

**Mirosław Krajka**  
Szkoła Główna Handlowa

## **NAŚLADOWNICTWO PODATKOWE ELEMENTEM STRATEGII GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY – WPŁYW PROCESU NA REDUKCJĘ STRAT I INNOWACYJNOŚĆ SEKTORA PUBLICZNEGO**

**Streszczenie:** Założeniem gospodarki opartej na wiedzy jest wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych przez sektory prywatny oraz publiczny w celu podniesienia innowacyjności, konkurencyjności, wprowadzenia korzystnych zmian organizacyjnych, osiągnięcia społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich, zmiany modelu życia, zachowań społecznych, struktury i sposobu funkcjonowania gospodarki. Dokonać się to ma między innymi poprzez sprawniejszy przepływ i wykorzystanie szeroko pojętej wiedzy w gospodarce, zniesienie dla wszystkich przedsiębiorstw i obywateli barier czy nierównych szans dostępu do informacji. Zjawisko naśladownictwa podatkowego znacząco ogranicza problem asymetrii informacji między rządzącymi, realizującymi politykę gospodarczą, a wyborcami, którzy otrzymują dodatkową możliwość lepszego poznania jakości tej polityki, a dzięki temu i realny wpływ na nią przy okazji kolejnych wyborów. W świetle teorii wyboru publicznego motywem działania przedstawicieli sektora publicznego jest nie tylko chęć zaspokojenia potrzeb swojego elektoratu, lecz również w znaczącym stopniu swoich własnych. W celu sfinansowania optymalnego poziomu dóbr publicznych podatki są ustalane na wyższym niż koniecznym poziomie. Dzieje się tak, ponieważ znaczenie urzędników publicznych jest pozytywnie skorelowane z rozmiarem zarządzanego przez nich budżetu. W tej sytuacji wszelkie próby ograniczenia nieuzasadnionych podwyżek podatków wydają się więc pozytywne dla dobrobytu. Modele ekonomiczne opisujące zjawisko naśladownictwa podatkowego dowodzą, że zniechęca ono polityków do czerpania własnych korzyści. Co więcej, ze względu na to, że dobra i usługi publiczne zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio są wykorzystywane przez firmy prywatne jako czynniki produkcji, polityka dostarczania tych dóbr ma znaczący wpływ na całkowitą produktywność i wzrost. Polityka rozumiana jest nie tylko w kategoriach efektywności alokacji, często pomijanym problemem jest fakt, że prowadzenie polityki wiąże się z wyborem odpowiedniej technologii produkcji. Również i w tym przypadku badania nad naśladownictwem podatkowym wykazują wzrost prawdopodobieństwa wykorzystywa-

nia bardziej innowacyjnych technologii. Celem artykułu jest umiejscowienie i utrwalenie koncepcji naśladownictwa podatkowego w ramach strategii rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, przegląd teorii i przeprowadzonych badań jego wpływu na wzrost gospodarczy poprzez chociażby redukcję nieefektywności czy promocję innowacyjności sektora publicznego, a także dyskusja na temat możliwych jego zastosowań w polskich realiach.

**Słowa kluczowe:** teoria wyboru publicznego, naśladownictwo podatkowe, asymetria informacji.

## Wprowadzenie

Trudno w dzisiejszych czasach nie zgodzić się z popularnym stwierdzeniem, że to nowe idee i ich sprawny przepływ napędzają rozwój ekonomiczny gospodarki światowej. Wraz z procesem ich akumulacji, dostępna staje się wiedza na temat zasad funkcjonowania świata oraz sposobów na lepsze wykorzystanie ograniczonej ilości zasobów, w jakie świat ten jest wyposażony. Zmienia ona w sposób fundamentalny nasze postrzeganie szans na dalszy rozwój. Tradycyjnie ekonomia była uważana za naukę raczej ponurą, wieszczącą scenariusz, w którym prędzej czy później natrafilibyśmy na znaczne bariery wzrostu naszej skończonej gospodarki światowej. Czarny scenariusz uzupełniała obserwacja postępującej dewastacji środowiska naturalnego związanej ze zwiększoną konsumpcją zasobów naturalnych. Jednakże nowe teorie wzrostu sugerują, że praktycznie od początków swego istnienia człowiek był w stanie podwyższać standard swego istnienia dzięki stałemu poszerzaniu wiedzy na temat tego, jak produkować więcej, bardziej rozwiniętych dóbr i usług z wykorzystaniem coraz mniejszych ilości fizycznych zasobów<sup>1</sup>.

Postępowanie tego procesu doprowadziło do obecnego etapu w rozwoju gospodarki światowej określanego przez niektórych jako etap transformacji w kierunku gospodarki prawdziwie opartej na wiedzy. Podstawę tej transformacji stanowi spostrzeżenie, że coraz bardziej powiązane ze sobą – ze względu na proces globalizacji – gospodarki uprzemysłowione stają przed koniecznością zredefiniowania czynników determinujących ich rozwój, stawiając zasoby wiedzy na tym samym krytycznym poziomie co pozostałe tradycyjne zasoby. Ten nowy stan rze-

---

<sup>1</sup> Światowa gospodarka na przestrzeni wieków nie byłaby w stanie rozwinąć się zbyt szybko jedynie poprzez intensyfikację bieżących działań – gromadzenia większej ilości dzikich nasion czy orzechów, zarzynania kolejnych sztuk dzikiej zwierzyny, wytwarzania dodatkowych grotów, naszyjników itd. Rozwój był możliwy i ciągle jest poprzez dodawanie nowych rodzajów prac i w rezultacie stale postępującej restrukturyzacji. Gospodarki oparte na akumulowaniu wiedzy prowadzącym do innowacji rozrastały się, ciesząc się wzrostem gospodarczym, podczas gdy gospodarki, w których nie wprowadzano nowych rodzajów dóbr i usług, lecz jedynie kontynuowano wypracowane schematy, wzrostu takiego z definicji nie osiągnęły [Jacobs 1969, s. 49].

czy dotyczy wszystkich obszarów gospodarki – zarówno na poziomie przedsiębiorstw czy poszczególnych gałęzi gospodarki w zakresie zarządzania wiedzą, jak i w sferze publicznej w postaci prowadzonej polityki opartej na lepszym wykorzystaniu dostępnej wiedzy. Celem poniższego tekstu jest pokazanie problemu międzynarodowej konkurencji podatkowej, ukazanie przedmiotu finansów publicznych jako dziedziny, w której zastosowanie idei gospodarki opartej na wiedzy w postaci naśladownictwa podatkowego przyniosłoby wymierne korzyści ekonomiczne. Wiedzy rozumianej jako dostępny dla wyborców zbiór informacji na temat jakości prowadzonej przez rządzących polityki gospodarczej, informacji przyczyniającej się do lepszego funkcjonowania mechanizmu selekcji wyborczej, będącego podstawą ustroju demokratycznego.

Praca została podzielona na kilka części, w których uzasadniana jest słuszność wyboru sfery publicznej jako obszaru obserwacji efektów oddziaływania przepływu wiedzy w procesie naśladownictwa podatkowego. Zaprezentowano główne założenia procesu, opis jego działania oraz możliwych do osiągnięcia dla gospodarki korzyści związanych z redukcją nieefektywności prowadzonej polityki fiskalnej czy wzrostem poziomu innowacyjności w tej polityce. Całość kończy podsumowanie zawierające również wnioski płynące dla polskiej gospodarki.

## 1. Jakość rządzenia w teorii i praktyce

Najefektywniejszy – jak dotąd – opracowany i stosowany model funkcjonowania gospodarki opiera się na instytucji wolnego rynku, dzięki konkurencji zwiększają się korzyści dla konsumentów. Już jednak konkurencja w obszarze publicznym, pomiędzy poszczególnymi regionami, krajami budzi wśród ekonomistów mieszane uczucia. Dzieje się tak z powodu głęboko zakorzenionego postrzegania świata z tradycyjnej, uproszczonej i wyidealizowanej perspektywy, według której rządzący zawsze postępują bezinteresownie i optymalnie, jedynie w celu zaspokojenia potrzeb swoich wyborców. W takiej sytuacji konkurencja może stawać się źródłem negatywnych efektów zewnętrznych, których zneutralizowanie wymaga większej międzynarodowej kooperacji aniżeli konkurencji. Jeżeli jednak choć na chwilę odejdzie się od wspomnianego założenia, pojawia się nadzieja na to, że konkurencja między rządzącymi może przynieść pozytywne efekty. Nadzieję taką daje teoria wyboru publicznego. Opierając się na modelu państwa – Lewiantana pokazuje ona, że rządzącym, którym zależy w głównej mierze na własnych korzyściach, w rzeczywistości daleko do bezinteresowności i optymalności<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Wizja świata, według której rządzący zainteresowani są maksymalizowaniem przychodów podatkowych ściąganych ze swoich obywateli. Z uwagi na to, że ci nie są w stanie w pełni kontrolować prywatnych zapędów osób przy władzy, przychody jak i wydatki publiczne mają tendencję do odbiegania od poziomów optymalnych [Brennan i Buchanan 1980, s. 16].

Z modelu tego wynika, że wszyscy politycy będą się zachowywać w ten sam sposób. W takim więc przypadku wprowadzenie konkurencji odniosłoby pozytywny efekt dla dobrobytu w postaci zdyscyplinowania rządzących, dla których próby czerpania dalszych własnych korzyści stawałyby się bardziej kosztowne.

Zaprezentowane powyżej podejścia ukazują dwa ekstremalne przypadki możliwych zachowań rządzących. Bliższe jednak rzeczywistości jest założenie pośrednie, że na świecie żyją dwie grupy polityków, wśród których znajdują się ci dobrzy, którzy będąc wybrani poświęcaliby się służeniu swoim wyborcom, oraz ci źli, zainteresowani głównie wypchaniem swych własnych kieszeni. Wyborcy, którzy preferowaliby tradycyjnie postrzeganych polityków, we współczesnych państwach demokratycznych mają do dyspozycji fundamentalne narzędzie dyscyplinowania polityków, jakim jest instytucja wyborów. Perspektywa utraty swoich stanowisk sprawia, że źli i niekompetentni są zmuszani do działań w interesie swoich obywateli. Jednakże wśród specjalistów panuje pogląd, że mechanizm wyborczy nie działa na tyle efektywnie, by osiągnąć ten cel, trzeba więc stosować dodatkowo inne środki<sup>3</sup>. Jednym z pomysłów proponowanym przez ekonomistów było spopularyzowanie idei konkurencji między rządzącymi – skoro w sferze prywatnej ogranicza ona możliwe do osiągnięcia przez firmy dodatkowe zyski, to i w sferze publicznej powinna przyczynić się do redukcji rent politycznych.

Konieczne do podjęcia przez wyborców działania w celu wywarcia na rządzących tego rodzaju presji sprowadziłyby się wtedy do dwóch ogólnych przypadków, trafnie podsumowanych przez znane rozróżnienie A. Hirschmana: „wyjście” („exit”) oraz „zabranie głosu” („voice”) [Hirschman 1970, s. 15]. Według pierwszego podejścia ludność ma możliwość ucieczki przed zbyt chciwym aparatem państwowym poprzez emigrację lub też – bardziej realistycznie – poprzez przetransferowanie swoich aktywów poza granice jurysdykcji (standardowy przypadek konkurowania głównie o mobilne bazy podatkowe – kapitał – prowadzącego do wzrostu krańcowych kosztów dostarczania dóbr i usług publicznych oraz ograniczenia rozmiaru sfery rządowej). Według drugiej wersji konkurencja między rządzącymi może przynieść poprawę dostępnej wyborcom informacji – rozpatrując postępowanie rządzących w gospodarczo skorelowanych obszarach, wyborcy z jednej jurysdykcji na podstawie analizy porównawczej prowadzonej polityki (proces określany mianem naśladownictwa podatkowego – *yardstick competition*), dzięki dostępnym im danym dotyczącym rezultatów działań w innych jurysdykcjach są w stanie lepiej oszacować jakość własnej polityki. Oparte

<sup>3</sup> Przy założeniu, że przy okazji wyborów wyborcy postępują racjonalnie, czyli próbują oszacować własną użyteczność z oczekiwanych w przyszłej kadencji działań każdego z polityków i wybrać oferującego najwyższą wypłatę. Jednak nie mając dostatecznej informacji wyborcy nie są w stanie w pełni ocenić nawet obecnych działań rządzących, będąc przez to swego rodzaju „racjonalnymi ignorantami” [Downs 1957, s. 139].

na wynikach procesu poparcie wyborcze stanowi wtedy dyscyplinujący czynnik „zabrania głosu”. Czynnik, na którego znaczenie coraz bardziej wpływa postępujący proces globalizacji, który nie tylko wzmacnia korelację między obszarami gospodarczymi, lecz również rozszerza zasięg dostępu do informacji dzięki rozwojowi przemysłu medialnego. Istotność problemu łatwo dostrzeżemy na przykładzie obszaru zintegrowanej Europy, w której wspólne rynki czy wspólnie prowadzona polityka połączone ze wzmożoną mobilnością czynników dały podłoże dla postępowania zarówno międzynarodowej konkurencji podatkowej, jak i naśladownictwa podatkowego<sup>4</sup>.

## 2. Redukcja nieefektywności sektora publicznego

Jedną z fundamentalnych zasad cechujących funkcjonowanie polityki prowadzonej w rozwiniętych gospodarkach, czyniącą tę politykę bardziej wiarygodną i skuteczną jest jej przejrzystość. W kwestii polityki fiskalnej oznacza to, że podatnicy są świadomi wysokości środków pobranych z ich portfeli, gotowi są też do reakcji w sytuacji niekorzystnej dla nich prowadzonej polityki, choćby nieuzasadnionych podwyżek stawek podatkowych czy marnotrawstwa przy okazji wydatków. Jednakże podwyżki te są nierzadko niezbędne w celu zapewnienia poprawnego funkcjonowania państwa, dostarczenia koniecznych dóbr i usług publicznych. Problem ewentualnych nieefektywnych wydatków też nie jest aż tak jednoznaczny. W takiej więc potencjalnie niekorzystnej sytuacji pozbawienie rządzących urzędu w najbliższych wyborach nie byłoby optymalnym rozwiązaniem. Za wspomnianą komplikację odpowiada problem asymetrii informacji, z powodu którego wyborcom trudno ocenić jakość polityki prowadzonej przez rządzących, uzasadnić konieczność zmiany postrzeganych przez nich niekorzystnych rozwiązań, rozróżnić uzależnione od sytuacji i nie do końca popularne działania od rozrzutności. W takim układzie badania teoretyczne wykazały, że najlepszą strategią dostępną wyborcom jest głosowanie retrospektywne, czyli negatywne ocenienie rządzącego, gdy obciążenia przekroczą pewien próg krytyczny. Poziom ten musiałby być jednak odpowiednio dobrany, aby wytwarzać presję na nieefektywnie gospodarujących politykach, jednocześnie bez powodowania ryzyka odprawienia tych działających w pełni kompetentnie. W takim więc wypadku pojawiałyby się możliwości czerpania pewnych korzyści kosztem podatników [Ferejohn 1986, s. 12].

Jednakże dzięki wspomnianemu wyżej procesowi globalizacji niosącemu postępującą konwergencję regionów oraz lepszy dostęp do informacji, pojawiają

---

<sup>4</sup> W poniższej treści swoją uwagę skupiam na drugim wypadku, zainteresowanych pierwszym zagadnieniem odsyłając do Wilsona [1999], gdzie został zawarty przegląd literatury opisującej poszczególne zagadnienia problemu.

się inne, dostępne wyborcom, bardziej efektywne możliwości wpływania na niegospodarnych polityków. Wyborcy ci mogą wykorzystać inne jurysdykcje jako punkt odniesienia, względem którego ocenialiby wyniki prowadzonej przez ich własny rząd polityki. Jest to o tyle ważne, że z powodu wspomnianej wyżej asymetrii informacji podatnikom ciężko oszacować optymalny poziom dostarczanych dóbr i usług publicznych w relacji do pobieranych podatków. Jedynie rządzący mają dokładne informacje dotyczące parametrów funkcji produkcji tych dóbr. Jednakże znajomość wysokości stawek podatkowych i poziomów wydatków w innych, pobliskich i podobnych jurysdykcjach dawałaby możliwość porównania. Wtedy to, w wyniku takiej oceny, wyborcy mogliby dojść do wniosku, że poziom nałożonych na nich obciążeń fiskalnych czy też ewentualne dodatkowe obciążenia są uzasadnione, jeśli w innych porównywalnych jurysdykcjach czyniono podobnie, oceniając negatywnie rządzących, których polityka znacząco odbiegałaby na niekorzyść w stosunku do tej prowadzonej dookoła<sup>5</sup>.

Wszystko to prowadzi do sytuacji strategicznego powiązania, w której decyzje polityczne w jednym regionie wpływają istotnie na decyzje podejmowane w innych regionach. Biorąc pod uwagę te interakcje, prowadzona polityka przestaje być niezależna. Dochodzi wtedy do swoistego rodzaju efektów zewnętrznych, opartych na zjawisku rozprzestrzeniania się (*spillover effects*), wywołanych nasilającą się presją podatników na rządzących, by ci sprawowali się co najmniej tak dobrze jak ich odpowiednicy w innych regionach w kwestiach chociażby jakości oferowanych dóbr i usług publicznych czy wysokości obciążeń fiskalnych. Staje się to przyczyną porównywania poziomów podatków czy efektywności wydatków również przez samych polityków, którzy kolejne swoje decyzje opierają na rezultatach tych porównań<sup>6</sup>.

Opisywany powyżej teoretyczny schemat procesu, powiązanego z hipotezą występowania zjawiska naśladownictwa podatkowego znajduje swoje odzwierciedlenie również w rzeczywistości (zamieszczona poniżej tabela prezentuje

<sup>5</sup> Opisywana tutaj konkurencja na zasadzie naśladownictwa pierwotnie proponowana była jako sposób na poprawę systemów regulacji funkcjonowania monopolii. Zastosowana do analizy konkurencji fiskalnej na poziomie lokalnym dowiodła, że jedną z głównych korzyści decentralizacji prowadzonej polityki stanowi zachęta dla władz lokalnych do poprawy efektywności oraz motywacja do osiągania rezultatów lepszych niż władze innych regionów. Istotne dla rozwoju koncepcji okazało się jej ujęcie w politycznym modelu agencji, w którym w przypadku występowania asymetrii informacji w kwestii kosztów dostarczania dóbr i usług publicznych, wyborcy decydując o reelekcji obecnie rządzących wykorzystują dodatkową informację o prowadzonej w porównywalnych jurysdykcjach polityce. W takim wypadku rządzący stają przed koniecznością uwzględnienia tego typu porównań oraz utrzymywania odpowiednio wysokiej efektywności prowadzonej polityki [Besley i Case 1995, s. 33].

<sup>6</sup> Mowa tutaj choćby o zjawisku imitowania stawek podatkowych („tax mimicking”), charakteryzującym się faktem, że wzrost obciążenia podatkowego w danym regionie o jedną jednostkę powiązany jest, według różnych badań, z podobnym wzrostem w sąsiadujących jurysdykcjach między 0,2 a 0,6 jednostki podatku [Allers i Elhorst 2005, s. 1].

przeгляд ważniejszych badań dowodzących występowania zjawiska w praktyce wraz z płynącymi z nich głównymi wnioskami). Chcąc to udowodnić, należałoby porównać ze sobą obszary, w których rządzący mają z góry uniemożliwioną reelekcję (choćby ograniczona liczba kadencji), z obszarami, w których takiego ograniczenia nie ma. Jeżeli badania pokazałyby powiązania stawek podatkowych głównie w jurysdykcjach, gdzie rządzący mają możliwość ponownego kandydowania, sugerowałoby to, że mamy do czynienia z kalkulacjami politycznymi charakterystycznymi właśnie dla zjawiska naśladownictwa podatkowego (w przeciwnym razie ograniczenia wyborcze nie powinny odgrywać istotniejszej roli), przy czym restrykcje te nie muszą się odnosić jedynie do ustanowionych ograniczeń prawnych. Podobny efekt dla całego procesu odniósłby również przypadek, w którym państwowa administracja cieszyć się może relatywnie wysokim poparciem społecznym i dlatego może być względnie spokojna o wynik kolejnych wyborów. W takim wypadku, jeżeli występowałoby zjawisko naśladownictwa podatkowego wpływającego na decyzje podejmowane przez rządzących, jego znaczenie byłoby odwrotnie proporcjonalne do poparcia wyborczego. Należałoby również wziąć pod uwagę usytuowanie ekipy rządzącej na scenie politycznej. A silniejszego wpływu naśladownictwa podatkowego można się spodzie-

**Wykaz badań naukowych opisujących zjawisko naśladownictwa podatkowego wraz z uwzględnieniem kluczowych parametrów badania oraz ich wyników**

Autorzy badań	Kluczowe parametry badań	Weryfikacja występowania zjawiska i jego znaczenia
Besley i Case (1995)	Stany Zjednoczone/wiele rodzajów podatków	występuje; powiązanie walki o elektorat z ustanawianiem podatków
Bodignon i in. (2003)	Włochy/podatki od nieruchomości	występuje; pozytywna korelacja przestrzenna, gdy możliwa reelekcja, brak korelacji w przypadku ograniczenia kandydowania
Sole-Olle (2003)	Hiszpania/wiele rodzajów podatków	występuje; stawki podatkowe wyższe w sytuacji silnego poparcia wyborczego oraz w latach niewyborczych
Allers i Elhorst (2005)	Holandia/podatki od nieruchomości	występuje; niższe poparcie wyborcze w sytuacji, gdy różnice w stawkach podatkowych nieoczekiwane są większe niż oczekiwane
Vermeir i Heydels (2006)	Belgia/podatki dochodowe i od nieruchomości	występuje; strata poparcia wyborczego za wyższe podatki tym intensywniejsza, im niższe podatki występowały w sąsiednich regionach
Bosch i Sole-Olle (2007)	Hiszpania/podatki od nieruchomości	występuje; podwyżka podatków większa niż w innych regionach prowadziła do istotnej straty poparcia
Edmark i Agren (2008)	Szwecja/podatki dochodowe	nie występuje; podobne interakcje zarówno przy braku, jak i dużym poparciu, niezależnie czy rok wyborczy, czy nie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Delgado i Mayor-Fernández 2009, s. 5].

wać w sytuacji rządów partii prawicowych, których wyborcy wykazują zwykle większą wrażliwość na wysokie stawki podatkowe niż wyborcy o poglądach lewicowych. Nie powinniśmy zapominać także o kwestii rozdrobnienia sceny politycznej wyrażanej w rzeczywistej liczbie partii politycznych formujących koalicję rządzącą. Jeżeli bowiem naśladownictwo podatkowe cechuje się tendencją obarczania administracji państwowej odpowiedzialnością za nieuzasadnione zmiany stawek podatkowych, rozdrobnienie polityczne będzie redukować ową odpowiedzialność. Trudniejsze bowiem jest wówczas przypisanie prowadzonej polityki do konkretnych partii politycznych. Kolejnym dosyć istotnym w praktyce czynnikiem jest kwestia oczekiwań – modele analizujące wpływ naśladownictwa podatkowego na redukcję nieefektywności rządzących zakładają, że różnice w wysokości stawek podatkowych między względnie podobnymi jurysdykcjami mogą być miernikiem wielkości uzyskiwanych rent. W praktyce jednak różnice te powstają jako rezultat wielu innych czynników, takich jak choćby różne rozmiary baz podatkowych, zewnętrznych kosztów dostarczania dóbr publicznych czy innych preferencji co do składu koszyka tych dóbr. W takiej sytuacji wyborcy powinni obwiniać rządzących jedynie za tę część różnic podatkowych, za którą oni bezpośrednio odpowiadają. Stąd można by rozróżnić oczekiwane od nieoczekiwanych zmiany stawek podatkowych. Wyborcy, na podstawie dostępnych im informacji szacują oczekiwaną zmianę stawek, a różnica między tą zmianą a stanem faktycznym stanowi część nieoczekiwaną. Teoria naśladownictwa podatkowego wzmacnia istotność nieznaną dla wyborcy czynników wpływających na nieoczekiwaną zmianę stawek podatkowych.

### **3. Wzrost innowacyjności sektora publicznego**

W rozważaniach na temat pozytywnej roli, jaką może przynieść gospodarce naśladownictwo podatkowe, kluczową rolę stanowi jeden z fundamentalnych problemów ekonomii politycznej, jakim są stosunki pryncypał – agent. W związku z ograniczoną dostępnością informacji, którymi dysponuje pryncypał, znacznie utrudnione jest zweryfikowanie faktycznej jakości prowadzonej przez agenta polityki fiskalnej, wykrycie ewentualnych marnotrawnych inwestycji, faworyzowanie określonych grup interesów czy poszukiwanie możliwości uzyskania własnych korzyści w ramach projektów publicznych. Naturalnie wyborcy zawsze chcieliby, aby realizowane były tylko optymalne rozwiązania. Niestety jednak często trudno zdecydować, czy lepszym wyborem będą proponowane nowe pomysły cechujące się początkowo nieznaną wypłatą, czy też polityka oparta na tradycyjnych sprawdzonych założeniach, dająca z góry określony efekt. Rządzący zwykle preferują doskonale im znajome działania, gdyż ich realizacja jest mniej wymagająca, dlatego mają tendencję do pomijania innowacyjnych projektów,



równocześnie udając, że prowadzona przez nich obecna polityka gwarantuje wyborcom optymalne wyniki. Podstawową korzyścią płynącą z naśladownictwa podatkowego jest sytuacja, w której na podstawie analizy porównawczej wyników osiągniętych przez różne jurysdykcje wyborcy będą w stanie zdyscyplinować wybranych przez siebie reprezentantów do jak najczęstszego wyboru możliwie optymalnych rozwiązań. W teorii oznacza to, że przy spełnieniu pewnych warunków naśladownictwo podatkowe będzie pobudzać innowacyjność<sup>7</sup>.

Dla zobrazowania tej tezy wyobraźmy sobie świat składający się z dwóch relatywnie zbliżonych gospodarek, przed którymi stoi wybór pomiędzy dotychczas preferowaną polityką i polityką opartą na nowych pomysłach. Nowa polityka wykazuje wyższość nad starą w niektórych sytuacjach, a niższość w innych. Wybór nowej polityki jest dla rządzących rzeczą kosztowną, gdyż wiąże się z dodatkowym wysiłkiem na jej wprowadzenie. Wraz z wyborem polityki, rządzący decydują również o wysokości własnych korzyści, tym samym zmniejszając osiąganą przez elektorat wypłatę z prowadzonej polityki. Występują tu dwa wspomniane wyżej typy rządzących – uczciwi, mający na względzie interes wyborców, oraz nieuczciwi, dbający o własne interesy. Świat trwa tylko przez dwa okresy, po pierwszym z nich następują wybory.

Głównym wnioskiem płynącym z tak zbudowanego modelu jest fakt, że w przypadku braku występowania procesu naśladownictwa podatkowego nieuczciwi politycy będą wybierać dotychczasową politykę w każdym z możliwych wypadków. Dzieje się tak z prostego powodu – wybór nowej polityki jest kosztowniejszy i nie poprawia szans na reelekcję. Jednakże w przypadku występowania naśladownictwa podatkowego prawdopodobieństwo wyboru nowej polityki (gdy okazuje się ona efektywniejsza od starej) jest istotnie wyższe niż przy braku występowania tego procesu. Nieuczciwi politycy, mając na względzie nadchodzące wybory, zdecydują się na innowacyjną politykę. Zrobią tak, ponieważ wiedzą, że uczciwi politycy również wybiorą politykę innowacyjną, ukazując przy tym jej wyższość nad starą polityką. Ze względu na możliwość przeprowadzenia analizy komparatywnej działań podjętych w obu jurysdykcjach, poparcie wyborcze gwarantuje jedynie takie rozwiązanie.

Na przykładzie tym jest również widoczny dobroczynny wpływ naśladownictwa podatkowego na redukcję strat wynikających z działających we własnym interesie nieuczciwych polityków. Poprzez wybranie polityki innowa-

---

<sup>7</sup> Wprowadzanie przez aparat rządowy nowych innowacyjnych programów czy nowej polityki jest tłumaczone zwykle przez dwa zestawy czynników – wewnętrzne oraz regionalne. Do pierwszych należą uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i polityczne danego obszaru. Z drugimi zaś wiąże się teoria dyfuzji regionalnej, według której prawdopodobieństwo wprowadzenia przez daną jurysdykcję konkretnej polityki jest wyższe, jeżeli sąsiednie jurysdykcje już ją wprowadziły. Naśladownictwo podatkowe oddziaływałoby głównie na drugi zestaw czynników [Tyran i Sausgruber 2003, s. 6].

cyjnej uczciwi politycy zawieszają poprzeczkę na takim poziomie, że decyzja o wysokości własnych korzyści polityków nieuczciwych jest z góry przesądzona. Gdybyśmy założyli, że w obu okresach wysokość tych korzyści może być jednakowa oraz że uczciwi politycy nie czerpią żadnych korzyści, przypadek ten doskonale ukazywałyby dyscyplinującą rolę umiejętnego wykorzystania dostępnej wiedzy płynącej z przeprowadzonego porównania. Poziom strat związanych z działalnością nieuczciwych polityków jest tutaj znacznie mniejszy, a optymalna polityka wybierana częściej niż w przypadku braku dostępu wyborców do tego typu wiedzy.

Opisana powyżej sytuacja ukazuje rozprzestrzenianie innowacyjności na zasadzie imitowania rozwiązań podjętych w innych obszarach. Innym sposobem na wzrost innowacyjności programów publicznych jest kwestia eksperymentowania programowego. Proces ten może stanowić idealne narzędzie dla nieuczciwych polityków na czerpanie własnych korzyści z prowadzonej polityki i to bez zagrożenia bycia wykrytym i w konsekwencji ukaranym w najbliższych wyborach. Dzieje się tak ze względu na samą naturę eksperymentu – nie można z góry ocenić czy eksperymentowana polityka będzie korzystniejsza niż obecnie stosowana. Co więcej, po wykonaniu takiego eksperymentu politycy mają o wiele lepsze informacje na temat jego rezultatu niż wyborcy, którzy w przypadku zaobserwowania niekorzystnych dla nich wyników nie są w stanie stwierdzić czy powodem tego był nieudany eksperyment, czy też wyniesione przez polityków korzyści własne. To z kolei daje możliwość nieuczciwym politykom na naśladowanie zachowania tych uczciwych, choć pechowych. Jednakże i w tym wypadku marnotrawstwo mogłoby być znacznie ograniczone, gdyby wyborcy – dysponując dodatkowymi informacjami – mogli prawidłowo ocenić zaobserwowany wynik [Kotsogiannis i Schwager 2006, s. 20].

Opisane powyżej procesy innowacyjnotwórcze niestety trudniej niż w przypadku efektu redukcji nieefektywności można wykazać w rzeczywistości. Dotychczas niewiele uwagi poświęcono problemowi powiązania polityki dostarczania dóbr i usług publicznych między innymi z wyborem technologii produkcji. Nasza wiedza co do tego, na podstawie czego podejmowane są decyzje dotyczące wprowadzenia nowej technologii w obszarze publicznego sektora produkcji jest mocno ograniczona. Stąd też i mniejsza jest liczba przeprowadzonych na ten temat interesujących badań naukowych. Warto wspomnieć o przeprowadzonej przez J. Rincke analizie poziomu szkolnictwa w Stanach Zjednoczonych<sup>8</sup>. Wykazała ona powiązania sąsiednich stanów poprzez treści informacyjne wynikające z naśladownictwa podatkowego w procesie kształtowania jakości nauczania, stosowania nowatorskich technik.

<sup>8</sup> Badaniem zostały objęte szkoły społeczne, dobrowolne, niezależne, choć finansowane przez państwo (*chartered schools*) [Rincke 2009, s. 12].

## Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że sprawne funkcjonowanie sektora publicznego jest rzeczą skomplikowaną i zależy od wielu czynników, takich jak choćby uwarunkowania strukturalne, demograficzne, dochodowe. Zamysłem zawartej powyżej treści było wskazanie jeszcze jednego, zwykle pomijanego czynnika, jakim mogą być interakcje między rządzącymi a wyborcami. Dzięki umiejętnemu wykorzystaniu dostępnych informacji wyborcy uzyskują narzędzie dające możliwość poprawy efektywności rządzenia, przez co i wzrost całej gospodarki. Koncepcja ta idealnie wpasowuje się w proces rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich wraz z ewentualnymi korzyściami w postaci zwiększonej konkurencyjności czy innowacyjności sfery publicznej, korzystnymi zmianami organizacyjnymi.

Próbując odnieść poruszany temat do polskich realiów, napotkamy niestety kilka problemów. Struktura kształtowanej polityki fiskalnej powoduje, że głównie leży to w kompetencji władz centralnych. Władze lokalne zaś są odpowiedzialne przede wszystkim za część strony wydatkowej. Choć naturalnie równie ciekawe byłyby analizy porównawcze środków wydatkowanych przez rządzących, to możliwe do osiągnięcia korzyści z tego procesu byłyby niepełne. Potrzebne byłyby także opracowania modelu zbierania odpowiednich danych służących do porównań czy pogrupowania obszarów, które w – zróżnicowanej przestrzennie pod względem poziomu rozwoju – Polsce stanowiłyby zbiory relatywnie symetryczne. Ważny byłby również wyższy poziom świadomości politycznej obywateli – konieczność uświadomienia sobie, że zwiększenie zaangażowania w podejmowanie racjonalnych wyborów na podstawie również tego dodatkowego czynnika, w postaci dostępnej wiedzy na temat kształtowanej dotychczas polityki, daje im bezpośrednie narzędzie poprawy dobrobytu kraju. Osobiście wierzę, że wszystko to jest możliwe.

## Bibliografia

- Allers, M., Elhorst, J., 2005, *Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands*, International Tax and Public Finance vol. 12/4.
- Besley, T., Case, A., 1995, *Incumbent behaviour: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition*, American Economic Review vol. 85.
- Bordignon, M., Cerniglia, F., Revelli, F., 2003, *In search of yardstick competition: A spatial analysis of Italian municipal property tax setting*, Journal of Urban Economics vol 54/2.

- Bosch, N., Solé-Ollé, A., 2007, *Yardstick competition and the political costs of raising taxes: An empirical analysis of Spanish municipalities*, International Tax and Public Finance vol. 14/1.
- Brennan, G., Buchanan, J., 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Nowy Jork.
- Delgado, F., Mayor-Fernández, M., 2009, *Tax Mimicking Among Local Governments: Some Evidence from Spanish Municipalities*, Instituto de Estudios Fiscales, Oviedo.
- Downs, A., 1957, *An economic theory of political action in democracy*, Journal of Political Economy vol. 65/2.
- Edmark, K., Agren, H., 2008, *Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies*, Journal of Urban Economics vol. 63/3.
- Ferejohn, J., 1986, *Incumbent performance and electoral control*, Public Choice vol. 50.
- Hirschman, A., 1970, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge.
- Jacobs, J., 1969, *The Economy of Cities*, Random House, Nowy Jork.
- Kotsogiannis, C., Schwager, R., 2006, *Political uncertainty and policy innovation*, Journal of Public Economic Theory vol. 8/5.
- Rincke, J., 2009, *Yardstick competition and public sector innovation*, International Tax and Public Finance vol. 16/3.
- Solé-Ollé, A., 2003, *Electoral accountability and tax mimicking: The effects of electoral margins, coalition government, and ideology*, European Journal of Political Economy vol. 19/4.
- Tyran, J., Sausgruber, R., 2003, *The Diffusion of Policy Innovations. An Experimental Investigation*, Discussion Paper no. 2003–14, Universitat St. Gallen.
- Vermeir, J., Heyndels, B., 2006, *Tax policy and yardstick voting in Flemish municipal elections*, Applied Economics vol. 38/19.
- Wilson, J., 1999, *Theories of tax competition*, National Tax Journal vol. 52/2.

### **YARDSTICK COMPETITION AS A STRATEGIC ELEMENT OF KNOWLEDGE BASED ECONOMY – INFLUENCE OF THE PROCESS ON REDUCTION OF LOSSES AND INNOVATIVENESS OF THE PUBLIC SECTOR**

**Summary:** One of the key features of the knowledge based economy is application of information and communication technologies by both public and private sectors in order to improve innovativeness, competitiveness, implementation of favourable organizational changes, bringing closer the concept of information society. In order to achieve this goal it is necessary to enhance flows of widely used knowledge in the economy, reduce any information access limitations. The process of yardstick competition significantly alleviates the problem of asymmetry of information between incumbents in the policies they make and voters, who are now equipped with additional source of data helpful in the assessment

of quality of those policies. According to public choice literature political decisions are based mainly on self interests of decision-makers rather than the interests of their voters. In order to be able to provide optimal levels of public goods, tax rates are set to above optimal levels. The reason for it is that government officials' status is positively correlated with the size of their budget. Therefore initiatives to constrain growth of tax burdens tend to improve welfare. This notion is supported by economic models describing yardstick competition as a process of pressuring politicians to reduce rent-seeking behaviour. What is more, since public goods are both directly and indirectly used by private companies as factors of production, the policy of supplying those goods quite significantly affects total productivity and growth. Policy is considered not only through the aspects of allocation effectiveness, but also through the choice of a particular technology of production. In this case yardstick competition enhances the probability of using more innovative technologies. The purpose of this paper is to introduce the concept of yardstick competition within strategies of developing knowledge based economies, a useful survey of theories describing it as well as the research of its influence on economic growth through enhancing efficiency or promoting innovativeness of the public sector and the possible applications in the Polish reality.