowolnienia gospodarczego i rzadsze przeżywanie negatywnych skutków recesji; ale też rzadsze okresy „zadowolenia” z większego wzrostu gospodarczego).

Podobnego efektu nie obserwujemy w przypadku Wielkiej Brytanii; średnia stopa wzrostu gospodarczego w okresie 1820–1885 wynosiła 2,2%, natomiast w okresie 1950–2011 była na porównywalnym poziomie 2,4% (rys. 7). Tak niska stopa wzrostu gospodarczego w XIX wieku może być spowodowana koniecznością redukcji i obsługi ogromnego długu publicznego (będącego efektem polityki rządu brytyjskiego w XVIII wieku – rys. 2), a w drugiej połowie XX wieku znacznie większym niż w USA rozrostem państwa i fiskalizmu. Wydatki publiczne po 1950 r. w Wielkiej Brytanii były prawie dwukrotnie większe niż w przypadku USA (rys. 1 i 4).

Warto zadać pytanie, czy obserwowany w ostatnich latach wzrost długu USA nie będzie skutkował wyraźnym długookresowym spowolnieniem rozwoju gospodarczego w najbliższych dekadach (tak jak to było w przypadku Wielkiej Brytanii po 1820 roku)?

Rysunek 7. Stopy wzrostu PKB w Wielkiej Brytanii i w USA w latach 1800–2011



Źródło: opracowanie własne.

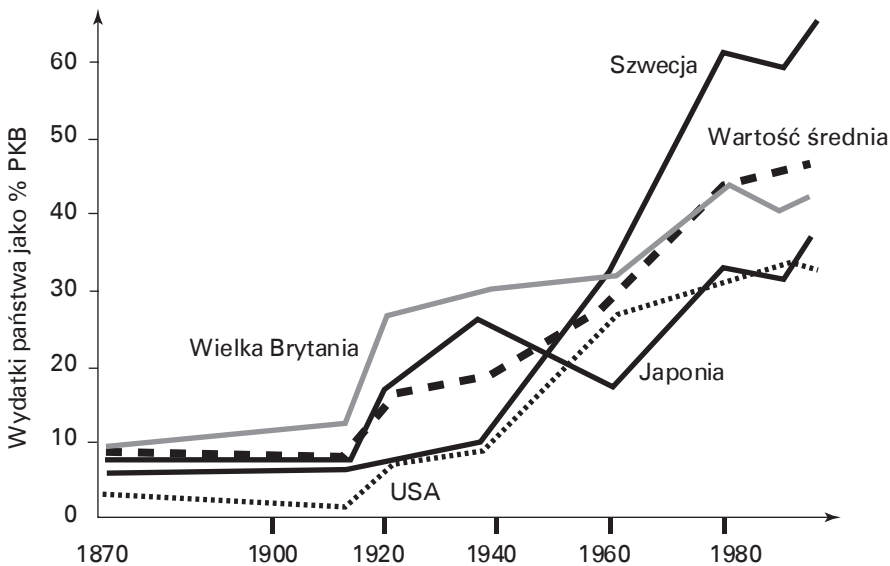
RZĄD I ROZWÓJ GOSPODARCZY

Jednym z ważnych, ale też kłopotliwych pytań stawianych w ostatnich latach jest to, jak duży powinien być rząd, aby rozwój gospodarczy i społeczny następował harmonijnie i względnie szybko? Przekonanie o tym, że rząd może sprzyjać efektywności gospodarowania poprzez zwiększanie swoich wydatków, przyczyniało się do jego stałego wzrostu, szczególnie od lat trzydziestych XX wieku. Pierwszym ważnym ekonomistą, który sprzyjał temu pogładowi i przyczynił się w chyba najistotniejszy sposób do jego akceptacji w XX wieku był John Maynard Keynes, który najpierw w 1926 roku przewidywał ‘koniec leseferyzmu’, a dziesięć lat później publikując swoją *Ogólną teorię zatrudnienia, procentu i pieniądza* stworzył podstawy teoretyczne interwencjonizmu

gospodarczego państwa⁸. Od strony praktycznej przełomem było zainicjowanie w 1933 roku przez prezydenta USA Franklina Delano Roosevelta programu „Nowego Ładu” (*New Deal*), ale warto też wspomnieć o ‘wkładzie’ Benito Mussoliniego, który w artykule zamieszczonym w 1932 roku w *L’Encyclopedie Italienne* wyraził pogląd, że wiek XX będzie „wiekiem państwa” (co faktycznie okazało się profetyczne).

Bez wątpienia wskazać można na pozytywne działania rządu sprzyjające gospodarce (zapewnienie bezpieczeństwa, tworzenie ram prawnych do rozstrzygnięcia sporów, tworzenie podstawowej infrastruktury). Ale jest wiele czynników (zbyt duże podatki, zbyt dużo regulacji prawnych, wzrost wydatków, sprzyjanie pewnym grupom interesu i in.) mających wyraźny negatywny wpływ na gospodarkę. Doświadczenia ostatnich dziesięcioleci pokazują, że te negatywne efekty funkcjonowania rządu znacznie przewyższają te pozytywne.

Rysunek 8. Udział wydatków państwa w stosunku do PKB (wybrane kraje) oraz średni udział wydatków państwa w 16 najbardziej uprzemysłowionych krajach świata



Źródło: „The Economist”.

Wielu badaczy zajmowało się określeniem „optymalnego” rozmiaru rządu, tak by sprzyjał rozwojowi gospodarstwu, a nie hamował go (Peden, 1991; Scully, 1994; Gallaway, Vedder, 1995; Armey, 1995; Vedder, Gallaway, 1998; Gwartney

⁸ J.M. Keynes (1926), *The End of Laissez-Faire*, Hogarth Press, London; J.M. Keynes (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan Cambridge University Press for Royal Economic Society.

et al., 1998, 1998a; Kahn, 2011; Smith, 2006; Tanzi, 2006; Tanzi, Schuknecht, 1995, 2000). Użyteczną miarą rozmiaru rządu jest udział wydatków państwa w stosunku do wielkości dochodu narodowego. Na rysunku 8 przedstawiono, jak te wydatki zmieniały się w ostatnich 140 latach w kilku wybranych krajach oraz średnie wydatki w 16 najbardziej uprzemysłowionych krajach świata. Podobne dane są przedstawione w tabeli 1. Jeżeli na początku wieku wydatki państwa z reguły nie przekraczały dziesięciu procent PKB to od I wojny światowej stale rosły, by osiągnąć w niektórych krajach “państwa dobrobytu” wielkość 50–60% w latach 80. ubiegłego wieku. Obecnie w państwach uprzemysłowionych wydatki państwa kształtują się na poziomie ok. 45% PKB.

Tabela 1. Wzrost wydatków sektora instytucji rządowych w latach 1870–2002 (w % PKB)

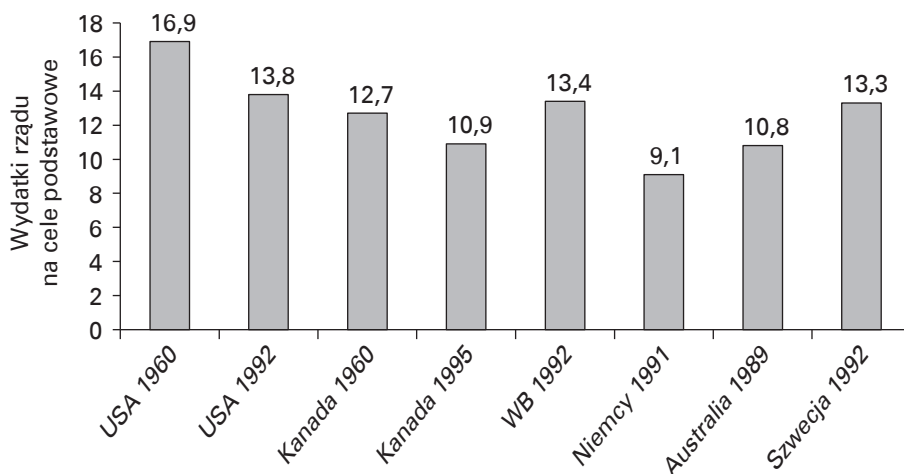
Kraj/rok	Ok. 1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	2002
Australia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9	35,6
Austria	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6	51,3
Kanada			16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7	41,4
Francja	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0	53,6
Niemcy	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1	48,5
Włochy	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7	48,0
Irlandia			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			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	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

Źródło: Tanzi (2006).

Stosując różne podejścia do oceny optymalnego rozmiaru rządu, wspomniani badacze dochodzili do podobnych wniosków: aby rząd sprzyjał rozwojowi gospodarczemu, jego działalność powinna być znacznie zmniejszona w stosunku do obecnej. Jednakże nie ma zgody co do tego, do jakich rozmiarów rząd powinien być zredukowany. Opinie o tym, jaki jest ‘optymalny’ rozmiar rządu

(w sensie osiągnięcia najlepszych wyników gospodarczych danego społeczeństwa), są bardzo zróżnicowane. Pomijając, uważany niekiedy za skrajny, pogląd anarchokapitalistów (skrajnych libertarian), że z punktu widzenia rozwoju gospodarczego rząd powinien być zlikwidowany, niektórzy badacze uważają, że optymalny rozmiar rządu to taki, którego wydatki wynoszą około 15% PKB, ale są i tacy, którzy uważają, że ten optymalny rząd może zabierać społeczeństwu i wydawać nawet 35% PKB. Na przykład James Gwartney i współpracownicy uznają, że pożądany („optymalny”) rozmiar rządu to około 15% PKB, Dimitar Chobanov i Adriana Mladenova uważają, że jest to 25% PKB, a Richard K. Vedder i Lowell E. Gallaway podają dosyć dokładnie, że jest to 29%; Vito Tanzi w swoich publikacjach podaje, że wydatki rządu nie powinny przekraczać 30% PKB, a David B. Smith pisze, że „optymalny” rozmiar rządu nie powinien przekraczać 30–35% PKB.

Rysunek 9. Wydatki rządu na cele podstawowe

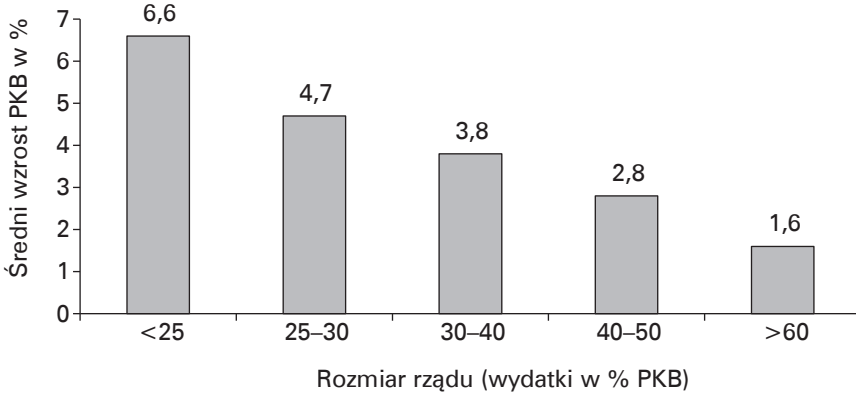


Źródło: na podstawie Gwartney *et al.* (1998a).

Wielkości rozmiaru rządu podawane przez większość badaczy są co najmniej o kilka procent większe od wielkości wydatków rządu uznawanych za konieczne, tzn. wydatków na ochronę osób i ich własności przed kradzieżą oraz na „zapewnienie pewnych ograniczonych dóbr, których z różnych powodów rynek nie jest w stanie zapewnić (np. edukacja, transport i komunikacja)”.

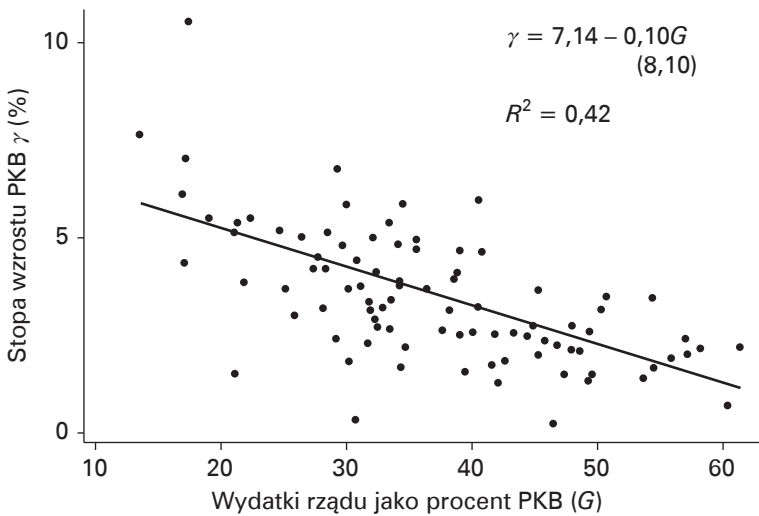
Jak oceniają Gwartney *et al.* (1998a), wydatki na te podstawowe cele społeczne odniesione do produktu krajowego brutto wynosiły w: USA – 16,9% (1960), 13,8% (1992), Kanadzie – 12,7% (1960), 10,9% (1995), Wielkiej Brytanii – 13,4% (1992), Niemczech 9,1% (1991), Australii 10,8% (1989), Szwecji 13,3% (1992) (rys. 9).

Rysunek 10. Wydatki rządowe a średnie stopy wzrostu w 23 krajach OECD



Źródło: na podstawie Gwarteny *et al.* (1998a).

Rysunek 11. Szybkość rozwoju gospodarczego a rozmiar rządu



Źródło: Gwarteny *et al.* (1998a).

W połowie lat 90. w krajach OECD wydatki te wahały się między 9% a 14%. Optymistyczne jest to, że coraz częściej wyrażany jest pogląd, że wydatki rządu ponad potrzeby przyczyniają się do zmniejszenia produktywności (wiele rzeczy rynek jest w stanie zrobić lepiej), zniechęcają do przedsiębiorczości (hamuje inicjatywę i chęć poszukiwania nowych rozwiązań), poprzez redystrybucję zmuszają ludzi do poszukiwania pomocy od państwa, a nie poszukiwania dodatkowego sposobu zarobienia itp. Można się zgodzić, że wydatki państwa na

jego podstawowe funkcje sprzyjają wzrostowi, to jednak każde wydatki powyżej tego, co potrzebne, hamują rozwój. Prawdziwości tego stwierdzenia można poszukiwać, porównując szybkość rozwoju w różnych krajach z wielkościami wydatków w tychże państwach. Gwartney *et al.* (1998a) zbadali tę zależność na podstawie danych dotyczących rozwoju w 23 krajach OECD w latach 1960–1996. Podsumowanie tych wyników przedstawiono na rysunkach 10 i 11.

W krajach o stosunkowo niskich wydatkach (poniżej 25% PKB) średnia stopa wzrostu gospodarczego w okresie 1960–1996 wynosiła 6,6%. Jak widać na rysunku 10, maleje ona wyraźnie wraz ze wzrostem tych wydatków. Dla krajów o największych wydatkach (powyżej 60%) wzrost ten był równy tylko 1,6%, czyli pięć razy wolniejszy niż w pierwszej grupie krajów.

Na rysunku 11 przedstawiono ciekawą zależność pomiędzy stopą wzrostu PKB a rozmiarami rządu obliczoną na podstawie 92 obserwacji we wspomnianych 23 krajach OECD. Na osi odciętych (x) przedstawiono rozmiar rządu na początku każdej dekady (tzn. lat 60., 70., 80. i 90.), natomiast na osi rzędnych (y) średnią stopę wzrostu w tej dekadzie. Przybliżenie tych danych linią prostą daje estymowane równanie:

$$\gamma = 7,14 - 0,1G,$$

gdzie:

γ – stopa wzrostu PKB w danej dekadzie,

G – wydatki rządu odniesione do PKB.

Jak wynika z tego równania, każde zwiększenie wydatków o 10% oznacza spowolnienie wzrostu gospodarczego o 1%. Przy wydatkach około 20% można się spodziewać wzrostu PKB na poziomie 5%, ale przy wydatkach około 45% wzrost będzie już o połowę mniejszy (ok. 2,5%), a przy 60% już prawie pięciokrotnie wolniejszy (niewiele powyżej 1%).

Z obserwacji wynika, że wszystkie analizowane kraje wydają znacznie więcej niż wskazują na to konieczne wydatki, a nawet znacznie więcej niż wskazują wyniki o optymalnym rozmiarze rządu – jedynie 6 obserwacji z 92 to wydatki poniżej 20%. Analizowane kraje OECD są krajami o podobnej strukturze politycznej, porównywalnych dochodach, na podobnym poziomie rozwoju. Wpływy takich czynników jak: kultura, zasoby naturalne, motywacja do pracy, są też podobne, zatem można sądzić, że różnice w szybkości rozwoju w dużym stopniu spowodowane są różnicami w rozmiarach rządu.

Jeśli mielibyśmy podać przepis na przyspieszenie rozwoju w następnych dekadach, to naturalne byłoby postulowanie zmniejszenia wydatków rządowych co najmniej dwukrotnie. Oczywiście proces ten nie może być natychmiastowy, ale realne wydaje się zmniejszenie tych wydatków do poziomu 20% w następnych 15–20 latach.

Japonia jest dobrym przykładem, jak niskie wydatki stymulują rozwój, a wysokie go hamują. W latach 60. rząd japoński można było nazwać z powodzeniem „rządem małym” (wydatki ok. 17,5%), wzrost gospodarczy w dekadzie lat 60. wynosił 10,6%. W roku 1996 już tak o rządzie japońskim nie można było powie-

dzień, wydatki wzrosły do 36,9% PKB. Procesowi wzrostu rozmiarów rządu towarzyszył stały spadek szybkości rozwoju do 5,4% w 1970 r., 4,8% w 1980 r. i 2,2% w 1990 roku.

Rząd sprzyja rozwojowi gospodarstwu, kiedy chroni prawa indywidualne i dostarcza dóbr, które nie mogą być zaspokojone przez rynek. Jak pisał 200 lat temu Thomas Jefferson: „Mądry i ograniczony rząd, rząd który powinien chronić ludzi przed wzajemnym krzywdzeniem się, który powinien w każdym innym przypadku pozostawić swobodę kształtowania ich własnej drogi rozwoju i robienia interesów i który nie powinien odbierać od ust chleba, którego zapracowali. To jest istota dobrego rządu”.

W duchu Adama Smitha często wskazuje się na dwa podstawowe zakresy działań rządu, dzięki którym może on sprzyjać wzrostowi współpracy społecznej i wzrostowi dobrobytu gospodarczego; mianowicie rząd powinien:

- zapewnić ludziom ochronę ich życia, wolności i własności (jeśli były one uzyskane bez stosowania przemocy, oszustwa lub kradzieży);
- dostarczać obywatelom dóbr, których nie można dostarczyć w odpowiedniej ilości i jakości przez mechanizmy rynkowe (należy jednak wyraźnie powiedzieć, że liczba takich dóbr jest naprawdę niewielka).

Laureat Nagrody Nobla z ekonomii w 1986 roku James Buchanan określa je jako ochronne i produkcyjne funkcje rządu. Do pierwszego zakresu działań rządu należy utrzymywanie szkieletu bezpieczeństwa i porządku, w tym walka z kradzieżami, oszustwem i użyciem przemocy. Rząd w tym względzie uznawany jest za monopolistę, mającego prawne prerogatywy użycia siły po to, by chronić obywateli przed innymi obywatelami jak i zagrożeniem ze strony osób z zagranicy. Natomiast w ramach drugiego zakresu działań rządu, powinien on dostarczać tzw. dobra publiczne, tzn. dobra, których spożycie jest dostępne każdemu obywatelowi w jednakowym stopniu i zaspokojenie jednego z nich automatycznie czyni je dostępnymi dla innych obywateli, ponadto spożycie przez jednego obywatela jakiegoś dobra publicznego odbywa bez uszczerbku dla spożycia dóbr przez innych. Cechą charakterystyczną dóbr publicznych jest też to, że trudne jest ustanowienie indywidualnej opłaty za korzystanie z takiego dobra przez każdego konsumenta. Doświadczenia ostatnich dekad pokazują, że liczba dóbr uznawanych za publiczne systematycznie maleje. Wiele dóbr uznawanych za publiczne jeszcze 30–40 lat temu zostało uznanych przez polityków za dobra, które obecnie z powodzeniem może dostarczyć rynek.

Często mylnie uważa się, że rząd (szczególnie jeśli wybrany jest w demokratycznych wyborach) ma prawo stosować przymus. Uznaje się, że rząd przez odpowiednie interwencje rozwiąże wszystkie problemy nękające społeczeństwo, np. zlikwiduje biedę, zapewni ochronę zdrowia, zapewni edukację na wysokim poziomie, złagodzi wysokie koszty mieszkań, zlikwiduje bezrobocie, zlikwiduje alkoholizm i inne choroby społeczne itp. Rząd nie jest instytucją, która zawsze działa w „interesie publicznym” (cokolwiek by ten termin miał znaczyć). Nie jest też

instytucją korygującą to czego rynek w pełni nie jest w stanie dostarczyć obywatelom.

Często usprawiedliwia się aktywność rządu w niektórych sferach ułomnościami rynku. Jak twierdzą przeciwnicy liberalizacji gospodarki, podstawową ułomnością rynku są tzw. efekty zewnętrzne, np. zbyt duża monopolizacja rynku występująca w sytuacji wolnej gry rynkowej. 'Naprawiając' ułomności rynku, państwo stara się zapewnić społeczeństwu tzw. dobra publiczne, które, jak się twierdzi, w sytuacji rynkowej byłyby dostarczane społeczeństwu w zbyt znikomej ilości, albo nie dostarczane w ogóle. Tak może być w bardzo niewielu przypadkach, w wielu innych (jak np. ochrona środowiska naturalnego, ochrona zdrowia, edukacja) już tak nie musi być. Coraz częściej słyszy się opinię, że rząd mimo obietnic nie zapewnił odpowiedniego stanu środowiska naturalnego człowieka. Podaje się wiele konkretnych przykładów, kiedy ten stan środowiska naturalnego jest znacznie lepiej chroniony w sytuacji wolnego rynku i dominacji własności prywatnej. Podobnie coraz częściej usłyszeć można krytyczne opinie o stanie edukacji i ochrony zdrowia obywateli, które to dziedziny w XX wieku stały się dominującym polem działania rządu.

Podkreślając ułomności rynku (które są czymś naturalnym) zapomina się o tym, że i rząd nie jest ideałem. Co ważniejsze, doświadczenie uczy, że najczęściej ułomności rządu są znacznie większe i kosztowniejsze niż wytykane ułomności rynku.

Rząd jest pewnym sposobem organizacji aktywności społeczeństwa, dzięki której osoby (obywatele) mogą dokonywać wspólnych wyborów i podejmować się wspólnych działań. Nie ma całkowitej pewności, że polityka uznawana za dobrą przez większość faktycznie sprzyja rozwojowi gospodarczemu. Wręcz przeciwnie, nie ma żadnych powodów, aby sądzić, że wybrany większością głosów obywateli rząd będzie stosował politykę stymulującą rozwój gospodarczy.

Warto zwrócić uwagę na zasadnicze różnice pomiędzy demokracją a rynkiem. Kiedy demokratycznie wybrany rząd nakłada podatki na obywateli po to, by sfinansować pewne działania rządu, to mamy do czynienia z ewidentnym przymusem (demokratyczna mniejszość jest przymuszana do płacenia podatków, choć najczęściej sama niewiele potem korzysta z pomocy państwa). Prawo nakładania podatków jest równoznaczne z zabieraniem każdemu pojedynczemu obywatelowi części jego własności (np. części dochodu) bez pytania się o jego zgodę.

Z drugiej strony, nie ma takiego przymusu w przypadku rynku. Prywatna firma może zażyczyć sobie wysokiej zapłaty za swój towar czy usługę, ale nie może zmusić konsumenta do kupna towaru lub usługi. Wręcz przeciwnie firma taka musi zapewnić klientowi to, czego oczekuje on od niej, po to by skorzystał on z jej usług lub kupił jej produkt. W przypadku usługi rządowej albo usługi czy towaru dostarczanego przez firmę finansowaną lub subsydiowaną przez rząd nie mamy żadnej gwarancji, że dostajemy usługę lub towar wart więcej niż koszt, jaki ponieśliśmy (cena, jaką zapłaciliśmy).

Demokracja jest większościowym systemem politycznym, podczas gdy rynek jest systemem reprezentacji proporcjonalnej. Weźmy tak podstawową usługę,

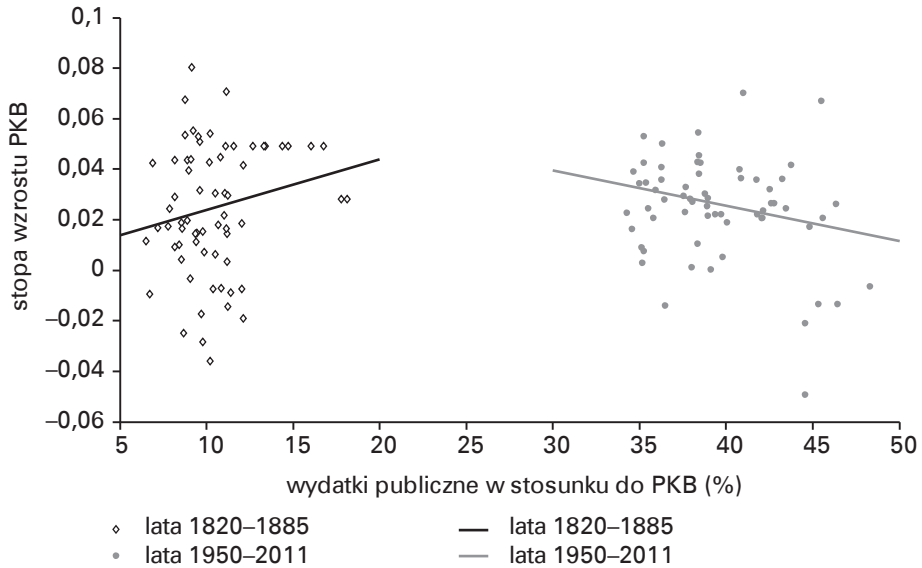
jaka jest edukacja młodego pokolenia. W systemie państwowym wszystkie szkoły muszą zapewniać ten sam (światopoglądowo neutralny) program. Podczas gdy na rynku rodzice o takich a nie innych poglądach religijnych wybierają taką a nie inną szkołę, w ten sposób nawet mała grupka obywateli jest w stanie znaleźć zadowolające rozwiązanie swoich problemów.

Działalność rządu kosztuje i to kosztuje bardzo dużo. Trzy rodzaje kosztów związanych z działalnością rządu wydają się najistotniejsze:

- straty wynikające z tego, że zasoby, które potrzebne byłyby do wyprodukowania czegoś pożądanego przez społeczeństwo, zostały przeznaczone do produkcji dóbr, których zaspokojenie wymuszone zostało przez rząd (jest to zatem koszt alternatywny działań rządu). Najczęściej bardzo trudno jest oszacować tę utraconą produkcję, ale zwykle jest to istotna strata, choć niewidoczna. O tego typu stratach pisał już w XIX wieku Frederic Bastiat w cyklu esejów zatytułowanych „Co jest widoczne i co jest niewidoczne”. Koszt ten ma swe źródło zarówno w wydatkach rządowych, wzroście deficytu, jak i w nadmiernej kreacji pieniądza przez rząd. Wiele szacunków tych strat wskazuje, że mogą one sięgać 30 do 50% ogólnych wydatków. Oceny te oparte są na analizie konkretnych wydatków na podobne cele w sektorze prywatnym i państwowym – z obserwacji tych wynika, że złotówka wydana w sektorze państwowym przynosi takie same efekty jak wydanie 50 do 70 groszy w sektorze prywatnym;
- koszt funkcjonowania administracji (jak się ocenia, straty rządu w tej materii sięgają 10–20% budżetu państwa);
- nadmierne obciążenia związane ze zniekształceniem ceny przez pobierane podatki i pożyczki rządowe. Wiele przedsięwzięć okazuje się niezyskowe w sytuacji, kiedy uwzględnia się w rachunku ekonomicznym koszty oddawanych państwu podatków. W innych przypadkach podatki wymuszają na ludziach korzystanie z wolnego czasu lub działania w sferze pozarynkowej, co w naturalny sposób obniża wielkość produktu narodowego. Dodatkowo doliczyć należy wszelkie koszty związane z „kombinowaniem jak uniknąć płacenia podatków”.

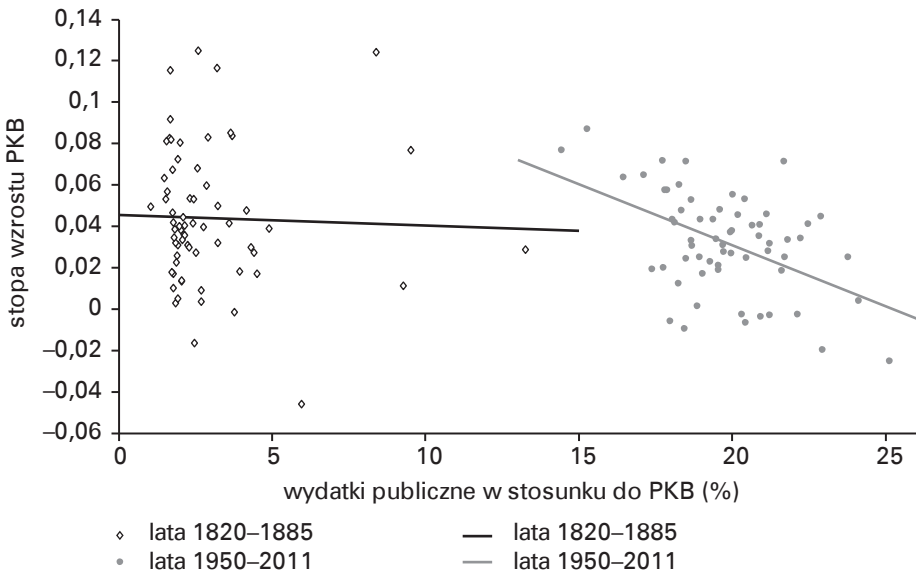
Na koniec tych rozważań wróćmy do porównania rozwoju Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych w wiekach XIX i XX. Na rysunkach 12 i 13 przedstawiono korelacje pomiędzy rozmiarem sektora publicznego i szybkością rozwoju gospodarczego w obu krajach w dwóch reprezentatywnych podokresach obu stuleci. Od razu uderza niemalże pełna „separowalność” danych odnoszących się do obu okresów. Wynika to z tego, że w obu państwach rząd dziewiętnastowieczny był rządem małym (w praktyce realizującym ideę „państwa jako stróża nocnego”), natomiast w wieku XX rząd jest rządem wielkim, onnipotentnym. W zależności szybkości wzrostu gospodarczego od wielkości rządu nie ma determinizmu (bo też na szybkość wzrostu PKB mają duży wpływ inne czynniki) i rozrzut danych jest bardzo duży. Istnieją jednak pewne wyraźne korelacje. Im większe wydatki publiczne, tym wolniejszy wzrost gospodarczy, ale w przypadku rozwoju Wielkiej

Rysunek 12. Stopa wzrostu gospodarczego a poziom wydatków publicznych w Wielkiej Brytanii w dwóch okresach 1820–1885 i 1950–2011



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 13. Stopa wzrostu gospodarczego a poziom wydatków publicznych w USA w dwóch okresach 1820–1885 i 1950–2011



Źródło: opracowanie własne.

Brytanii w okresie 1820–1885 zależność ta jest odwrotna: im większe wydatki, tym szybszy wzrost gospodarczy. Warto jednak podkreślić, że średnio wydatki rządu Wielkiej Brytanii w tym okresie oscylowały wokół 11%, czyli były bardzo małe, i znacznie poniżej tego co obecnie uznajemy za wydatki konieczne. Podobna sytuacja jest w przypadku dziewiętnastowiecznego rządu Stanów Zjednoczonych. W tym okresie wpływ wydatków rządowych na rozwój gospodarczy możemy uznać za neutralny. Warto w tym kontekście kolejny raz podkreślić, że rząd amerykański był rządem małym (wedle obecnych standardów możemy go uznać za mikro-rząd) – średnie wydatki rządowe w tym okresie to około 4% PKB.

Doświadczenia dwudziestowieczne obu krajów pokazują wyraźnie negatywny wpływ rozmiaru rządu na szybkość wzrostu gospodarczego, ale też rozmiary rządu w drugiej połowie XX wieku są kilkakrotnie większe niż rozmiary rządu w XIX wieku. Korelacja liniowa dokonana dla tego okresu pokazuje, że ze wzrostem wydatków publicznych o 10% długookresowa stopa wzrostu gospodarczego maleje w przypadku Wielkiej Brytanii o 1,4%, a przypadku Stanów Zjednoczonych aż o 5,9%. To wartości znacznie większe niż te podawane przez Jamesa Gwartneya i jego współpracowników na podstawie analizy rozwoju 23 krajów OECD w latach 1960–1996.

ZAKOŃCZENIE

Paul Leroy-Beaulieu w opublikowanym w końcu XIX wieku traktacie o finansach stwierdził, że wpływy z podatków rządu 5–6% PKB można uznać za „umiarkowane”, 8–10% za „normalne”, natomiast przychody przekraczające 12% PKB byłyby „niebotyczne” i zaszkodziłyby perspektywom wzrostu danego kraju⁹. Może warto, aby politycy dyskutujący w ostatnich latach tak wiele nad potrzebą reform wzięli to przesłanie Leroy-Beaulieu pod uwagę?

Pisaliśmy o optymalnym rozmiarze rządu. Warto o tym dyskutować choćby po to, by uświadomić czytelnikom, że współczesne rządy są zbyt duże i że powinny być sukcesywnie zmniejszane do możliwie małych rozmiarów. Mówienie o optymalności i próbie określenia „optymalnego rozmiaru rządu” jest w zasadzie bezzasadne. Z pewnością nie będzie powszechnej zgody, jak wielki powinien być ten „optymalny rząd” – jak widzieliśmy, opinie co do wielkości „optymalnych” wydatków publicznych były bardzo zróżnicowane, od 15% do 35% PKB. Tak rozumiana „optymalność” będzie z pewnością różna w różnych warunkach i dlatego lepiej zastosować podejście ewolucyjne, pozwalające w sposób adaptacyjny dojść do „optymalnej wielkości rządu”. Ważne, by stale mieć na uwadze potrzebę ogra-

⁹ Paul Leroy-Beaulieu (1888): *Traité de la science des finances. Des revenus publics*, Guillaumin, Paris, s. 127–128. Podaję za Tanzi (2004). Pierwsze wydanie tej książki ukazało się w 1877 roku. (Publikacja dostępna pod adresem: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k49683/f35.image.r=Paul+Leroy-Beaulieu.langEN>). Nawiasem mówiąc, w swoich publikacjach Vito Tanzi czyni błąd podając tytuł tej publikacji jako *Traité de la science des finances* (np. V. Tanzi, 2005; dostępna pod: <http://www.cato.org/pubs/journal/cj25n3/cj25n3-16.pdf>).

niczania rządu i kontrolowanie, czy czasem zmniejszenie rządu nie wyjdzie społeczeństwu na korzyść¹⁰.

Kiedy to w 1986 r. James M. Buchanan odbierał nagrodę im. Alfreda Nobla z ekonomii za sformułowanie teorii o podejmowaniu decyzji ekonomicznych i politycznych powiedział: „Musimy rządu strząsnąć z naszych pleców, podciąć skrzydła biurokracji, deregulować, prywatyzować, obciąć wydatki federalne, rozbić scentralizowaną władzę polityczną, obniżyć podatki, wprowadzać dyscyplinę finansową”.

Kraje rozwinięte gospodarczo przeżywają obecnie trudny okres. Po okresie rozbudowy państwa opiekuńczego w XX wieku wydaje się, że osiągnięto kres dalszej jego ekspansji. Finanse państw są często w opłakanym stanie. Te największe gospodarki krajów OECD przeżywają ogromny kryzys finansów publicznych (wysokie zadłużenie, duży deficyt budżetowy, ogromne wydatki socjalne, spowolnienie gospodarcze itp.). Intensywnie poszukuje się sposobów na wyjście z tego impasu. Nie bez przyczyny wiele miejsca poświęciliśmy analizie sytuacji fiskalnej i gospodarczej Wielkiej Brytanii w XIX wieku. Może przywódcy polityczni USA, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i wielu, wielu innych krajów powinni się zainteresować tym, jak poradzili sobie Brytyjczycy z podobnymi problemami w XIX wieku. Może warto, by poszli za radami Williama Gladstone’a i w podobny sposób spróbowali naprawić tę chorą sytuację, do której sami doprowadzili?

Ludwig von Mises (2012) w wydanej niedawno po polsku *Teorii pieniądza i kredytu* (opublikowanej po niemiecku w 1913 roku) w nadal aktualnym podsumowaniu napisał: „Gdy po wojnach napoleońskich Wielka Brytania musiała zmierzyć się z problemem reformy walutowej, wybrała powrót do przedwojennego złotego parytetu funta i nie zastanowiła się nad problemem stabilizacji kursu wymiany między papierowym funtem a złotem, jaki powstał na rynku pod wpływem inflacji. Wolała deflację niż stabilizację i przyjęcie nowego parytetu odpowiadającego obecnej sytuacji na rynku. Z deflacji tej wynikły katastrofalne trudności; podburzały one społeczeństwo i spowodowały powstanie ruchu inflacjonistycznego, a także agitacji antykapitalistycznej, z której inspirację czerpali później Engels i Marks.(...)”.

Niezadowolający stan spraw pieniężnych stanowi wynik ideologii społecznej, którą wyznają nam współcześni, i polityki gospodarczej, jaką ta ideologia rodzi. Ludzie narzekają na inflację, lecz entuzjastycznie popierają politykę, która nie mogłaby funkcjonować bez inflacji. Podczas gdy utyskują na nieuchronne konsekwencje inflacji, uparcie sprzeciwiają się wszelkim próbom zaprzestania lub ograniczenia wydatków deficytowych.

Zalecana reforma systemu walutowego i powrót do zdrowego pieniądza zakładają radykalną zmianę filozofii ekonomicznej. Nie może być mowy o standardzie złota, dopóki marnotrawstwo, ubytek kapitału i korupcja są podstawowymi cechami charakterystycznymi prowadzenia spraw publicznych.

¹⁰ Podobną opinię wyraził James A. Kahn (2011).

Cynicy odrzucają przywrócenie standardu złota jako utopijne. Mamy jednakże wybór tylko między dwoma utopiami: „z jednej strony utopią gospodarki rynkowej, nie sparaliżowanej przez sabotaż państwa, a z drugiej utopią całościowego, totalitarystycznego planowania. Wybór pierwszej z alternatyw implikuje standard złota” (Mises, 2012, s. 395–396).

Powszechnie mówi się o nieefektywności rządu, że należy poprawić tę efektywność przez lepszą organizację, redukcję zatrudnienia i ograniczenie biurokracji. To z pewnością jest prawda, ale nie uzyska się poprawy efektywności rządzenia bez radykalnego ograniczenia wydatków publicznych i likwidacji deficytów budżetowych. Pierwotne powinno być właśnie drastyczne ograniczenie tych wydatków, a konsekwencją będzie poprawa efektywności rządzenia i ograniczenie marnotrawstwa.

Powszechnie jest snucie analogii pomiędzy obecnym kryzysem a Wielką Depresją zainicjowaną spadkiem notowań giełdowych w 1929 roku. Niewiele mówi się natomiast o innym kryzysie z lat dwudziestych, mianowicie kryzysie w latach 1920–1921. Recesja w roku 1920 była nawet większa niż ta w 1929 r., ale już w 1922 r. produkcja wyraźnie wzrosła. Co było przyczyną tak szybkiego odnowienia gospodarczego? Wybrany w 1920 r. nowy prezydent USA Warren Harding w ciągu zaledwie jednego roku budżetowego (1920–1921) obniżył poziom wydatków federalnych z 18,5 mld dolarów do 6,4 mld dolarów, czyli o 65%. Podobna polityka cięcia budżetu kontynuowana była przez kolejne dwa lata, obniżając wydatki budżetowe do 3,3 mld dolarów w 1922 roku. Towarzyszyła temu działaniu polityka Fed zmniejszająca radykalnie bazę monetarną (z czym naturalnie szła w parze deflacja). Przedsiębiorcy uwierzyli w skuteczność i konsekwencje tego typu działań i już w 1922 r. wielkość produkcji wyraźnie wzrosła. Gospodarka amerykańska wyszła z kryzysu 1920–1921 bardzo szybko, a z kryzysu w 1929 r. wychodziła przez następne 10 lat. Dlatego też często kryzys 1920–1921 nazywany jest „kryzysem, o którym nie słyszeliście” albo „zapomnianym kryzysem”. Można zatem z pełnym przekonaniem powiedzieć, że różnica pomiędzy obu kryzysami polega na tym, że wyjście z depresji 1920–1921 dokonało się głównie dzięki spontanicznym siłom rynkowych, a wyjście z depresji 1929 dokonywało się przy dużej interwencji państwa i trwało całą dekadę. Wiele wskazuje na to, że w obecnym kryzysie powtarzane są błędy czynione po Wielkim Kryzysie 1929 roku.

Jako niemalże rewolucyjne są obecnie przedstawiane propozycje ograniczające deficyt finansów publicznych do 1% PKB (lub 0,5% PKB) oraz konieczność sukcesywnego zmniejszania limitu długu publicznego, tak by w perspektywie kilkunastu lat był on na poziomie 60% PKB (co nie oznacza, że nominalna wartość tego długu będzie malała) – tak jest np. w sławnym Traktacie fiskalnym Unii Europejskiej¹¹.

¹¹ Politycy, jak zwykle, zostawiają sobie jednak furtkę i w Traktacie fiskalnym zapisali możliwość zawieszenia postulowanych reguł ze względu na „wyjątkowe okoliczności” (np. wyjątkowe wydarzenia będące poza kontrolą rządów). Można sobie tylko wyobrazić, jak często takie wyjątkowe okoliczności będą „zachodziły” i jak często będą one zaakceptowane przez kolegów polityków z Brukseli’.

Tymczasem reguła powinna być prosta (i wprowadzana w życie na zasadzie „nie ma zmiłuj się”) – redukcja wydatków (nie deficytów) o kilkadziesiąt procent (tak jak to zrobił prezydent Warren Harding w USA), osiągnięcie wydatków publicznych na poziomie co najwyżej kilkunastu procent PKB i zadłużenia na poziomie nie większym niż 20% (a najlepiej całkowita likwidacja zadłużenia). To jest obecnie możliwe. Przykładem niech będzie Szwecja, która jeszcze na początku lat 90. miała zadłużenie zbliżające się do 70% PKB, a obecnie jest ono już poniżej 40% (rząd Szwecji wprowadził rygorystyczną dyscyplinę budżetową, zredukował wydatki publiczne i przeznaczył wpływy z prywatyzacji na redukcję zadłużenia).

BIBLIOGRAFIA

- Armey R. (1995), *The Freedom Revolution*, Regnery Publishing Co, Washington, D.C.
- Chobanov D., Mladenova A. (2009), *What Is the Optimum Size of Government?* Institute for Market Economics, “Working Paper”.
- Gallaway L., Vedder R. (1995), *The Impact of the Welfare State on the American Economy*, published by “Joint Economic Committee Report”, December.
- Gwartney J., Lawson R., Holcombe R. (1998), *The Size and Functions of Government and Economic Growth*, “Joint Economic Committee Report” (<http://www.house.gov/jec>).
- Gwartney J., Holcombe R., Lawson R. (1998a), *The Scope of Government and the Wealth of Nations*, “Cato Journal”, Vol. 18, No. 2.
- Honbing S. (2010), *Wojna o pieniądź. Prawdziwe źródła kryzysów finansowych*, Wektry, Wrocław.
- Kahn J.A. (2011), *Can We Determine the Optimal Size of Government?* Center for Global Liberty and Prosperity, “Development Policy Briefing Paper”, September 14, No. 7.
- Mises L. von (2012), *Teoria pieniądza i kredytu*, Fijorr Publishing (przekład: Krzysztof Śledziński), Warszawa.
- Mullins E. (1952), *Secrets of the Federal Reserve* (dostępne: http://www.barefootsworld.net/fedsecrets_00.html).
- OECD (2011), *OECD Factbook 2011–2012: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing.
- Peacock A.T., Wiseman J. (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press (<http://www.nber.org/books/peac61-1>).
- Peden E.A. (1991), *Productivity in the United States and Its Relationship to Government Activity: An Analysis of 57 Years, 1929–1986*, “Public Choice”, No. 69.
- Rabushka A. (1996), *Od Adama Smitha do bogactwa Ameryki*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa.
- Sculy G. (1994), *What is the Optimal Size of Government in the United States?* “NCPA Report”, No. 188, National Center for Policy Analysis, Dallas, Texas.
- Smith David B. (2006), *Living with Leviathan, Public Spending, Taxes and Economic Performance*, The Institute of Economic Affairs.

- Tanzi V. (2005), *The Economic Role of the State in the 21st Century*, "Cato Journal", Vol.25, No. 3.
- Tanzi V. (2006), *Gospodarcza rola państwa w XXI w.*, „Materiały i Studia”, nr 204, Narodowy Bank Polski, Warszawa (Jest to poprawiona wersja artykułu: Tanzi V. (2004), *A Lower Tax Future? The Economic Role of the State in the 21st Century*, Politeia, London).
- Tanzi V., Schuknecht L. (1995), *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*, "International Monetary Fund Working Paper", WP/95/130, Washington DC.
- Tanzi V., Schuknecht L. (2000), *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Vedder R., Lowell K., Gallaway E. (1998), *Government Size and Economic Growth*, published by Joint Economic Committee, US Congress, December.

STRESZCZENIE

Bardzo zły stan finansów publicznych większości państw rozwiniętych gospodarczo jest w dużym stopniu wynikiem specyficznej polityki rządów i rozbudowy tzw. państwa opiekuńczego w XX wieku, zwłaszcza po drugiej wojnie światowej. W pracy podjęto próbę odpowiedzi na dwa pytania: Czy można wskazać na jakieś fundamentalne przyczyny zaistnienia takiej sytuacji w finansach publicznych? Czy z tej groźnej sytuacji jest jakieś wyjście, a jeśli tak to jakie działania należy podjąć?

Na początku artykułu zawarto rozważania dotyczące przyczyn zadłużania Wielkiej Brytanii w ostatnich 300 latach i Stanów Zjednoczonych w ostatnich 200 latach. W kolejnej części pracy przedstawiono propozycję odpowiedzi na pytania, jak duży powinien być rząd, by rozwój gospodarczy i społeczny następował harmonijnie i względnie szybko? Dokonano analizy porównawczej rozmiarów rządu i szybkości wzrostu gospodarczego Wielkiej Brytanii i USA w XIX i XX wieku.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, dług, deficyt budżetowy, polityka fiskalna, państwo dobrobytu.

PUBLIC FINANCES – A HISTORICAL PERSPECTIVE

SUMMARY

A very bad state of public finances of majority of economically developed countries is largely the result of specific government policies and excessive development of the welfare state in the twentieth century, especially after World War II. This paper attempts to answer two questions: Can we point out some

fundamental reasons for the current miserable situation of the public finances? What kind of actions ought be undertaken to overcome this miserable situation?

The paper starts with reflections on the history of state indebtedness in the UK over the last 300 years, and in the United States over the last 200 years. The next section presents a proposed response to the question of how big should the government be to provide smooth, harmonious and relatively quick economic and social development. The final part of the paper presents a comparative analysis of government size and economic development of the USA and the Great Britain in the nineteenth and twentieth centuries.

Keywords: public finances, debt, budget deficit, fiscal policy, welfare state.

JEL Classification: H11, H12, H53, H62, H63