

POLSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA W ŚWIETLE MODELU NISKANENA

1. Wstęp

W codziennym życiu każdy z nas się spotyka się z przejawami biurokratycznej organizacji działalności. Rzadko kiedy towarzyszą temu pozytywne wrażenia. Słowo to już samo w sobie wzbudza nieprzychylnie skojarzenia. Szczególnym, i jakże ważnym jednocześnie, przykładem biurokratycznej organizacji jest działalność produkcyjna, a w zasadzie usługowa organów władzy państwowej, ogólnie nazywanych administracją publiczną. W tym opracowaniu określenie to będzie się odnosiło do jednostek, których działalność podlega centralnej ustawie budżetowej.

W przypadku Polski powszechne są zdania o nieefektywności i marnotrawstwie w tych jednostkach, odziedziczone w wielkim stopniu po systemie gospodarki socjalistycznej. Biurokracja rządowa, mimo formalnych zmian, wydaje się, zwłaszcza w swej warstwie mentalnej i schematach postępowania oraz myślenia, niekiedy nietknięta przez burzliwe zmiany gospodarczego i politycznego życia w nowym systemie. Podobne opinie panują w odniesieniu do rozmiarów polskiego aparatu biurokratycznego i stopnia biurokratyzacji zwłaszcza w odniesieniu do życia gospodarczego. „Administracja państwowa jest rozdęta, zarówno jeśli chodzi o jej skomplikowanie strukturalne, jak i liczbę zatrudnionych urzędników. Rozbudowanie struktury jest cechą stałą, widoczną w całym okresie, i ani jedna z dotychczasowych reform nic istotnego tu nie zmieniła na lepsze.”¹ Kwestia poziomu podaży dóbr publicznych jest niebagatelna, zwłaszcza w obliczu obecnych problemów budżetowych naszego kraju. Analiza efektywności całego systemu administracji publicznej będzie się więc de facto odnosiła do oceny poziomu redystrybucji budżetowej w kontekście preferencji społeczeństwa.

Narzędzi do naukowej oceny zagadnienia efektywności struktur biurokratycznych dostarcza model Niskanena. Ma on na celu, w oparciu o charakterystyczne cechy systemu biurokratycznego i relacje struktur biurokratycznych z otoczeniem, opisanie sposobu postępowania urzędników. Choć został on opracowany pod koniec lat 60. i opublikowany w 1971 r.², jego główne założenia przetrwały krytyczną autoanalizę w połowie lat 90., a zaprezentowany w nim sposób myślenia wywarł znaczący wpływ na reformy przeprowadzane przez Ronalda Raegana i Margharet Thatcher. Należy zaznaczyć, że jakkol-

¹ J. Beksiak, *Aktywność państwa w gospodarce polskiej w latach 90.*, Warszawa 2000, s. 11.

² W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine - Atherton, bmv 1996.

wiek ocena poziomu redystrybucji budżetowej nie jest głównym zastosowaniem i celem sformułowania modelu, to stwarza on taką możliwość, co w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych wykorzystał także sam Niskanen.

Wspomniana wcześniej efektywność ma kontekście biurokratycznej podaży dóbr dwa aspekty:

- efektywność dystrybucyjna (allocative efficiency), dla której punktem odniesienia jest poziom produkcji maksymalizujący nadwyżkę konsumenta netto w skali całego społeczeństwa,
- efektywność kosztową (X-efficiency), próbującą znaleźć odpowiedź na pytanie, czy dany poziom produkcji został wykonany przy możliwie najniższych kosztach.³

W ujęciu Niskanena efektywność odnosi się do perspektywy kosztowej, natomiast poziom podaży usług struktur biurokratycznych jest oceniany jako optymalny lub nieoptymalny.

Dla celów tego opracowania przyjęta została definicja biurokracji zaproponowana przez Niskanena.⁴ Za biurokratyczne uznaje on wszystkie organizacje spełniające równocześnie oba poniższe warunki:

- ani właściciele, ani pracownicy takiej organizacji nie są w stanie wykorzystać różnicy między jej przychodami i kosztami jako dochodów osobistych,
- zasadnicza część przychodów takiej organizacji pochodzi z innych źródeł niż sprzedaż „na sztuki”.

Jest to bardzo szeroka definicja, obejmująca dość znaczną kategorię struktur organizacyjnych, wykraczających poza intuicyjne i powszechne pojmowanie struktur biurokratycznych. Taki jej kształt wynika z behawioralnego charakteru całej teorii. Z tego punktu widzenia uzasadnione jest zawężenie definicji, całkowicie wykluczające sprzedaż „na sztuki”.⁵ Jakkolwiek w przypadku administracji rządowej odbiega ono od rzeczywistości, to na potrzeby analizy w tej pracy przyjęte będzie założenie, że przychody biur polskiej administracji rządowej nie pochodzą ze sprzedaży swoich usług dokonywanej w tej formie.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że biura administracji rządowej świadczą usługi o charakterze dóbr publicznych, tzn., że korzystanie z określonego dobra, w przeciwieństwie do dóbr prywatnych, nie ogranicza ilości tego dobra dostępnej do wykorzystania przez innych konsumentów.

W dalszej części zostanie zaprezentowany model Niskanena oraz jego zastosowanie w odniesieniu do przypadku polskiego.

³ Patrz np. C. V. Brown, P. M. Jackson, *Public Sector Economics*, Basil Blackwell, bmw 1990, s. 195.

⁴ W. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, The Lock Institute, bmw 1996, s. 15.

⁵ Należy zaznaczyć, że Niskanen wypracował metodologię analizy zachowań organizacji dokonujących sprzedaży również w tej formie.

2. Model Niskanena

2.1. Biurokratyczna podaż usług

W teorii Niskanena wyżej zdefiniowane organizacje biurokratyczne otrzymują w regularnych okresach (najczęściej co rok) od organizacji je finansujących (w naszym przypadku od parlamentu) określony budżet przeznaczony na podaż świadczonych przez nie usług na ustalonym poziomie. W przypadku administracji rządowej oznacza to finansowanie z podatków obywateli nie mających bezpośredniego wpływu na poziom podaży, którą finansują.

Zauważyć należy, że określona w ten sposób „transakcja” najczęściej nie określa bezpośrednio podaży usług publicznych jakich od biura oczekuje organizacja sponsorująca. Jest to związane z ogromnymi trudnościami, o ile to w ogóle możliwe, ilościowego określenia podaży takich dóbr jak bezpieczeństwo, stan zdrowia społeczeństwo, sprawiedliwość rozstrzygania sporów przez sądy, itp. De facto przedmiotem negocjacji jest podaż „działań”, które mają wpływać na podaż usług świadczonych przez biura, abstrahując od efektywności ich wykorzystania i produktywności „działań” biurokratów. Tak więc w rzeczywistości budżet jest przyznawany na utrzymanie określonej ilości pracowników, sądów, szpitali, szkół, jednostek policji, wyposażenia armii, itp.

Pamiętając o powyższym zastrzeżeniu, powróćmy jednak do pierwotnego stwierdzenia i określmy funkcję budżetową (budget – output function), określającą maksymalny budżet jaki organizacja sponsorująca jest gotowa przyznać w zamian za określoną podaż usług biura. Ponieważ decydujący ostatecznie o przydziale budżetu parlament składa się z polityków, reprezentujących we własnym interesie, preferencje społeczeństwa,⁶ funkcja ta bazuje na korzyściach osiągniętych przez społeczeństwo z określonego poziomu podaży usług publicznych. Ma ona postać:

$$B = aQ - bQ^2,$$

Gdzie: Q – poziom podaży usług biura,

B – maksymalny budżet jaki organizacja sponsorująca jest gotowa przyznać w zamian za określoną podaż usług biura.

Pochodna tej funkcji oznaczająca krańcową korzyść z określonego poziomu usług publicznych, wyznaczającą popyt na te usługi. Ma ona postać:

$$V = a - 2bQ,$$

Gdzie: V – krańcową korzyść z określonego poziomu usług publicznych.

⁶ Podstawowym założeniem jest oparcie się o preferencje medianowego wyborcy. Uzasadnienie tego założenia znajduje się np. w: C.V. Brown, P.M. Jackson, op. cit., ss. 110-112. Precyzyjniejszy opis motywacji polityków w odniesieniu do problemu decyzji o przyznaniu budżetu na działalność biura zostanie opisany w dalszym ciągu pracy.

Liniowa postać funkcji popytu jest uproszczeniem. Wynika jednak z praktycznych trudności w oszacowaniu faktycznego kształtu tej krzywej.

W swej działalności biuro ponosi koszty, określone przez Niskanena, przy założeniu, że biuro dokonuje zakupu czynników produkcji na konkurencyjnym rynku (bez wykorzystywania pozycji monopsonistycznej), następującą funkcją:

$$TC = cQ + dQ^2$$

Gdzie: TC – minimalny koszt niezbędny do zapewnienia podaży na poziomie Q.

Analogicznie koszty krańcowe są opisane funkcją:

$$C = c + 2dQ.$$

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że funkcja kosztów minimalnych jest nieznaną organizacji sponsorującej. Może ona, co prawda, próbować wyciągać wnioski co do jej kształtu na podstawie porównań z innymi organizacjami. Nie zawsze jednak takie porównanie jest możliwe lub usprawiedliwione. Samo biuro nie zawsze zna swoją funkcję kosztów minimalnych. Niemniej jednak wyraźna i znacząca w procesie dalszych negocjacji co do wielkości budżetu biura, jest asymetria informacji kosztowej. W dodatku biuro nie jest w żadnym razie zainteresowane w ujawnieniu tych informacji. Utrudnia to w znacznym stopniu, lub nawet uniemożliwia, ocenę efektywności ponoszonych przez biuro kosztów.

Niechęć biura w ujawnianiu poziomu kosztów minimalnych wynika z odrębnej motywacji, zakładanej przez Niskanena. W jego ujęciu własne funkcje użyteczności biurokratów nie są zbieżne z szeroko rozumianym „dobrem społecznym”, chociaż wielu z nich tak twierdzi i sumiennie wykonuje powierzone im zadania. Według obserwacji Niskanena funkcje użyteczności biurokratów zależne są w decydującej części od takich wielkości jak pozycja biura, jego siła przetargowa i prestiż, wielkość produkcji, pensja. Wszystkie te wielkości są, w modelu Niskanena z 1971 r., dodatnimi monotonicznymi funkcjami całkowitego budżetu biura. Biurokraci będą więc dążyć do maksymalizacji całkowitego budżetu biura, w którym pracują. Ograniczeniem tego dążenia jest maksymalna wielkość budżetu jaki jest w stanie przyznać biuro organizacja sponsorująca.⁷ Dokonując jednak rewizji swojego modelu w połowie lat 90. Niskanen zmienił to założenie i doszedł do wniosku, że biurokraci dążą do maksymalizacji swojego budżetu uznaniowego (discretionary budget), tzn. różnicy między całkowitym budżetem biura a minimalnym poziomem kosztów przy danej podaży.⁸ Miało to znaczący wpływ na ocenę efektywności wykorzystania przyznanego budżetu przez biuro. W pierwotnym modelu Niskanen zakładał,

⁷ Dokładniejsza dyskusja problemu użyteczności biurokratów i jej maksymalizacji znajduje się w: W. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, op. cit., s. 36-42.

⁸ Ibidem, s. 273-275.

że przy niskim popycie biuro efektywnie wykorzystuje czynniki produkcji, tzn. całkowity budżet jest równy minimalnym kosztom produkcji. Przy wysokim poziomie popytu na usługi biura może ono otrzymać budżet przewyższający koszty minimalne, co oznacza nieefektywne wykorzystanie przyznanego środków. Różnica pomiędzy przyznanym budżetem a poziomem kosztów minimalnych tworzyła uznaniowy budżet biurokratów, który mógł zostać wykorzystany na wewnętrzne potrzeby biura (w tym pojedynczych urzędników), lub w interesie członków organizacji sponsorującej, które nie koniecznie muszą być zbieżne z interesem całej organizacji. Efektem rewizji założenia co do motywacji biurokratów jest wniosek, że niezależnie od poziomu popytu na swoje usługi biuro przedstawia propozycje budżetowe, które zawsze przewyższają poziom kosztów minimalnych, co jest możliwe dzięki braku informacji u organizacji sponsorującej o faktycznym poziomie kosztów biura. W dalszym ciągu zostaną przedstawione obliczenia potwierdzające, że w odniesieniu do polskiej administracji rządowej założenia pierwotnego modelu Niskanena są bliskie rzeczywistości.⁹

Mając tak określone funkcje budżetu, kosztów oraz zdefiniowane podstawowe motywacje kierujące zachowaniem biurokratów, do konstrukcji modelu potrzebne jest jeszcze założenie, że organizacja sponsorująca gotowa jest zatwierdzić tylko taką propozycję budżetu biura, dla której całkowite koszty nie przekroczą całkowitego budżetu biura.

$$B \geq TC.$$

Jest to założenie uzasadnione w odniesieniu do większości pojedynczych biur. W przypadku jednak całego systemu administracji rządowej, dopuszczone jest istnienie deficytu budżetowego. W modelu oznaczałoby to powiększenie lewej strony nierówności o stałą równą maksymalnemu dopuszczalnemu deficytowi budżetowemu w ujęciu kwotowym.¹⁰

Biuro dążące do maksymalizacji budżetu za optymalny poziom podaży swoich usług uzna $Q = \frac{a}{2b}$. Produkcja przy maksymalnej wielkości budżetu,

jaką zaaprobuje organizacja sponsorująca wynosi $Q = \frac{2bc}{b-d}$. O tym, jaką wielkość produkcji zaproponuje organizacji sponsorującej biuro zależność będzie od popytu na usługi danego biura.¹¹ Przy wysokim poziomie popytu biuro będzie forsowało wielkość podaży swoich usług na poziomie maksymalizującym całkowity budżet. Przy niższym popycie biuro wysunie propozycję, którą

⁹ Może to nasuwać wniosek, że realia, mentalność urzędników i mechanizmy ich postępowania w dziesięć lat po zmianie systemu są podobne do tych, na podstawie których Niskanen budował swój model – właściwych dla administracji amerykańskiej w końcu lat 60.

¹⁰ Uwaga ta jest wnioskiem autora. Nie będzie ona jednak miała znaczenia z punktu widzenia zastosowania całego modelu do oceny poziomu podaży dóbr publicznych z wykorzystaniem metodologii zaproponowanej przez Niskanena.

¹¹ Patrz przypis 6.

uważa za maksymalną, na zaakceptowanie której może liczyć. Graniczną wielkością popytu, która decyduje o wyborze jednego z powyższych wariantów jest ta przy której wielkość podaży jest identyczna przy zastosowaniu obydwu formuł:

$$a = \frac{a - c}{b + d}.$$

Podsumowując optymalna wielkość podaży, z punktu widzenia biura, to:

$$Q = \begin{cases} \frac{a - c}{b + d} & \text{dla } a < \frac{2bc}{b - d} \\ \frac{a}{2b} & \text{dla } a \geq \frac{2bc}{b - d} \end{cases}$$

Oznacza to, że biuro będzie dążyło do maksymalnego dostępnego budżetu, a przy dostatecznie wysokim popycie przejmie całkowicie nadwyżkę konsumenta po koszcie wyższym niż minimalny potrzebny do wytworzenia produkcji maksymalizującej budżet, generując olbrzymią nadwyżkę producenta.

2.2. Popyt na usługi administracji rządowej

Aby opisać zachowanie polityków zgłaszających bezpośredni popyt na usługi administracji rządowej i decydujących o wielkości budżetu biura niezbędne jest poczynienie szeregu założeń:

- rząd finansuje podaż wyłącznie dóbr publicznych (w rozumieniu przytoczonej wcześniej definicji),
- rząd dostarcza dóbr dla społeczeństwa składającego się z trzech grup, z których każda zgłasza inny popyt na nie (V_i),
- każda z trzech grup ma równą liczbę reprezentantów w parlamencie,
- podaż wszystkich dóbr jest finansowana z podatków, a każda z grup ma stały udział w płaconych podatkach (t_i),
- propozycje budżetowe każdego biura muszą być zaaprobowane co najmniej zwykłą większością przez parlament,
- propozycje budżetowe są opiniowane przez specjalistyczne komisje (*review committees*) dla każdego biura oddzielnie, które następnie przedstawiają je do akceptacji przez parlament,
- komisje opiniujące są zdominowane przez przedstawicieli grup o najwyższym popycie na każdy rodzaj usługi,
- komisje przedstawiają parlamentowi propozycje maksymalizujące nadwyżkę netto medianowego wyborcy na obszarze, który reprezentują (w połączeniu z poprzednim założeniem: medianowego wyborcy grupy o najwyższym popycie na daną usługę), przy ograniczeniu, że muszą one zyskać

aprobatę parlamentu.¹²

W dalszym ciągu funkcje popytu poszczególnych grup będą przedstawione jako: $V_i = a_i - 2b_i Q$. Przy czym obrazują one preferencje społeczne tak, jak odbierają je parlamentarni reprezentanci odpowiednich grup, co nie koniecznie musi być spójne ze stanem faktycznym.

Zgodnie z powyższymi danymi komisje opiniujące rekomendują parlamentowi wielkość budżetu (i podaży) maksymalizującą nadwyżkę konsumenta netto dla grupy o najwyższym popycie na daną usługę, przy ograniczeniu, że propozycja musi zyskać aprobatę parlamentu. W zapisie symbolicznym optymalna, z punktu widzenia komisji, wielkość podaży usług świadczonych przez poszczególne biura, to mniejsze z dwóch rozwiązań:

$$Q = \begin{cases} \frac{a_3 - t_3 c}{2(b_3 + t_3 d)} \\ \frac{a_2 - t_2 c}{b_2 + t_2 d} \end{cases}$$

W efekcie, przy spełnieniu wszystkich powyższych założeń, parlament akceptuje rozwiązanie, które maksymalizuje nadwyżkę grupy o najwyższym popycie, przy obojętnym stosunku grupy o średnim popycie i kosztem grupy o najniższym popycie.

2.3. Model optymalnej wielkości podaży dóbr publicznych

Jako tło do powyższych rozważań o charakterze pozytywnym, Niskanen przytacza model optymalnej wysokości podaży dóbr publicznych, na tle którego można oceniać opisany powyżej rzeczywisty jej poziom.

Przy agregacji indywidualnych funkcji popytu należy pamiętać, że w przypadku dóbr publicznych, odwrotnie niż przy dobrach prywatnych, funkcję popytu należy interpretować jako cenę, jaką konsumenci są gotowi zapłacić za określony poziom konsumpcji. Wobec powyższego dokonujemy agregacji „pionowej” cen przy poszczególnych poziomach podaży.

W tych warunkach optymalny jest taki poziom podaży usług publicznych, dla którego zagregowany popyt jest równy kosztom krańcowym wykonania tej ilości usług. Podobnie dla każdej grupy, popyt przez nią zgłaszany jest równy jej udziałowi w kosztach dostarczenia tej usługi (de facto w podatkach przeznaczonych na ten cel). W efekcie każda grupa płaci różną „cenę podatkową”, a korzyści netto dla każdej grupy są sobie równe. Tylko takie rozwiązanie zapewnia maksymalizację zagregowanej nadwyżki konsumenta w skali całego społeczeństwa.

¹² Ostatnie założenie nie koniecznie jest zbieżne z praktyka Polską. Jest ono prezentowane w celu przedstawienia modelu w wersji Niskanena, przy czym odrębności te zostaną uwzględnione przy zastosowaniu modelu dla sytuacji w Polsce.

3. Zagregowany model podaży usług administracji rządowej w kontekście polskim

Aby przetransformować model podaży dóbr publicznych do poziomu całej administracji rządowej kraju konieczne jest poczynienie szeregu kolejnych założeń.

Po pierwsze przyjmijmy, że administracja rządowa dostarcza umowne jednorodne koszyki dóbr publicznych.

Drugim założeniem w tej metodzie jest pozytywna zależność popytu społeczeństwa na usługi administracji publicznej wyłącznie od dochodu. Jest to słaby punkt modelu. Trudno sobie bowiem wyobrazić, że popyt na takie usługi, jak zasiłki dla bezrobotnych lub ochrona zdrowia był najwyższy wśród osób o najwyższych dochodach. Niemniej jednak, w obliczu oczywistych trudności z oszacowaniem popytu na usługi publiczne oraz jego determinantów, dochód jest chyba jedyną, a przynajmniej technicznie najwygodniejszą kategorią, pozwalającą na dokonanie analizy numerycznej. Przy czym należy podkreślić, że z powodu braku niezbędnych danych empirycznych Niskanen zakłada, oprócz dochodu jako jedynej determinanty poziomu popytu na usługi publiczne, także jednakowe nachylenie funkcji popytu w stosunku do ceny podatkowej ponoszonej przez wszystkie grupy społeczne, równe -1 . Według Niskanena dalsza analiza problemowa w nieznacznym stopniu jest wrażliwa na precyzyjniejsze szacunki parametrów tej funkcji.¹³

Następnie, bez popełnienia dużego błędu można przyjąć, że obowiązuje podatek liniowy. Nie jest to co prawda formalnie prawdziwe założenie, ale usprawiedliwia je bardzo nieliczny udział podatników, faktycznie płacących podatki według wyższych niż podstawowa stawek podatkowych oraz dominujące znaczenie podatków pośrednich.

Połączenie tych dwóch założeń prowadzi do wniosku, że płacone podatki są proporcjonalne do popytu na usługi publiczne. Dysponując danymi o dochodach ludności i ich rozkładzie można więc określić poziom popytu ludności na usługi administracji publicznej. W tym celu należy uszeregować jednostki terytorialne kraju¹⁴ w kolejności rosnącego dochodu na osobę,¹⁵ a następnie

¹³ W. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, op. cit., s. 170-171.

¹⁴ Ideałem byłoby operowanie danymi na poziomie poszczególnych okręgów wyborczych. Jednak GUS prowadził badania o dochodach ludności w skali całego kraju dopiero od 1996 r. i to w podziale na nowe województwa. Na tym poziomie będą też przytoczone niżej dane. Rezultatem agregacji danych na poziomie nowych województw jest znaczne zmniejszenie zróżnicowania terytorialnego dochodów.

¹⁵ Podobnie jak w przypadku podziału administracyjnego najlepiej sytuację obrazują dane o dochodzie gospodarstw domowych brutto. Ze względu na dostępność zostaną jednak wykorzystane informacje o dochodzie rozporządzalnym gospodarstw domowych. Ponieważ istotne będzie rozkład dochodów a nie ich bezwzględna wysokość oraz podtrzymując założenie o proporcjonalnym charakterze podatków posłużenie się tymi danymi nie niesie ze sobą dużego ryzyka popełnienia błędu. W przypadku jednak poszerzenia analizy na lata, z których GUS nie opracowywał potrzebnych statystyk obarczone z prawdopodobieństwem dopuszczalnego błędu można próbować oszacować niezbędne proporcje w oparciu np. o dane podatkowe lub informacje o wynagrodzeniach i emeryturach.

podzielić je na trzy grupy mające równą liczbę reprezentantów w parlamencie¹⁶ i określić udział dochodu ludności (a tym samym podatków) reprezentowany przez każdą z grup. Przedstawione w tabeli 1 obliczenia opierają się o nową ordynację, według której odbyły się wybory we wrześniu 2001. Takie podejście uzasadnia fakt, że politycy kierują się preferencjami wyborców w celu wygrania przyszłych wyborów (a więc w 1998 r. powinni myśleć o wyborach w 2001, mimo że nie był znany kształt nowej ordynacji – główne jednak jej zasady były przewidywalne ze względu na konieczność dopasowania jej przepisów do skutków reformy administracyjnej) oraz jedynie na tym poziomie dostępne dane statystyczne.

Tab. 1. Dochody rozporządzalne ludności w 1998 r.

Województwo	Ludność (tys.)	Dochód			Miejsca w Sejmie ¹⁷	
		<i>per capita</i> (zł)	ogółem (mln zł)	ogółem skumulowany (mln zł)	woje- wództwo	skumu- lowane
Świętokrzyskie	1326,3	434,71	576,56	576,56	16	16
Podkarpackie	2122,2	437,05	927,51	1504,06	26	42
Lubelskie	2239,5	440,69	986,93	2490,99	27	69
Warmińsko- mazurskie	1463,5	457,18	669,08	3160,07	17	86
Podlaskie	1223,8	457,4	559,77	3719,84	15	101
Kujawsko- pomorskie	2100,1	470,75	988,62	4708,46	25	126
Opolskie	1089,6	501,6	546,54	5255,00	13	139
Wielkopolskie I	1256,8	512,16	643,67	5898,67	15	154
udział procentowy	33,16%			29,09%		
Wielkopolskie II	2094,6	512,16	1072,783	1072,78	25	25
Małopolskie	3215,9	516,22	1660,112	2732,90	38	63
Lubuskie	1022,5	516,26	527,8759	3260,77	12	75
Zachodniopo- morskie	1731,8	533,06	923,1533	4183,92	21	96
Dolnośląskie	2982,1	533,54	1591,07	5774,99	35	131
Pomorskie I	1849,4	536,63	992,4642	6767,46	22	153
udział procentowy	33,35%			33,37%		
Pomorskie II	336,3	536,63	180,448	180,45	4	4

¹⁶ Ze względu na, wynikający z przepisów ordynacji wyborczej, niemal identyczny rozkład reprezentacji regionalnej w Sejmie i w Senacie, podział został dokonany w oparciu o liczbę posłów (odpowiednio: 154 + 153 + 153 = 460). Reprezentanci województw na granicy grup zostali rozdzieleni proporcjonalnie.

¹⁷ Według Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 kwietnia 2001, Dz.U. 46/2001 poz. 499.

Łódzkie	2663,6	545,64	1453,367	1633,81	32	36
Śląskie	4882,4	570,14	2783,652	4417,47	57	93
Mazowieckie	5066,6	630,8	3196,011	7613,48	60	153
udział procentowy	33,49%			37,54%		460

Źródło: Obliczenia własne na podstawie „Roczników Statystycznych Województw 2000”, GUS, Warszawa 2000.

Obliczenia z tabeli 1 wykazują stosunkowo nieduże zróżnicowanie reprezentacji dochodu przez równe grupy poselskie. Odpowiednio 1/3 posłów z województw o najniższym dochodzie (a więc także najniższym popycie na usługi administracji rządowej) reprezentuje 29,09% dochodów ludności. Następne dwie grupy odpowiednio 33,37% i 37,54%. Analogiczna analiza wykazuje małą zmienność tej struktury w czasie: odpowiednio 29,11%, 33,55% i 37,34% dla 1999 r. oraz 29,22%, 33,19% i 37,59% dla 2000 r.¹⁸

Następnym zadaniem jest wybór odpowiedniego miernika wielkości podaży zagregowanego pakietu usług administracji publicznej, czyli de facto budżetu państwa. Od tego wyboru zależy, do jakiej części sektora publicznego będziemy adresować wnioski z analizy. Można zatem wybrać zarówno wyłącznie budżet centralny jak i łącznie z budżetami jednostek samorządu terytorialnego. W dalszej kolejności w celu maksymalizacji trafności wniosków Niskanen sugeruje wyłączenie z analizy części budżetów dotyczących przedsiębiorstw państwowych (jako prowadzących, w większości, sprzedaż „na sztuki”) oraz transferów socjalnych (w tym przypadku założenie o dodatniej zależności popytu na usługi publiczne od dochodu jest zdecydowanie nieprawdziwe), a w idealnej sytuacji uwzględnienie wyłącznie płatności za zakup towarów i usług oraz wynagrodzenia dla pracowników administracji państwowej. W praktyce wybór tej wielkości jest dość arbitralny i w dużym stopniu zależny od dostępności odpowiednich danych. W tej pracy dla uproszczenia przyjęta będzie wielkość całkowitych wydatków budżetowych w oparciu o dane GUS¹⁹ (odpowiednio: 13,98 mld zł, 13,84 mld zł i 15,10 mld zł).

Następna trudność polega na ustaleniu funkcji kosztów minimalnych. Po pierwsze koszt tak zdefiniowanego pakietu usług byłby kategorią całkowicie statystyczną, po drugie w rzeczywistości nawet same biura nie są w stanie określić minimalnych kosztów swojej działalności, a już na pewno nie leży to w ich interesie. Dla uproszczenia zostanie przyjęta liniowa funkcja kosztów:

$$TC = cQ.$$

TC będzie oznaczało całkowite koszty podaży na poziomie Q; c natomiast to

¹⁸ „Spłaszczenie” struktury wynika częściowo z agregacji danych na poziomie województw. Z drugiej strony nie potwierdza się teza o dramatycznej polaryzacji sytuacji społeczeństwa. Dla porównania w USA w 1968 r. proporcje te wynosiły: 21,2%, 29,4% i 49,4% (zob. W. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, The Lock Institute, bmw, 1996, s. 172-174).

¹⁹ *Rocznik statystyczny 2001*, GUS, Warszawa 2001, s. LIII.

umowna cena jednostkowego pakietu tych usług. Przy $c = 20$, budżet państwa zostanie więc wyrażony jako suma jednostkowych umownych pakietów usług publicznych po 20 mld zł każdy. Funkcja ta ma bardzo poważną wadę, gdyż nie może być określona jako funkcja kosztów minimalnych, nie pozwala więc na ocenę efektywności kosztowej administracji publicznej, co było jedną z głównych funkcji bazowego modelu pojedynczego biura. Tak więc przedmiotem oceny będzie tylko jej efektywność w sensie alokacyjnym, a więc i ogólna wielkość. Wartość współczynnika c jest w zasadzie arbitralna. Jej wybór determinuje pieniężną wycenę nadwyżki konsumenta. Tak więc ocena efektywności pominię ten aspekt, jako zbyt zależny od czysto matematycznych operacji, a skoncentruje się na analizie porównawczej z innymi przypadkami przy tej samej wartości parametru. Tak więc dla 1998 r. budżet będzie wyrażony jako: $13,98 = 20 \times 6,99$.

Bazując na wcześniejszych rozważaniach oraz powyższych założeniach, uprawnione jest stwierdzenie, że największa podaż jaka może liczyć na aprobatę większości parlamentarnej to taka, która przy próbie maksymalizacji korzyści dla grupy o wysokim popycie, nie stawiałaby grupy średniej, czyli tej, która decyduje o akceptacji wszelkich rozwiązań w systemie zwykłej większości, a sytuacji niekorzystnej, czyli w wyrażeniu symbolicznym

$$a_2Q - b_2Q^2 = t_2cQ.$$

Po podstawieniu danych możliwe jest wyznaczenie wartości współczynnika a_2 :

$$a_2 = t_2c + bQ = 0,334 \times 20 + 0,5 \times 6,99 = 10,17.$$

Wykorzystując założenie, że popyt na usługi publiczne jest proporcjonalny do dochodu, możemy ustalić wartości pozostałych współczynników a :

$$a_1 = a_2 \times \frac{t_1}{t_2} = 10,17 \times \frac{0,291}{0,334} = 8,86, \text{ oraz}$$

$$a_3 = a_2 \times \frac{t_3}{t_2} = 10,17 \times \frac{0,375}{0,334} = 11,42.$$

W ten sposób uzyskaliśmy dane, pozwalające na określenie korzyści społecznych z funkcjonowania administracji publicznej, w perspektywie nadwyżki konsumenta.

Tab. 2. **Nadwyżka konsumenta przy biurokratycznej podaży dóbr publicznych²⁰**

	a	b	t	Q	Nadwyżka	podatki	Nadwyżka netto
1	8,86	0,5	0,291	6,99	37,52468	40,66769	-3,14300
2	10,17	0,5	0,334	6,99	46,67700	46,67700	0
3	11,42	0,5	0,375	6,99	55,40363	52,40681	2,99682
				suma	139,60530	139,75150	-0,14618

Źródło: Obliczenia własne.

Zgodnie z przewidywaniami modelu, w wyniku przyjęcia maksymalnego zapewniającego akceptację parlamentarnej większości poziomu podaży dóbr publicznych, grupa o najwyższym popycie znalazła się w najlepszej sytuacji, kosztem grupy o najniższym popycie. Zaskakująca jest ujemna społeczna nadwyżka konsumenta. Może ona sugerować, że całe społeczeństwo znalazło się w sytuacji gorszej niż jakby administracja rządowa w ogóle nie istniała. Z jednej strony może to być rezultatem istnienia deficytu budżetowego. Trzeba jednak na ten wynik patrzeć szczególnie ostrożnie ze względu na jego dużą wrażliwość na zmiany w wyborze kosztu jednostkowego c.

Teraz natomiast skupmy się na rozwiązaniu optymalnym. Otóż za takie będziemy uważać taką podaż dóbr publicznych, która zapewni maksymalną sumaryczną nadwyżkę konsumenta netto, czyli, zgodnie z zasadą Pareto, niemożliwa będzie poprawa sytuacji jednej z grup, bez pogorszenia sytuacji innych. Poziom taki zapewni zrównanie sumy korzyści krańcowych z ceną, czyli z kosztem jednostkowym umownego pakietu usług publicznych (w kategoriach całkowitych – zmaksymalizuje nadwyżkę sumy korzyści nad całkowitymi kosztami).

Tak więc optymalna będzie taka podaż dóbr publicznych, dla której:

$$(a_1 - 2bQ) + (a_2 - 2bQ) + (a_3 - 2bQ) = c, \text{ czyli:}$$

$$Q = (a_1 + a_2 + a_3 - c) / 3 = 3,49.$$

Zgodnie z modelem otrzymujemy wynik, świadczący o tym, że podaż dóbr publicznych w Polsce jest dwukrotnie wyższa od poziomu maksymalizującego społeczne korzyści. Model pomaga także określić „ceny podatkowe” dla sytuacji optymalnej podaży dóbr publicznych. Aby każda grupa znajdowała się w równowadze, musi „zapłacić” tyle, ile wynosi jej krańcowa korzyść z danego poziomu podaży usług publicznych. W zapisie symbolicznym:

$$t_c = a_i - 2bQ.$$

Stąd można wyznaczyć udział każdej z grup w płaconych podatkach, któ-

²⁰ Z teoretycznego punktu widzenia liczby w tabeli wyrażają nadwyżkę konsumenta w miliardach złotych. Należy jednak być ostrożnym przy takiej interpretacji ze względu na dużą wrażliwość tych wielkości na arbitralny wybór wartości współczynnika kosztu jednostkowego.

ry wynosi odpowiednio: 26,89%, 33,43% oraz 39,68%. Wyznaczona w ten sposób skala jest podatkowa jest nieznacznie progresywna.²¹

Z tabeli 3 wynika, że optymalizując podaż dóbr publicznych z punktu widzenia społecznej korzyści o połowę spada stopień redystrybucji budżetowej, przy tym nadwyżka konsumenta spada tylko o 37% w kategorii brutto, natomiast nadwyżka netto jest nieporównywalnie większa. Przy tym także o połowę spada obciążenie podatkowe gospodarstw, co jest niesłychanie istotne z punktu widzenia wpływu, z jednej strony konsumpcji, a z drugiej strony oszczędności, na tempo wzrostu gospodarczego. Znacznie poprawiła się także sytuacja poszczególnych grup społecznych, co zaskakujące także grupy o najwyższym popycie. Zaproponowana sytuacja może być też praktyczną realizacją zasady sprawiedliwości społecznej, biorąc pod uwagę równe nadwyżki netto we wszystkich grupach.

Tab. 3. Nadwyżka konsumenta przy optymalnej podaży dóbr publicznych

	a	b	t	Q	Nadwyżka	Podatki	Nadwyżka netto
1	8,86	0,5	0,269	3,49	24,82814	18,74921	6,07894
2	10,17	0,5	0,334	3,49	29,39517	23,31623	6,07894
3	11,42	0,5	0,397	3,49	33,74977	27,67084	6,07894
				suma	87,97308	69,73628	18,23681

Źródło: Obliczenia własne.

Podobne wnioski płyną z, przedstawionych w tabeli 4, analogicznych obliczeń dla lat 1999 i 2000. Dodatkowo widać, że różnica w dobrobycie „klientów” administracji publicznej, płynącego z przymusowego korzystania z jej usług jest tym większa, im większy budżet państwa. Wynika to z podstawowej wersji modelu pojedynczego biura, sugerującej, że organizacja biurokratyczna dąży do poziomu produkcji dwukrotnie wyższego niż w sytuacji optymalnej.

Tab. 4. Podaż dóbr publicznych i nadwyżka konsumenta netto (Nkn) w sytuacji optymalnej i w rzeczywistości

Rok	Q	Nkn (Q)	Q _{opt.}	Nkn (Q _{opt.})	Różnica
1998	6,99	-0,14619	3,49	18,23681	18,38299
1999	6,92	-0,14337	3,45	17,88610	18,02947
2000	7,55	-0,17079	3,77	21,30617	21,47696

Źródło: Obliczenia własne

²¹ Jest to wniosek sprzeczny z wieloma współcześnie głoszonymi poglądami, wynikającymi m.in. z teorii optymalnego opodatkowania.

4. Podsumowanie

Główny wniosek płynący z powyższych rozważań, to zdecydowana nadpodaż usług świadczonych przez biura polskiej administracji rządowej, z punktu widzenia preferencji społeczeństwa. Należy przy tym pamiętać o dwóch założeniach, które czynią te wnioski mniej kategorycznymi. Po pierwsze interpretacja preferencji społecznych w modelu Niskanena oparta jest na ich identyfikacji przez polityków, a w naszej, młodej jeszcze demokracji, umiejętność ta może budzić wątpliwości. Drugie założenie dotyczy uzależnienia popytu na usługi administracji publicznej wyłącznie od dochodów ludności. Z braku danych ekonometrycznych na ten temat zatem, wnioski płynące z powyższej analizy są zdecydowanie bardziej uzasadnione w odniesieniu do usług, na które popyt faktycznie determinowany jest przez czynniki dochodowe.

Uogólniając zatem, właściwym kierunkiem polityki gospodarczej powinno być zdecydowane ograniczenie redystrybucji budżetowej. Zdaniem niektórych ekonomistów, w obecnej sytuacji Polski, jest to jednak niecelowe lub niemożliwe, ponieważ albo powiększy zapóźnienie cywilizacyjne naszego kraju, albo spowodowałoby gwałtowne reakcje społeczne.²² Mamy tu jednak do czynienia z innego rodzaju kryteriami niż te, którymi kierował się w swoim modelu Niskanen. Niezależnie jednak od innych racji należy zwrócić szczególną uwagę na możliwości zmniejszenia kosztów administracji publicznej, dążenia do eliminacji marnotrawstwa, które zgodnie z modelem jest „wmontowane” w system biurokratycznej podaży dóbr przy wymogu większościowej akceptacji parlamentu. Narzuca się też wniosek, że system ten jest za drogi dla naszego społeczeństwa – nie tylko ze względu na marnotrawstwo, ale także przez zmuszanie społeczeństwa do zakupu usług, których ono nie chce, a raczej je nie stać.

Niewątpliwą zasługą Niskanena jest zwrócenie uwagi na tą problematykę. Pozytywnym elementem jest wprowadzenie elementów kontroli wstępnej przez apolityczną instytucję, jaką jest NIK w stosunku do propozycji budżetowych niektórych biur.

Pomimo tak jednoznacznych wniosków płynących z analizy systemu administracji publicznej jako całości, należy być świadomym wielu jej towarzyszących uproszczeń. Formułowanie jednak jednoznacznych i kategorycznych wniosków musiałyby być oparte na badaniu sytuacji poszczególnych jej elementów, ministerstw, agencji i kancelarii z uwzględnieniem specyfiki każdego z nich.

Bibliografia:

1. Beksiak J., *Aktywność państwa w gospodarce polskiej w latach 90.*, Warszawa 2000.

²² Patrz np. J. Czekaj, *O podatkach? Po wydatkach!*, „Gazeta Wyborcza”, 4 stycznia 2002, s. 26.

2. Brown C. V., Jackson P. M., *Public Sector Economics*, Basil Blackwell, 1990.
3. Czekaj J., *O podatkach? Po wydatkach!*, „Gazeta Wyborcza”, 4 stycznia 2002.
4. Niskanen W., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine – Atherton, 1996.
5. Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 kwietnia 2001, DU 46/2001 poz. 499.
6. Rocznik statystyczny 2001, GUS, Warszawa 2001.
7. Roczniki statystyczne województw 2000, GUS, Warszawa 2000.
8. Roczniki statystyczne województw 2001, GUS, Warszawa 2001.
9. Roczniki statystyczne województw 2002, GUS, Warszawa 2002.