

Aneta Kargol-Wasiluk

Uniwersytet w Białymstoku

WSPÓŁCZESNY SEKTOR PUBLICZNY W ŚWIETLE PRAWA WAGNERA

Streszczenie: Celem opracowania jest weryfikacja adekwatności prawa Wagnera mówiącego o stałym wzroście wydatków publicznych i ocena możliwości jego zastosowania we współczesnych demokratycznych państwach z gospodarką rynkową. W poszczególnych częściach artykułu podjęto próbę przedstawienia istoty i zakresu sektora publicznego (zwłaszcza w ujęciu wydatkowym), ukazano istotę „prawa Wagnera” i jego interpretację, a także podjęto próbę określenia relacji między „prawem Wagnera” a teorią wyboru publicznego. Artykuł kończąca konkluzje, że prawo Wagnera można uznać za pewien model myślowy, a nie sposób wyjaśniania rzeczywistości adekwatny dla przemian zachodzących w XXI w. Prawo Wagnera sugeruje kierunek rozwoju państwa i było odpowiednie do wyjaśniania rzeczywistości w XIX i I połowie XX w.

Słowa kluczowe: wydatki publiczne, prawo Wagnera, teoria wyboru publicznego.

1. Wstęp

Współczesne wyzwania cywilizacyjne stawiają przed sektorem publicznym i finansami publicznymi szczególnie trudne zadanie, jakim jest wpływanie na długofalową stopę wzrostu. W odniesieniu do finansów publicznych istotne są zatem:

- 1) relacja wydatków publicznych ogółem do PKB,
- 2) relacja podatków do PKB,
- 3) relacja deficytu sektora finansów publicznych do PKB,
- 4) relacja długu publicznego do PKB.

Wydaje się, że najważniejszy jest wskaźnik wymieniony w punkcie pierwszym, ponieważ determinuje pozostałe wielkości. Stan finansów publicznych wpływa na tempo rozwoju gospodarki w dwojaki sposób: a) systematyczny – wysoki lub rosnący poziom wszystkich wskaźników (1-4) hamuje systematycznie rozwój gospodarki; b) szokowy – przekroczenie pewnych krytycznych wartości (w strefie euro – deficytu i długu publicznego w relacji do PKB) grozi kryzysem fiskalnym i załamaniem gospodarki¹.

¹ Takie zdanie prezentuje wielu ekonomistów; np. L. Balcerowicz taką opinię wyraził podczas wykładu poświęconego kwestiom długu publicznego jesienią 2010 r. na Warsztatach Analiz Socjologicznych 2010.

W poszczególnych częściach artykułu podjęto próbę przedstawienia istoty i zakresu sektora publicznego (zwłaszcza w ujęciu wydatkowym), ukazano istotę „prawa Wagnera” i jego interpretację, a także podjęto próbę określenia relacji między „prawem Wagnera” a teorią wyboru publicznego. Na zakończenie sformułowano kilka uwag do współczesnej teorii finansów publicznych.

Celem opracowania jest weryfikacja adekwatności „prawa Wagnera” mówiącego o stałym wzroście wydatków publicznych i ocena możliwości jego zastosowania we współczesnych demokratycznych państwach z gospodarką rynkową.

W artykule wykorzystano metodę opisową z elementami analizy danych statystycznych, przy czym główny trzon metodologiczny stanowi koncepcja K. Poppera o dedukcyjnym sprawdzaniu teorii². Dla poprawności prowadzenia wywodu naukowego przyjęto następującą hipotezę główną: prawo Wagnera nie jest wystarczające do wyjaśnienia przyczyn wzrostu wydatków publicznych we współczesnych demokratycznych gospodarkach rynkowych. Może być raczej traktowane jako uzasadnienie dla ekspansji sektora publicznego, zwłaszcza w krajach europejskich.

Wzrost wydatków publicznych w relacji do PKB jest związany zarówno z poszerzeniem zakresu funkcji państwa, dążącego do przeciwdziałania niedoskonałościom rynku (*welfare economics theory*), jak i z niepowodzeniami rządu badanymi w ramach nurtu *public choice theory*.

2. Sektor publiczny a finanse publiczne

Sektor publiczny jest trwałym, nieodzownym elementem strukturalnym każdego państwa. Można go definiować na wiele sposobów, co więcej, podlega on ciągłej ewolucji. W polskiej statystyce publicznej przyjmuje się następującą definicję tego pojęcia: „Ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego oraz «własność mieszaną» z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego. W przypadku równego udziału kapitału publicznego (...) i prywatnego (...) podmiot gospodarki narodowej zaliczany jest do sektora prywatnego”³. Jest to niewątpliwie definicja podmiotowo-przedmiotowa. Z kolei uznany autorytet z dziedziny ekonomii sfery publicznej J. Kleer posługuje się definicją mówiącą o tym, że sektor publiczny jest tą częścią gospodarki, w której reguły ekonomiczne są przemieszane z politycznymi [Kleer 2006, s. 118].

Definiowanie tego pojęcia nasuwa wiele trudności, ze względu na to, że w polskim ustawodawstwie nie występuje definicja legalna sektora publiczne-

² Z nowej koncepcji, wysuniętej prowizorycznie, która nie jest jeszcze w żaden sposób uprawniona – z antycypacji, hipotezy, systemu teoretycznego (...) – wyciąga się wnioski drogą logicznej dedukcji. Wnioski te porównuje się następnie między sobą oraz z innymi wchodzącymi w grę zdaniem, by stwierdzić, jakie związki logiczne (w rodzaju równoważności, wyprowadzalności lub niezgodności) między nimi zachodzą [Popper 2002, s. 33].

³ Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-1593.htm (10.07.2010).

go. W uchwalanych w Polsce ustawach o finansach publicznych z 1998 r., 2005 r. i 2009 r. ustawodawca posługuje się pojęciem „sektor finansów publicznych” i zgodnie z art. 9 obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. tworzą go: 1) organy władzy publicznej; 2) jednostki samorządu terytorialnego; 3) jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe; 4) Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; 5) Narodowy Fundusz Zdrowia; 6) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; 7) uczelnie publiczne; 8) Polska Akademia Nauk; 9) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe; 10) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego.

Definicja ustawowa obejmuje obszary działania państwa i podmioty, które w tych obszarach funkcjonują. W. Misiąg oraz E. Malinowska-Misiąg przyjmują, że jest to definicja sektora publicznego. Według szacunkowych badań przeprowadzonych przez IBnGR w latach 1998-2000 do sektora publicznego należało ok. 45 000 podmiotów, w tym ok. 40 000 było podległych jednostkom samorządu terytorialnego [Mackiewicz i in. 2001]. Obecnie według szacunkowych danych sektor publiczny w Polsce stanowi ok. 55 000 instytucji [Malinowska-Misiąg, Misiąg 2007]. W artykule 3 przedmiotowej ustawy określono natomiast definicję finansów publicznych. Zatem finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem.

Celem artykułu nie jest analiza zakresów pojęć: sektor publiczny i finanse publiczne, ponieważ autorka koncentruje się na wydatkach publicznych, co łączy się z szeroko rozumianym sektorem finansów publicznych. Istnienie sektora publicznego w gospodarce jest uzasadnione występowaniem tzw. niedoskonałości rynku, zarówno w ujęciu mikro-, jak i makroekonomicznym (występowanie dóbr publicznych, efektów zewnętrznych, niekompletność rynków, asymetria informacji, bieda, ubóstwo, bezrobocie, inflacja, nierównomierny podział dochodów). Jest to nurt badawczy o charakterze normatywnym, w ramach którego ekonomiści poszukują odpowiedzi na pytanie – co rząd powinien robić, gdy rynek zawodzi? Jakie narzędzia powinien wykorzystywać, aby tym niedoskonałościom przeciwdziałać?

Przyjęcie odmiennej perspektywy badawczej (pozytywnej) powoduje zmianę obszaru zainteresowań w kierunku poszukiwania przyczyn zawodności państwa, takich jak: ograniczenie informacji, ograniczona kontrola nad działaniem prywatnych rynków, ograniczona kontrola nad biurokracją, ograniczenia polityczne.

Wielopłaszczyznowość badań nad sektorem publicznym powoduje konieczność prowadzenia ich w ramach różnych ujęć – podmiotowego – jakie podmioty należą do sektora publicznego, przedmiotowego – jakimi środkami i majątkiem dysponuje sektor publiczny oraz funkcjonalnego – jakie funkcje pełni on w gospodarce.

Aktywność sektora publicznego przejawia się w dwóch obszarach działalności państwa – realnym i regulacyjnym, przy czym pełni on następujące funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną (rozdzielczą), stabilizacyjną oraz regulacyjno-kontrolną. Ob-

szar realny tworzą zasoby ludzkie, rzeczowe i finansowe, państwo realizuje w tym obszarze funkcję alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. Natomiast obszar regulacyjny obejmuje szereg procesów i struktur informacyjno-decyzyjnych, w tym stanowienie i wykonywanie prawa, kontrolę państwową itp., a sektor publiczny pełni w tym obszarze funkcję regulacyjno-kontrolną [Szewczuk, Ziolo 2008, s. 19-20].

W prezentowanym artykule przyjęto perspektywę przedmiotowo-funkcjonalną, koncentrując się na skali wydatków publicznych w relacji do PKB, które skutkują narastaniem długu publicznego oraz na współczesnych funkcjach rządu i jego niepowodzeniach w ich realizacji.

3. Miary sektora publicznego – poziom wydatków publicznych i długu publicznego

W teorii finansów publicznych ekonomiści nieodzownie posługują się miarami typu dochody, wydatki, deficyt i dług publiczny w relacji do PKB. Tak też czyni autorka opracowania. Wydaje się to zasadne, ponieważ pozwala na zagregowane badanie zakresu funkcjonowania sektora publicznego. W tabelach 1 i 2, korzystając z danych OECD, przedstawiono dane za lata 1997-2009 dla 29-30 państw z całego świata oraz zagregowaną wielkość dla krajów strefy euro. Zakres sektora publicznego mierzony udziałem wydatków publicznych w PKB wydaje się największy w Europie. Nigdzie indziej, ani w USA, ani w Australii, Japonii czy Nowej Zelandii nie jest tak duży. Co więcej, dla strefy euro poziom wydatków publicznych w 2009 r. wyniósł 50,79%, co oznacza, że europejski sektor publiczny decyduje o alokacji ponad 50% dochodu wytworzonego w poszczególnych krajach strefy euro. Analogicznie – najniższy poziom wydatków publicznych zaobserwowano w Australii, Japonii, Meksyku, Szwajcarii, przy czym taka sama sytuacja wystąpiła również w 1997 r., czyli na początku badanego okresu.

Udział sektora publicznego w gospodarce w XX w. wzrósł znacznie i na przestrzeni badanego okresu (1997-2009) pozostaje niezmiennie wysoki, co nie może być kwestionowane. Przy czym ten fakt nie powinien być tłumaczony dużą różnorodnością wydatków publicznych (chodzi o ich strukturę), ale raczej znaczącą stabilnością ich wysokiego poziomu w odniesieniu do trendu wzrostu dochodu narodowego [Cullis, Jones 2009, s. 438].

Analizując poziom długu publicznego w relacji do PKB, można wysnuć analogiczne wnioski. Okazuje się bowiem, że poziom długu publicznego jest najwyższy w krajach europejskich; w wielu przypadkach przekracza 60% PKB. W 2009 r. w Austrii wyniósł 64,3%, w Belgii 95,3%, w Grecji 125,7%, na Węgrzech 72,7%, we Włoszech 106,6%, w Portugalii 81,1%, w Wielkiej Brytanii 75,1%, a w Japonii w 2008 r. 178%. Wydaje się, że mamy do czynienia ze zjawiskiem szokowym, które w takich państwach, jak np. Grecja czy Węgry, oznacza *de facto* załamanie gospodarcze, obserwowane w ostatnich latach ze szczególnym nasileniem również w wielu innych wysoko rozwiniętych gospodarkach świata. Najniższy poziom długu

publicznego w 2009 r. odnotowały takie państwa, jak: Australia – 8,1%, Chile – 6,1%, Luksemburg – 8,6%, Szwajcaria – 20,7%.

Tabela 1. Poziom wydatków publicznych w relacji do PKB (%)

Państwo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Australia	34,42	34,84	34,41	35,52	35	34,35	34,41	34,48	33,74	33,47	33,39	35,3	..
Austria	53,69	53,96	53,67	52,13	51,6	50,95	51,5	54,01	50,16	49,39	48,48	48,78	52,32
Belgia	51,23	50,43	50,18	49,14	49,18	49,84	51,12	49,44	52,27	48,64	48,45	50,2	54,22
Kanada	44,28	44,8	42,68	41,11	41,99	41,23	41,18	39,86	39,3	39,45	39,35	39,82	44,05
Czechy	43,2	43,16	42,27	41,82	44,35	46,31	47,32	45,14	44,98	43,75	42,5	42,89	45,93
Dania	56,68	56,33	55,5	53,68	54,19	54,57	55,07	54,55	52,79	51,59	50,81	51,9	58,42
Finlandia	56,51	52,89	51,68	48,29	47,83	48,85	50,15	50,04	50,18	49,03	47,25	49,35	56,01
Francja	54,09	52,68	52,57	51,64	51,57	52,64	53,27	53,19	53,38	52,71	52,31	52,8	55,99
Niemcy	48,35	48,03	48,06	45,11	47,56	48,1	48,49	47,09	46,84	45,31	43,56	43,75	47,5
Grecja	44,87	44,33	44,39	46,69	45,29	45,09	44,74	45,52	43,95	45,46	46,81	49,49	53,63
Węgry	49,25	50,36	48,39	46,76	47,2	51,18	49,4	48,69	50,21	52,01	49,98	48,82	50,46
Islandia	40,69	41,3	42,05	41,87	42,6	44,25	45,62	44,05	42,21	41,64	42,27	57,76	50,86
Irlandia	36,65	34,53	34,1	31,27	33,14	33,4	33,2	33,6	33,95	34,44	36,79	42,72	48,9
Włochy	50,25	49,24	48,18	46,18	48,02	47,38	48,32	47,74	48,16	48,71	47,86	48,85	51,87
Japonia	35,72	42,46	38,6	39,05	38,55	38,82	38,41	37,02	38,44	36,17	35,9	37,08	..
Korea Południowa	21,82	24,14	23,19	22,43	23,92	23,58	28,9	26,08	26,59	27,73	28,65	30,45	..
Luksemburg	40,65	41,06	39,19	37,59	38,13	41,53	41,78	42,55	41,52	38,58	36,17	36,88	42,17
Meksyk	..	..	..	..	..	..	19,11	18,27	18,47	19,13	19,32	24,16	..
Holandia	47,54	46,67	46,02	44,17	45,35	46,21	47,1	46,09	44,79	45,54	45,27	46,04	51,35
Nowa Zelandia	40,92	40,65	39,96	38,32	37,59	36,9	37,03	37,13	38,02	39,27	39,38	41,91	..
Norwegia	46,83	49,08	47,69	42,3	44,11	47,06	48,18	45,43	42,11	40,47	41,13	40,62	46,32
Polska	46,44	44,34	42,72	41,08	43,8	44,26	44,68	42,62	43,44	43,86	42,19	43,19	44,4
Portugalia	41,14	40,82	41	41,13	42,48	42,31	43,78	44,67	45,77	44,53	43,78	43,63	48,17
Słowacja	48,93	45,79	48,1	52,14	44,46	45,06	40,13	37,67	37,98	36,62	34,32	34,96	41,51
Hiszpania	41,63	41,06	39,87	39,12	38,64	38,89	38,4	38,88	38,44	38,39	39,18	41,29	45,8
Szwecja	60,66	58,78	58,11	55,09	54,52	55,6	55,67	54,18	53,85	52,71	50,97	51,68	55,16
Szwajcaria	35,52	35,77	34,3	35,1	34,78	36,16	36,39	35,95	35,27	33,48	32,32	32,23	33,74
Wielka Brytania	40,51	39,47	38,88	39,05	40,16	41,09	42,11	42,94	44,1	44,19	43,97	47,42	51,73
USA	35,46	34,62	34,17	33,88	34,98	35,89	36,27	36,02	36,28	35,96	36,76	38,94	42,18
Strefa Euro	49,32	48,48	48,05	46,23	47,24	47,57	48,03	47,5	47,34	46,68	45,98	46,92	50,79

Źródło: OECD National Accounts.

Tabela 2. Poziom długu publicznego w relacji do PKB (%)

Państwo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Australia	18,5	15,6	13,8	11,4	9,6	8,6	7,5	6,7	6,3	5,8	5,2	4,9	8,1
Austria	59,2	59,9	62,0	61,2	60,7	60,4	60,9	62,2	62,1	60,6	58,1	59,6	64,3
Belgia	109,9	105,3	103,4	99,5	99,1	97,9	95,4	92,8	91,8	87,6	85,3	90,2	95,3
Kanada	52,7	50,1	46,7	40,9	39,7	38,1	35,9	32,1	30,2	28,0	25,1	28,6	35,7
Chile	13,2	12,5	13,7	13,6	14,9	15,7	13,0	10,7	7,3	5,3	4,1	5,2	6,1
Czechy	9,6	9,8	11,0	13,2	14,7	16,1	19,1	21,1	23,2	24,9	25,2	27,1	32,5
Dania	69,1	64,0	60,9	54,8	52,0	51,6	49,6	47,0	39,3	32,7	27,8	32,4	37,8
Finlandia	65,0	59,9	55,7	48,0	44,4	41,3	43,5	41,9	38,2	35,6	31,2	29,5	37,6
Francja	45,6	46,3	47,8	47,4	48,3	49,9	51,9	52,6	53,3	52,1	52,1	54,2	60,8
Niemcy	24,3	26,1	34,1	34,1	34,6	36,1	37,7	39,2	40,4	40,9	39,4	38,8	43,8
Grecja	105,2	103,7	103,6	108,9	109,7	109,2	105,8	108,3	110,3	107,5	105,8	109,6	125,7
Węgry	60,9	59,0	59,1	54,1	50,5	53,6	56,3	55,7	58,1	61,9	61,3	68,2	72,7
Islandia	46,2	40,7	35,3	33,8	39,2	35,3	33,3	28,2	19,4	24,8	23,2	44,3	87,2
Irlandia	57,4	47,8	44,1	34,8	30,9	27,9	26,9	25,4	23,6	20,3	19,8	27,7	46,0
Izrael	103,0	103,8	92,9	83,2	87,4	95,0	97,5	96,4	91,9	82,8	76,4	75,4	..
Włochy	111,0	108,7	106,7	103,6	102,7	99,5	96,8	96,2	97,5	96,7	95,2	98,0	106,6
Japonia	76,7	87,7	97,0	106,1	123,5	137,6	140,9	156,7	164,3	161,4	164,2	178,0	..
Korea Południowa	10,0	14,3	16,3	16,7	17,4	17,6	20,7	23,7	27,6	30,1	29,7	29,0	32,6
Luksemburg	3,7	4,1	3,5	3,2	3,1	2,7	1,7	1,4	0,8	1,4	1,4	8,2	8,6
Meksyk	23,5	25,4	23,3	21,2	20,5	21,9	22,1	20,7	20,2	20,5	21,0	24,5	28,2
Holandia	53,9	52,0	49,2	44,1	41,3	41,5	43,0	43,8	43,0	39,2	37,8	50,1	49,9
Nowa Zelandia	36,3	37,9	35,1	32,2	30,2	28,5	26,4	23,8	22,1	21,6	20,4	20,6	27,5
Norwegia	24,7	22,2	20,9	19,3	18,1	19,0	21,3	18,4	17,2	12,5	11,7	13,8	26,1
Polska	43,0	39,5	39,7	35,8	36,4	40,6	44,9	43,6	44,8	45,1	42,6	44,8	47,1
Portugalia	58,0	54,8	55,1	54,1	56,0	58,7	60,2	63,0	68,2	69,8	69,2	71,2	81,1
Słowacja	20,8	22,5	22,7	23,9	36,0	35,1	35,1	38,4	33,1	29,2	28,1	26,3	33,6
Słowenia	..	..	..	..	..	..	26,9	27,1	26,9	25,8	23,2	21,3	34,1
Hiszpania	55,3	53,6	52,3	49,9	46,3	43,9	40,7	39,3	36,4	33,0	30,0	33,7	46,1
Szwecja	74,1	72,0	64,0	56,9	48,6	46,8	47,7	46,6	46,2	42,3	36,4	35,5	37,8
Szwajcaria	25,3	27,7	25,4	25,6	24,8	28,2	28,3	28,1	28,1	25,2	23,2	22,5	20,7
Turcja	32,9	31,0	39,8	38,2	74,1	69,2	62,2	56,6	51,1	45,5	39,6	40,0	46,3
Wielka Brytania	..	49,7	44,1	42,2	38,8	39,1	38,7	40,0	43,4	43,3	42,6	61,3	75,1
USA	45,4	42,5	39,0	33,9	32,4	33,2	34,9	36,0	36,1	36,0	35,6	40,0	53,1

Źródło: OECD National Accounts.

Oczywiście pełny obraz stanu finansów publicznych można przedstawić, gdy analizuje się również poziom i strukturę dochodów publicznych oraz bada się warunki, takie jak jakość rządzenia, poziom korupcji, poziom zaufania do państwa itp.

4. Prawo Wagnera i jego interpretacja

Niemcy uważa się za kraj będący kolebką nauki o finansach publicznych, zwłaszcza dzięki badaniom Adolpha Wagnera – socjalisty z katedry. Główną jego tezę można sprowadzić do twierdzenia, że wraz z rozwojem społecznym i gospodarczym władze publiczne zgłaszają popyt na coraz większe dochody, co powoduje wzrost wydatków publicznych. Państwo realizuje zatem coraz więcej funkcji w rozumieniu zaspokajania potrzeb społecznych. Rosnące potrzeby społeczne są natomiast rezultatem rozwoju cywilizacyjnego (charakter intensywny) oraz rezultatem presji społeczeństwa na podejmowanie przez państwo nowych funkcji (charakter ekstensywny) [Owsiak 2006, s. 51-52].

W bieżącej dyskusji nad aktualnością tego prawa warto dostrzec głos A. Peacocka i A. Scotta, przedstawiony w artykule *The curious attraction of Wagner's law* z 2000 r. Autorzy dokonali w nim krótkiej analizy kształtowania się koncepcji A. Wagnera w latach 1883-1911. Według nich [Peacock, Scott 2000, s. 2-3]:

1. Wagner rozważał, czy odkrył regularności we wzroście rozmiarów sektora publicznego, będąc ostrożnym we włączaniu do definicji sektora publicznego zarówno finansów publicznych rządu centralnego oraz lokalnego, jak i państwowych przedsiębiorstw. Zastanawiał się czy te prawidłowości mogą być nazywane prawem, ale był ostrożny w myśleniu o swoim odkryciu jako o empirycznie obserwowalnej prawidłowości.

2. Wagner stwierdził, że prawo wymaga, by istniał wzrost sektora publicznego zarówno w ujęciu absolutnym, jak i względnym. W szczególności w zakresie usług publicznych o charakterze lokalnym, jak i wzrostu obciążeń sektora publicznego. Tempo wzrostu może być różne w różnych sferach działalności rządu, obejmującej zarówno tradycyjne usługi takie jak obrona narodowa, przestrzeganie prawa i porządku, jak i rozwijanie nowych funkcji rządu związanych z edukacją, świadczeniem pomocy socjalnej, wpływaniem na zmiany w strukturze gospodarki.

3. Wagner przypuszczalnie miał świadomość, że związek rozmiarów sektora publicznego ze wzrostem i rozwojem wyłaniających się uprzemysłowionych społeczeństw nasuwa pytanie o okres, w którym istniała empiryczna zgodność jego prawa. Podnosi się, że jest to XIX w. i prawo nie było zaprojektowane, by formułować doniosłe prognozy. Wagner sugerował jednakże, że może działać tak długo, jak długo będzie kontynuowany kulturowy i ekonomiczny postęp. Sądził, że musi istnieć górny limit rozmiarów wzrostu sektora publicznego, który byłby determinowany przez opór podatników, jeśli ich indywidualna konsumpcja zostałaby uszczuplona przez obciążenia podatkowe.

Uogólniając, prawo Wagnera zostało sformułowane na podstawie historycznych danych z obserwacji społeczeństw, które przechodziły fazę industrializacji, ale nie stanowiło śmiałej predykcji przyszłości.

W tabeli 3 zaprezentowano dane historyczne dotyczące pierwszego okresu kształtowania się gospodarki wolnorynkowej, ujmując przybliżoną wielkość wydatków publicznych na pomoc biednym i na edukację na poziomie wyższym w takich krajach, jak Anglia i Walia, USA, Holandia, Belgia i Szwecja. Świadczą one raczej o tym, że w ówczesnym okresie, mianowicie w latach 1776-1850, państwo realizowało tzw. funkcje minimum, zgodnie z liberalną koncepcją finansów publicznych – myśl A. Smitha i in.

Tabela 3. Udział wydatków społecznych w relacji do PNB (5) w XVIII-XIX w.

Kraj	Rok	Pomoc biednym (wydatki publiczne jako % PNB)	Edukacja, głównie na poziomie uniwersyteckim (wydatki publiczne jako % PNB)
Anglia i Walia	1776	1,59	
	1820/1821	2,66	
	1850	1,07	0,07
USA	1850	0,13	0,33
Holandia	1790	1,50	
	1850	1,38	
Belgia	1820	1,03	
	1850	0,28	0,38
Szwecja	1829	0,02	

Źródło: [Hillman 2009, s. 742].

W kolejnej tabeli widać wyraźnie, że XX w. był okresem dynamicznego wzrostu udziału wydatków socjalnych w PNB, co można wiązać z kilkoma przełomowymi wydarzeniami historycznymi, a w szczególności z rewolucją keynesowską z lat 30., rosnącą świadomością społeczeństw i w efekcie z ukształtowaniem się koncepcji państwa dobrobytu.

Prawo o stałym wzroście wydatków publicznych wydaje się działać zgodnie z założeniami A. Wagnera. Nie należy jednak zapominać, że wzrost wydatków publicznych po II wojnie światowej objawia się też rosnącym dążeniem do zawłaszczenia państwa przez wiele sfer politycznych i ujawnieniem się tzw. niedoskonałości rządu – o czym traktuje teoria wyboru publicznego stworzona m.in. przez J. Buchanan (noblisty z 1986 r.)⁴.

⁴ Szersze ujęcie tej koncepcji autorka prezentuje w następnej części.

Tabela 4. Udział wydatków społecznych w relacji do PNB (%)

Kraj	1910	1930	1980	1990	1995
Japonia	0,18	0,21	10	12	12
USA	0,56	0,56	11	12	14
Australia	1,12	2,11	11	14	15
Grecja	0	0,07	9	14	14
Portugalia	0	0	10	13	15
Kanada	0	0,31	13	17	18
Nowa Zelandia	1,35	2,43	16	22	18
Irlandia	*	3,74	16	18	18
Hiszpania	0,02	0,07	13	17	19
Austria	0	1,20	23	25	21
Wielka Brytania	1,38	2,24	17	18	23
Włochy	0	0,08	17	21	24
Holandia	0,39	1,03	27	28	26
Niemcy	0,59	4,82	20	20	25
Francja	0,81	1,05	23	24	27
Belgia	0,43	0,56	22	23	27
Norwegia	1,18	2,39	19	26	28
Dania	1,75	3,11	26	27	31
Finlandia	0,90	2,97	18	25	32
Szwecja	1,03	2,59	30	32	33

* nie była niepodległym państwem

Źródło: [Hillman 2009, s. 745].

Jak stwierdza A. Peters, prawo Wagnera nie jest teorią wzrostu wydatków publicznych, ale raczej uogólnieniem sekularnego trendu wydatków. Jeśli w krajach uprzemysłowionych dochód *per capita* rośnie, udział sektora publicznego w gospodarce rośnie relatywnie szybciej. Ponadto warto zastanowić się, czy poziom wydatków publicznych jest determinowany przez poziom dochodu, czy raczej przez przeważającą koncepcję dotyczącą roli państwa w gospodarce [Peters 2002, s. 11, 12].

Poniżej autorka prezentuje różne ujęcia prawa Wagnera usystematyzowane przez A. Petersa [2002, s. 11], który wyróżnia generalnie sześć „hipotez” interpretowanych przez takich badaczy, jak:

- 1) Peacock-Wiseman (wersja tradycyjna) $G = f(\text{PKB})$
- 2) Pryor $C = f(\text{PKB})$
- 3) Goffman $G = f\left(\frac{\text{PKB}}{L}\right)$
- 4) Musgrave $\frac{G}{\text{PKB}} = f\left(\frac{\text{PKB}_R}{L}\right)$
- 5) Gupta/Michas $\frac{G}{L} = f\left(\frac{\text{PKB}}{L}\right)$
- 6) Peacock-Wiseman (uj cie wzgl dne) $\frac{G}{\text{PKB}} = f(\text{PKB})$

Objaśnienia: G – wartość nominalna wydatków publicznych; PKB – wartość nominalna produktu krajowego brutto; PKB_R – wartość realna produktu krajowego brutto, L – liczba ludności danego kraju, C – wydatki konsumpcyjne rządu.

Koncepcję Wagnera uznaje się za podstawę państwa dobrobytu, choć wydaje się, że jest ona obecnie w odwrocie, zwłaszcza po kryzysie z 2008 r. Relacje między wzrostem gospodarczym i rozmiarami sektora publicznego bardzo długo były obszarem zainteresowania naukowców i polityków. Wnioski z badań nie przyniosły jednakże jednoznacznych rezultatów, ponieważ duże rozmiary sektora publicznego mogą spowodować wzrost gospodarczy. A. Wagnera należy zatem traktować jako ekonomistę społecznego z XIX w. Miał on duży wpływ na wyjaśnianie (uzasadnianie), dlaczego rządy „rosną” nawet wtedy, gdy w krajach kapitalistycznych ekspansja gospodarcza odbywa się za pośrednictwem sektora prywatnego. Sugeruje to, że w społeczeństwach postindustrialnych istnieje tendencja (presja) do ekspansji sektora publicznego. Siła tego trendu obserwowana jest w niepowodzeniach rządu w dążeniu do zmniejszenia poziomu wydatków publicznych w ostatnich dekadach. W teorii neoklasycznej rola państwa sprowadza się do przeciwdziałania niedoskonałościom rynku. Słabość tego podejścia ujawnia się w braku analizy czynników, które kształtowały rolę państwa (poszerzenie granic państwa) [Tobin 2005, s. 729-731]. Odpowiedzi na te wątpliwości autorka opracowania poszukuje w następnej części artykułu.

5. Teoria wyboru publicznego a prawo Wagnera

Dominującym paradygmatem w ekonomii jest paradygmat neoklasyczny, jednakże w teorii finansów publicznych nie można uciec od teorii mieszczącej się w nurcie instytucjonalnym. Autorka wyraża opinię, że teoria wyboru publicznego (teoria instytucjonalna) nie znalazła należnego sobie miejsca w teorii finansów publicznych (zwłaszcza w Polsce). Jest nazywana teorią zachowań politycznych i pozwala na poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyczyny wzrostu rozmiarów sektora publicznego, upatrując ich w niedoskonałości procedur wyborczych, istnieniu grup interesu, pogoni za rentą, biurokratycznych monopolach itd. [Wilkin 2005].

Teoria wyboru publicznego jest teorią pozytywną, będącą odmienną wizją funkcjonowania państwa i sfery publicznej (od *welfare state economics*), którą najpełniej wyrażają poglądy J. Buchanana. W normatywnej teorii finansów publicznych, której wielkim twórcą jest m.in. R. Musgrave, można z kolei znaleźć uzasadnienie dla wzrostu zakresu funkcjonowania sektora publicznego w duchu A. Wagnera.

Godne uwagi są tu wykłady wygłoszone przez J. Buchanana i R. Musgrave’a na uniwersytecie niemieckim (Wydział Ekonomii i Biznesu Uniwersytetu Ludwiga-Maksymiliana w Monachium) pod koniec lat 90. XX w., traktujące o dwóch odmiennych wizjach państwa, stąd wydaje się, że współcześnie prawo Wagnera nie może być rozpatrywane bez analizy przyczyn niedoskonałości rządu. Nie roszczę

sobie prawa do pełnego komentarza tych znakomitych wykładów, autorka postara się naszkicować ich pobieżny zarys – znaczący wzrost roli rządu w XX w. przyniósł bowiem dwie konkurencyjne perspektywy analizy sektora publicznego.

J. Buchanan, jako główny założyciel szkoły wyboru publicznego, w swoim podejściu do finansów publicznych prezentuje nieufny stosunek do roli państwa, niechęć do pogodzenia się z powszechnie panującym założeniem, że państwo lub wspólnota wszędzie odgrywają rolę dobroczynną. Podkreśla znaczenie politycznych ram, w których musi funkcjonować gospodarka rynkowa. Zatem według niego niezbędne staje się przeanalizowanie struktury instytucjonalnej, w której podejmowane są kolektywne decyzje. Buchanan poszukuje instytucjonalnych metod, niezbędnych do osiągnięcia i utrzymania w stanie równowagi struktur porządku politycznego [Buchanan, Musgrave 2005, s. 11, 21-22, 25].

Z kolei R. Musgrave, wykształcony w niemieckiej tradycji finansów publicznych, prezentuje przychylny stosunek do funkcji państwa w gospodarce. Przyznaje, że prognoza Wagnera o wzroście wydatków publicznych była słuszna i wynikała ze zmian strukturalnych w gospodarce, demokratyzacji społeczeństw i potrzeby większej sprawiedliwości społecznej (dystrybucyjnej), a zainteresowanie ludzi kulturą i dobrobytem spowodowało zwrócenie większej uwagi na sprawy polityki społecznej [Buchanan, Musgrave 2005, s. 31, 56]. Buchanan kontrargumentuje, że w rzeczywistości w gospodarce występuje niewiele dóbr publicznych, a ich finansowanie w takich krajach, jak USA, Wielka Brytania czy kraje Skandynawii wynosi 10-12% PKB. Zauważa, że problemem są zatem nie struktura i optymalna wielkość wydatków publicznych, a przynajmniej nie jedynym problemem, ale nawarstwienie się w II połowie XX w. niedoskonałości rządu [Buchanan, Musgrave 2005, s. 72-75].

W ramach pozytywnej i normatywnej teorii finansów publicznych mamy zatem następujące przyczyny wzrostu sektora publicznego (por. tab. 5).

Tabela 5. Taksonomia przyczyn wzrostu sektora publicznego

Perspektywa pozytywna (państwo jako lewiatan)			Perspektywa normatywna
Czynnik wzrostu	zewewnętrzny	wewnętrzny	zewewnętrzny
Rola aktorów politycznych	Aktywne dbanie o własny interes i inicjowanie działania	Pasywne dbanie o własny interes	Reakcja na indywidualne działania jednostek
Szczególne argumenty	Biurokratyczne monopole Iluzja fiskalna Biurokratyczna siła głosowania	Konkurencja między partiami Czas wyborów Redystrybucja Działanie grup interesu Centralizacja/biurokracja (zbyt mały stopień decentralizacji)	Funkcja alokacyjna, redystrybucyjna i stabilizacyjna Wzrost bezpieczeństwa socjalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Cullis, Jones 2009, s. 439].

6. Konkluzje

Tematyka artykułu jest dosyć obszerna i wywód w nim przeprowadzony nie wyczerpuje zagadnienia. Autorka formułuje zatem wnioski, które mogą być głosem w bieżącej dyskusji nad ewolucją sektora publicznego i teorii finansów publicznych.

1. Współcześnie obserwuje się stopniowy wzrost zainteresowania zastosowaniem analizy pozytywnej (np. *public choice theory*) do badania sektora publicznego – nie wydaje się to błędne, gdy przyjmimy, że postindustrialne społeczeństwo osiągnęło poziom rozwoju determinujący zmianę funkcji państwa w gospodarce.

2. Prawo Wagnera można uznać za pewien model myślowy, a nie sposób wyjaśniania rzeczywistości adekwatny do przemian zachodzących w II połowie XX w. i na początku XXI w.

3. Prawo Wagnera jest błędne, jeśli potraktować je jako wskazówki dla polityki gospodarczej. Pozytywne efekty działalności rządu są bowiem trudno mierzalne, co więcej „samo państwo” nie ma decydującego wpływu na rozwój gospodarczy.

4. Prawo Wagnera sugeruje kierunek rozwoju państwa (sektora publicznego) i było adekwatne dla wyjaśniania rzeczywistości XIX i I połowy XX w., ale obecnie stało się użytecznym narzędziem w rękach polityków i decydentów gospodarczych.

Zatem, mając na uwadze rozważania prowadzone w przedmiotowym artykule, użyteczne staje się stanowisko J. Buchanana, będące wyjaśnieniem przyczyn wzrostu rozmiarów rządu. Uprawnione wydaje się twierdzenie, że hipoteza postawiona w artykule została zweryfikowana pozytywnie.

Literatura

- Buchanan J., Musgrave R.A., *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Cullis J., Jones P., *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*, Oxford University Press, New York 2009.
- Hillman L., *Public Finance and Public Policy*, Cambridge University Press, New York 2009.
- Kleer J., *Globalizacja a państwo narodowe i usługi publiczne*, Polska Akademia Nauk, Kancelaria PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2006.
- Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Tomalak M., *Finanse publiczne w Polsce 1989-2001. Studium Transformacji*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2001.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2007.
- OECD http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=na-data-en&doi=data-00019-en (15.01.2011) http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,3398,en_2825_495684_1_1_1_1_1,00.html.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Peacock A., Scott A., *The curious attraction of Wagner law*, „Public Choice” 2000, no. 102, s. 1-17.
- Peters C., *An application of Wagner's 'law' of expanding state activity to totally diverse countries*, „Transition” 2002, no. 31.
- Popper K., *Logika odkrycia naukowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- Tobin D., *Economic liberalization, the changing role of the state and Wagner's law: China's development experience since 1978*, „World Development” 2005, vol. 33, no. 5, s. 729-743.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

CONTEMPORARY PUBLIC SECTOR IN THE LIGHT OF THE WAGNER'S LAW

Summary: The article deals with the issues related to the verification of the Wagner's law adequacy and the possibility of its application to the modern democratic states with free-market system. The article is divided to four main parts such as: the public sector and the public finance, the measures of the public sector, Wagner's law and its interpretation and the public choice theory versus Wagner's law – some considerations on the public finance theory. The authoress formulates some conclusions about non-adequacy of the above law to the modern economies and outlines the importance of the public choice theory in the explanation of the government failures.