

Wyższe pensje nie rozwiążą problemów polskiego życia publicznego

Autor: **Mikołaj Pisarski**

- **13 sierpnia na stronach Sejmu pojawił się projekt ustawy „o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagradzania osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych”.**
- **Następnego dnia przy wyjątkowej zgodności wszystkich klubów poselskich i poparciu aż 386 posłów ustawa została przyjęta. Jedynie koło Konfederacji w całości głosowało przeciw.**
- **Skala podwyżek wzbudziła znaczny opór, który doprowadził do odrzucenia ustawy w senacie. Dla niektórych stanowisk m.in. premiera czy wiceministrów ustawa przewidywała wzrost wynagrodzeń o ponad 100%.**
- **O 50% miały wzrosnąć także kwoty subwencji partyjnych. Przykładowo oznaczałoby to, że PiS zamiast 23 milionów rocznie otrzyma z budżetu aż 35 mln zł.**

Ustawa przyjęta w ekspresowym trybie przez Sejm, wzbudziła wiele kontrowersji. Częściowo wynika to z fatalnego *timingu* jej przyjęcia: tego samego dnia GUS ogłosił informację o rekordowym spadku PKB w drugim kwartale 2020 roku. Jest to jednak odgrzana na nowo kontrowersja dotycząca tego, ile powinni zarabiać politycy i na ile wysokość ich wynagrodzenia wpływa na jakość życia publicznego.

Pomimo odrzucenia ustawy w Senacie większość uczestników dyskusji zapowiada, że do tematu podwyżek trzeba wrócić, gdy minie pandemia i kryzys gospodarczy. W dyskusji pada wiele argumentów na rzecz wyższych wynagrodzeń, jednak dwa z nich można uznać, także w ocenie samych zwolenników reformy, za podstawowe:¹

¹ <https://klubjagiellonski.pl/2020/08/14/mocne-tak-dla-podwyzek-dla-politykow-uczynmy-panstwo-troche-mniej-dziadowskim/>

- Niskie wynagrodzenia wzmacniają zjawisko „negatywnej selekcji” do zawodu polityka.
- Niskie zarobki zwiększają ryzyko patologii w życiu publicznym.

Kolejną kwestią, ściśle powiązaną z powyższymi, jest postulat powiązania wynagrodzeń polityków nie tylko ze wzrostem płac w sektorze prywatnym, ale także urealnienie ich relacji do zakresu ponoszonej odpowiedzialności.

Celem tego artykułu będzie wykazanie, że zarówno na gruncie teorii, jak i dostępnych badań empirycznych nie istnieje uzasadnienie dla tak dużego przekonania o pozytywnym wpływie podwyżek. Jest wręcz odwrotnie: niezamierzone konsekwencje wyższych wynagrodzeń, a więc i większej konkurencyjności stanowisk publicznych, mogą doprowadzić do intensyfikacji negatywnych zjawisk, z którymi chcą walczyć zwolennicy wyższych wynagrodzeń.

Osobną kwestią jest omówienie samego mechanizmu ustalania wynagrodzeń na otwartym rynku oraz odniesienie mechanizmów wpływających na jego wysokość do realiów wynagradzania polityków.

Wynagrodzenia na rynku i w polityce – teoria a praktyka

Zanim przejdziemy do analizy argumentów zwolenników podwyżek, warto zrozumieć, jak wynagrodzenia ustalane są na rynku prywatnym. Każdy z nas posiada doświadczenia w zakresie kupna i sprzedaży dóbr. Kupujemy to, co uznajemy za korzystne z punktu widzenia zaspokojenia naszych potrzeb, a sprzedajemy to, co dla ich zaspokojenia uznamy za mniej wartościowe. Rezultatem tego nieustannie trwającego procesu oceny wartości różnych dóbr dokonywanego przez tysiące jednostek są ceny — informacja o tym, jaki stosunek wymiany jesteśmy skłonni zaakceptować.

Jak demonstrują austriaccy ekonomiści, także na *pracę* możemy patrzeć jak na konkretne dobro, które możemy kupić lub sprzedać na rynku. Ustalona na rynku *cena* tego dobra to właśnie wynagrodzenie.

Różnica w sposobie ustalania płac pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym jest więc oczywista. W pierwszym przypadku dobrowolne umowy między pracownikiem a pracodawcą ostatecznie podlegają weryfikacji przez

konsumentów nabywających wytworzone przez nich dobra i usługi. Płace zmieniają się dynamicznie w odpowiedzi na popyt i podaż. W sektorze publicznym wysokość wynagrodzeń to arbitralna kwota wpisana do ustawy, a źródłem jej weryfikacji może być jedynie głos wyborców. Płace pozostają sztywne (co z resztą było jednym z argumentów zwolenników podwyżek), a ich wysokość jest całkowicie oderwana od zadowolenia wyborców i ich oceny bieżących działań wybranych polityków.

Czy homoseksualista powinien finansować podwyżki dla przeciwników LGBT?

To właśnie na tę ostatnią kwestię oraz na źródło pieniędzy, z których wypłacane są wynagrodzenia, należy szczególnie zwrócić uwagę. W przypadku sektora prywatnego środki wypłacane przez pracodawcę ostatecznie pochodzą od jego konsumentów, którzy w każdej chwili mogą zrezygnować z nabywania jego dóbr i usług. W przypadku działań polityków nie mamy jednak takiej możliwości. Pieniądze trafiające do polityków ostatecznie pochodzą z opodatkowania — oznacza to, że ich podwyżki finansujemy wszyscy, niezależnie od poziomu naszej satysfakcji z ich pracy.

Rodzi to poważną obiekcyję etyczną, która niestety jest niemal nieobecna w debacie publicznej. Obecnie znajdujemy się w sytuacji, w której do opłacania podwyżek polityków zmuszane są nie tylko osoby wprost poszkodowane przez ich działania (wyobraźmy sobie, co muszą czuć np. reprezentanci branży futrzarskiej), ale także te, dla których ich działania stoją w sprzeczności z sumieniem lub stwarzają groźbę fizycznego zagrożenia. Pełną kuriozalność sytuacji lepiej będzie zrozumieć, gdy uświadomimy sobie, że podwyżki dla posłów-zwolenników aborcji częściowo sfinansują w swoich podatkach działacze pro-life, a osoby homoseksualne zapłacą za część wynagrodzeń polityków regularnie lżących ich w publicznych mediach.

Co na temat jakości polityków i ich pracy mówią badania empiryczne

Wydawać by się mogło, że przy tak poważnych zastrzeżeniach etycznych zwolennicy podwyżek będą mogli podierać się szeregiem badań udowadniających ponad wszelką wątpliwość korzyści płynące z podwyżek. Dostępna literatura

empiryczna jest jednak w tym zakresie zaskakująco skromna, a jej konkluzje mocno niejednoznaczne.

Przykładowo, część modeli wskazuje, że jeżeli lepiej wykwalifikowane jednostki starają się o objęcie urzędów publicznych ze względu na motywacje pozapłacowe, to wzrost wynagrodzeń może prowadzić do obniżenia średniej jakości kandydatów (Besley 2004; Mattozzi i Merlo 2008; Katakorpi i Poutvaara 2011; Galiarducci i inni 2013). Jeżeli za miernik jakości kandydatów przyjąć formalne wykształcenie, to badanie prowadzone w Finlandii (Katakorpi i Poutvaara 2011) faktycznie wykazało wzrost liczby lepiej wykształconych kandydatów jednakże... tylko wśród kobiet.

Ferraz i Finan (2009) zbadali wpływ ostrego wzrostu wynagrodzeń na jakość pracy ustawodawców w Brazylii. Gagliarducci i Nannicini (2013) podobne badanie przeprowadzili na burmistrzach we Włoszech. Oba badania wykazały pozytywny wpływ podwyżek zarówno na jakość, jak i wydajność wybranych urzędników.

Hoffman i Lyons (2013) badając jakość pracy ustawodawców stanowych i gubernatorów w USA, nie znaleźli dowodów pozwalających powiązać ją z wysokością wynagrodzenia.

Podobnie nieostre wyniki znajdziemy także w pracach badających wpływ zróżnicowanych wynagrodzeń posłów do Parlamentu Europejskiego na jakość ich pracy. Braendle (2015) demonstruje, że o ile wyższe wynagrodzenia pozytywnie wpłynęły na aktywność mierzoną liczbą wystąpień, wniosków czy przygotowanych raportów, to równocześnie zwiększyły absencję MEP-ów. Podobne dane prezentują Mocan i Altindag (2013) — wzrost wynagrodzeń miał nieostry wpływ na jakość pracy, jednakże doprowadził do wzrostu absencji. Wreszcie Fisman i inni (2015) nie znajdują dającego się odróżnić wpływu wyższego wynagrodzenia na jakość pracy MEP-ów.

Co ciekawe, wspomniane opracowanie Fismiana i innych (2015) pokazuje, że średnia kompetencja posłów, mierzona stopniem formalnego wykształcenia, obniżyła się w wyniku podwyżek. Braendle (2015) wskazuje, że pozostała ona bez zmian.

Czy wyższe wynagrodzenia polityków poprawią jakość życia publicznego?

Przy tak skromnej ilości badań empirycznych przedstawiających często wzajemnie wykluczające się rezultaty trudno zrozumieć pewność, z jaką swoje uzasadnienia dla podwyżek przedstawiają ich zwolennicy. Pomińmy jednak przez chwilę niejednoznaczność prac empirycznych i przyjrzyjmy się prezentowanemu argumentowi, że niskie pensje prowadzą do „negatywnej selekcji” do zawodu polityka (lub, co można uznać za jego przekształcenie, że wpływają one negatywnie na jakość pracy wybranych polityków).

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że z funkcjami publicznymi wiąże się szereg innych, pozapłacowych korzyści, takich jak np. społeczny prestiż, dostęp do mediów czy wpływ na stanowione prawo, które pozostają niedostępne dla osób pracujących w sektorze prywatnym i stanowią czynnik mogący skłaniać do akceptacji porównywalnie niższych wynagrodzeń. Ocena wartości tych „części składowych” jest oczywiście subiektywna jednakże, czy, z punktu widzenia samych zainteresowanych poprawą jakości życia publicznego, lepszą nie byłaby sytuacja, w której o urzędy starają się raczej ludzie motywowani wewnętrznie np. troską o „dobro wspólne” lub chęcią polepszenia bytu współobywateli, a nie wysokością comiesięcznego wynagrodzenia?

Załóżmy jednak, że faktycznie to wysokość wynagrodzenia jest kluczowym źródłem motywacji ubiegania się o urzędy publiczne. Czy faktycznie angażowanie się w politykę osób, które odniosły sukces na rynku, jest czymś jednoznacznie pozytywnym?

Wydaje się, że wprost przeciwnie. Kompetencje polityczne oraz wiedza konieczna do podejmowania właściwych decyzji w zakresie polityki gospodarczej są fundamentalnie różne od talentów przedsiębiorczych czy zdolności menedżerskich. Przedsiębiorca czerpie swój zysk ze zdolności trafnego odkrycia i oceny możliwości realizacji działań w przyszłości. Podobnie menadżer będący ekspertem od organizowania i optymalizowania wymyślonych przez przedsiębiorcę procesów produkcji. Żaden z nich, nawet jeśli okazuje się bardzo skuteczny, do realizowania swoich zadań nie potrzebuje gruntownej wiedzy ekonomicznej.

Co więcej, to właśnie ze względu na odniesiony uprzednio na rynku sukces osoby te mogą być szczególnie podatne na różnego rodzaju błędne założenia.

Rozwiązania, które okazywały się skuteczne w jednej branży, mogą nie być takie dla innych lub wręcz, po ich wprowadzeniu, szkodzić gospodarce jako całości.

„Negatywna selekcja” to funkcja a nie błąd systemu

W kontekście mechanizmów selekcji jeszcze ważniejsze wydaje się zwrócenie uwagi na tryb ostatecznego wyboru na urząd. Wysokość wynagrodzenia może skłonić do udziału w wyborach lub ubiegania się o stanowiska publiczne kandydatów lepszej jakości, jednak w żaden sposób nie wpływa ona na ostateczne kryterium zatwierdzenia ich na urzędzie. Tym wciąż pozostaje, w przypadku posłów, senatorów i prezydenta werdykt demokratycznej większości, a w przypadku stanowisk mianowanych partyjna lub osobista lojalność względem przełożonego.

Interesujące spojrzenie na tę kwestię zaproponował ekonomista i filozof Hans Hermann Hoppe². Zwraca on uwagę, że współczesne demokratyczne państwa dobrobytu dają jednostkom wybranym na urzędy bezprecedensową możliwość działania w oparciu o swoje najniższe instynkty. Proces demokratycznego wyboru, w jego ocenie, niemal wymusza sytuację, w której na najwyższe urzędy wybrani zostaną nie dobrzy i kompetentni ludzie, a sprawni i pozbawieni ograniczeń demagodzy czy populiści. Podobnie sytuacja ma się w przypadku urzędów mianowanych, gdzie niezależność, doświadczenie i odwaga w przedstawianiu autorskich rozwiązań muszą ustąpić ślepej lojalności, wyrachowanej kalkulacji i obawie o utratę wyższego wynagrodzenia.

W tej sytuacji podniesienie wynagrodzeń polityków zwiększa jedynie atrakcyjność stanowisk publicznych dla jednostek chciwych, narcystycznych, nieumiejących odnaleźć się na rynku wymagającym od nich służenia innym ludziom lub po prostu cierpiących na przerost ego i życiowych ambicji.

Co więcej, sporą część aktywności polityków według Hoppego nie możemy uznać za „dobrą” w sensie ekonomicznym, a raczej powinniśmy traktować jako „złą” (*bads*) przynoszącą bezpośrednią stratę części lub nawet całości społeczeństwa. Nieprzejrzyste i skomplikowane zasady wypłacania środków z tzw. tarcz anty kryzysowych, wysyłanie policji przeciwko demonstrującym

² <https://mises.org/wire/why-democracy-rewards-bad-people>

przedsiębiorcom czy osobom LGBT, nieudolna i nieudana próba przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych, na którą zmarnowano co najmniej 70 milionów złotych, a obecnie niezrozumiałe dążenie do wysłania do szkół dzieci, pomimo wciąż rosnącego ryzyka związanego z COVID-19 to przykłady tylko z ostatnich kilku miesięcy.

Wszystkie te działania mają jeden wspólny mianownik. Realizują one cele *polityczne* a nie *ekonomiczne*. W tym kontekście wzrost wynagrodzeń może prowadzić wręcz do intensyfikacji patologii w życiu publicznym. Nie tylko wzrośnie zależność wykonawców od ich politycznych pryncypałów, ale też, jeśli faktycznie uznać, że wyższe wynagrodzenia będą oznaczały wzrost średnich kompetencji osób pełniących urzędy, sprawniej realizowane będą działania, które prowadzą do *pogorszenia* ogólnej kondycji i dobrobytu społecznego.

Jak wynagradzać polityków?

Problem jakości życia publicznego i ewentualnej „negatywnej selekcji” do zawodu polityka nie jest związany z wysokością wynagrodzeń. Istnienie szeregu pozapłacowych bodźców i uwarunkowań systemowych właściwych dla demokratycznego państwa dobrobytu sprawia, że nawet spektakularne podwyżki wynagrodzeń mają małą szansę odnieść jakiegokolwiek pozytywne skutki.

Podobnie dyskusja o tym, jakie wynagrodzenia powinni otrzymywać politycy, jest jałowa, a udzielenie niearbitralnej odpowiedzi na to pytanie jest niemożliwe. Doskonale podsumował to Ludwig von Mises, pisząc:

określenie stawek płac — podobnie jak określenie cen materialnych czynników produkcji — możliwe jest jedynie na rynku. Nie istnieje nic takiego jak płace nierynkowe, tak jak nie ma nierynkowych cen.³

Realnym problemem jest brak powiązania wynagrodzeń polityków z oceną i rezultatami ich pracy oraz fakt, że ciężar ich wynagrodzeń ponoszą obecnie także jednostki skrajnie niezadowolone lub wręcz poszkodowane w wyniku ich działań. Prawdziwe pytanie, które powinni dziś zadawać wszyscy zwolennicy poprawy

³ *Ludzkie Działanie*, s. 504.

jakości życia publicznego, brzmi nie „ile powinni zarabiać politycy?“, ale „w jaki sposób wyborcy mogą ich zwolnić?“. Kwestia ta staje się szczególnie paląca w obliczu rażącej niekompetencji całej klasy politycznej wobec wyzwania, jakim jest trwająca pandemia i będący jej rezultatem kryzys gospodarczy.