

Przemysław Pacześ

4. Decyzje polityczne a cykl koniunkturalny w państwach inicjatywy wyszehradzkiej

Streszczenie

Celem opracowania jest przegląd wybranych badań empirycznych mających na celu stwierdzenie, czy dla państw Grupy Wyszehradzkiej można zaobserwować statystycznie istotną relację pomiędzy agregatami makroekonomicznymi a cyklem zmiany rządów. Stwierdzenie, czy i w jaki sposób czynniki polityczne wpływają w szczególności na zadłużenie państw Grupy Wyszehradzkiej może być istotne w obliczu kryzysu zadłużenia, z jakim w ostatnim czasie zмага się Unia Europejska. Przeprowadzone badania wskazują, że w przypadku państw Grupy Wyszehradzkiej cykl polityczny może przyczyniać się do zadłużenia gospodarek.

Słowa kluczowe: polityczny cykl koniunkturalny, cykl polityczny, cykl wyborczy, deficyt budżetowy, cykl koniunkturalny

Political Decisions and Business Cycle in the Visegrad Group Countries

Abstract

The aim of this paper is to review selected empirical studies aimed at determining whether in the Visegrad Group countries can be observed a statistically significant relationship between macroeconomic aggregates and the cycle of government change. Information whether and how political factors particularly affect the debts of the Visegrad Group may be relevant in the face of the debt crisis which the European Union recently struggles with. The study indicates that in the case of the Visegrad Group, the political business cycle may contribute to the national economies' indebtedness.

Keywords: political business cycle, political cycle, election cycle, budget deficit, business cycle

Wprowadzenie

Od pewnego czasu pojawiają się kolejne opracowania naukowe wskazujące na możliwość występowania zależności pomiędzy cyklem kadencji demokratycznie wybieranej władzy politycznej a cyklem koniunkturalnym. Co więcej, w literaturze

ekonomicznej można odnaleźć dowody empiryczne potwierdzające hipotezę, że politycy mogą dążyć do wywołania ożywienia gospodarczego w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory.¹

Celem niniejszego opracowania jest przegląd wybranych badań empirycznych mających na celu stwierdzenie, czy dla państw Grupy Wyszehradzkiej można zaobserwować statystycznie istotną relację pomiędzy agregatami makroekonomicznymi a cyklem zmiany rządów. Celem jest również próba interpretacji otrzymanych wyników na gruncie współczesnych rozważań teoretycznych.

Ocena, czy i w jaki sposób czynniki polityczne wpływają na poziom zadłużenia państw Grupy Wyszehradzkiej może być istotna w obliczu kryzysu zadłużenia, z jakim w ostatnim czasie zmagają się Unia Europejska.² Politycy są obarczani odpowiedzialnością za brak należytej uwagi poświęconej rosnącemu zadłużeniu. Jeśli jednak wprowadzenie niezbędnych reform fiskalnych jest uzależnione od specyficznych cech rządu, fazy cyklu wyborczego, bądź innych ważnych czynników, wiedza na ten temat wydaje się być kluczowa. Wnioski płynące z niniejszego opracowania powinny także pozwolić na próbę oceny racjonalności wysiłków podejmowanych na szczeblu UE celem ograniczenia swobodnego kształtowania deficytów budżetowych przez rządy państw członkowskich.

1. Demokratyczne przemiany a cykl polityczny

Przedmiotem zainteresowania teorii politycznego cyklu koniunkturalnego są makroekonomiczne skutki decyzji politycznych w państwach, w których funkcjonuje system demokracji parlamentarnej. W tych krajach można poszukiwać zależności pomiędzy demokracją a zmiennymi makroekonomicznymi. Można również sformułować hipotezę, że niektóre elementy procesu demokratycznego mogą przyczyniać się do naruszania stabilności makroekonomicznej państw. Zdaniem A. Praščević system demokratyczny został w latach 70-tych XX w. porzucony przez niektóre kraje z uwagi na niekorzystne skutki gospodarcze, będące w szczególności następstwem demokratycznego procesu podejmowania decyzji.³

¹ T. Persson, G. Tabellini, *Do Electoral Cycles Differ across Political Systems?*, Università Bocconi, 2003.

² A. Blundell-Wignall, *Solving the Financial and Sovereign Debt Crisis in Europe*, OECD Journal: Financial Market Trends, OECD 2012.

³ A. Praščević, *Specifics of Political Macroeconomic Cycles in the Economies in Transition*, w: *Challenges of Globalization and Transition*, University of Belgrade, 2007.

Pomiar jakości demokracji nie jest rzeczą łatwą. Istniejące wskaźniki uwzględniają takie czynniki jak system wyborczy, pluralizm polityczny, sposób funkcjonowania rządu itd. Choć ze statystyk wynika, że kraje bogate są w większości państwami z dojrzałymi systemami demokratycznymi, trudno wskazać dowody na to, że demokracja jest możliwa wyłącznie w zamożnych społeczeństwach. Fakt, że dany kraj staje się bardziej majętny nie oznacza, że staje się bardziej demokratyczny. Co więcej, istnieją badania empiryczne potwierdzające tezę, iż najwyższy wzrost gospodarczy jest możliwy do osiągnięcia w państwach rządzonych przez technokratyczny, autorytarny reżim (np. Singapur), natomiast w krajach o ugruntowanej demokracji odnotowuje się jedynie relatywnie niewielki wzrost.⁴

Patrząc wstecz można wskazać dwie znaczące fale demokratyzacji na świecie. Pierwsza miała miejsce przed I wojną światową, natomiast druga po II wojnie światowej. Trzecią falą demokratyzacji był proces transformacji byłych państw socjalistycznych, do których zaliczają się Czechy, Węgry, Słowacja i Polska.⁵ Proces budowy demokracji w państwach inicjatywy wyszehradzkiej pociągał za sobą szereg pytań, które w większości pozostawały bez odpowiedzi. Nie jest do końca wiadome w jakim zakresie społeczne poparcie przemian demokratycznych było oparte na indywidualnych oczekiwaniach obywateli dotyczących spodziewanych korzyści materialnych, a w jakim na wierze w ideę demokracji oraz jej wyższość nad innymi systemami politycznymi. Idąc dalej, trudno stwierdzić, w jakim zakresie proces demokratyzacji miał wpływ na sukces przemian gospodarczych oraz czy w przyszłości brak zadowalających wyników gospodarczych może skutkować upadkiem ustroju demokratycznego.⁶ Odpowiedzi na te pytania są kluczowe, aby dalej zastanawiać się nad mechanizmami, w ramach których w krajach Grupy Wyszehradzkiej narzędzia polityki gospodarczej mogłyby zostać wykorzystywane przez polityków w celu zdobycia i utrzymania władzy oraz jak temu zapobiegać. Istotna jest także odpowiedź na pytanie jaka powinna być reakcja wyborców na potencjalne polityczne nadużycia w zakresie instrumentów polityki gospodarczej, mając na uwadze generalnie niski poziom świadomości społecznej w tym zakresie.

⁴ Ibidem

⁵ L. Rakner, A. R. Menocal, V. Fritz, *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned*, The Advisory Board for Irish Aid, 2007.

⁶ Odpowiedź na tak sformułowane pytanie staje się szczególnie istotna w kontekście zmian polityczno-gospodarczych mających miejsce w ostatnim czasie na Węgrzech po wygranej w wyborach przez V. Orbána.

Budowa demokracji w krajach inicjatywy wyszehradzkiej miała miejsce w szczególnych warunkach. Została połączona ze zmianą systemu ekonomicznego z gospodarki centralnie planowanej na system oparty na wolnym rynku. Implikacją tego był proces prywatyzacji oraz różnych form liberalizacji w warunkach, kiedy większość obywateli nie posiadała wiedzy jak taki system funkcjonuje, co spowodowało szybką utratę zaufania społecznego dla tego procesu. Wydaje się, że poparcie społeczne dla procesów demokratyzacji w badanych państwach jest uzależnione od korzyści, jakie obywatele spodziewają się uzyskać z tego tytułu. Co za tym idzie, zaufanie do rządu, instytucji państwowych i szeroko rozumianych innych instytucji państwa demokratycznego jest funkcją sukcesu gospodarczego. Cykl koniunkturalny w szerokim zakresie determinuje poziom satysfakcji społeczeństwa oraz poparcie dla dokonywanych przemian. Determinuje również poziom poparcia dla sprawujących władzę polityków.⁷

2. Specyfika cyklu politycznego w badanych krajach

Polityczny cykl koniunkturalny jest wynikiem wykorzystywania przez polityków narzędzi polityki gospodarczej, przede wszystkim polityki fiskalnej, ale także polityki pieniężnej, które prowadzą do cyklicznych zmian parametrów makroekonomicznych w sposób dopasowany do kalendarza wyborczego. Sytuacja gospodarcza w okresie wyborów w sposób istotny determinuje zachowania wyborców, co powoduje, iż może mieć wpływ na wyniki wyborów. Wyborcy są z założenia bardziej skłonni zagłosować na decydentów, podczas rządów których ich sytuacja ekonomiczna uległa poprawie. Podobnie jak producenci i konsumenci, politycy dążą do maksymalizacji swojej funkcji użyteczności i jeśli pominąć ich własny światopogląd, będą prowadzić politykę pozwalającą na uzyskanie maksymalnej liczby głosów w kolejnych wyborach.⁸

W teorii dzieli się polityków na takich, którzy kierują się motywami oportunistycznymi i ideologicznymi. Na tym podziale wyrosły dwa nurty teorii politycznego cyklu koniunkturalnego, zapoczątkowane przez Nordhaua⁹ i Hibbsa.¹⁰ Istotne znaczenie w tych modelach mają oczekiwania formułowane przez wyborców. Znaczenie oczekiwań dla wyjaśnienia zjawiska cyklu politycznego wynika z faktu, że

⁷ K. Rogoff, A. Sibert, *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*, "Review of Economic Studies" 1998, LV.

⁸ W.D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, "Review of Economic Studies" 1975, XLII.

⁹ Ibidem

¹⁰ D. A. Hibbs, *Political Parties and Macroeconomic Policy*, "The American Political Science Review" 1977, vol. 71, no. 4.

decyzje ekonomiczne są podejmowane przez polityków w oparciu o bieżącą ocenę przyszłych zjawisk przy jednoczesnym wpływie na te zjawiska. Decyzje podejmowane przez wyborców mają również podobny charakter. Są wynikiem bieżącej oceny przyszłych potencjalnych rozstrzygnięć politycznych, przy jednoczesnej inspiracji do podejmowania działań korzystnych dla danej grupy wyborców.

Z dotychczasowych badań wynika, że motywy oportunistyczne, jak i ideologiczne są równie istotne. Największą wiarygodnością odznaczają się te modele, które uwzględniają je razem. Motywy oportunistyczne dominują w przypadku rządów, którym sondaże dają niewielkie szanse na wygraną w kolejnych wyborach. W przypadku dużej przewagi partii rządzącej nad politycznymi konkurentami mogą przeważać motywy ideologiczne.¹¹

Kraje Grupy Wyszehradzkiej różnią się od państw wysoko rozwiniętych, w oparciu o doświadczenia których sformułowana została większość teorii cyklu politycznego. Wśród różnic należy zwrócić uwagę na dwie podstawowe kwestie. Decydenci w Polsce, w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji kierują się innymi motywami, niż rządzący państwami o dojrzałych systemach demokratycznych. Z drugiej strony wyborcy nie posiadają takiej wiedzy na temat gospodarki wolnorynkowej oraz demokratycznych procedur, jaką mają obywatele państw wysokorozwiniętych.¹²

Motywy, którymi kierują się politycy w państwach inicjatywy wyszehradzkiej są implikacją procesu transformacji gospodarczej. Partie polityczne w tych państwach nie posiadają przejrzystego, stabilnego oraz ideologicznie uformowanego programu. Nie mogą takiego posiadać, kiedy same ulegają ciągłym przemianom, nie posiadają stabilnego elektoratu oraz względnie stabilnej liczby członków, która ulega zmianom w zależności od tego, czy dana partia sprawuje aktualnie władzę. Wynikiem tego są nieustanne zmiany priorytetów w sferze gospodarczej. Partie polityczne nie posiadające ideologicznie ukształtowanego programu, z niestabilnym zapleczem politycznym, działające w warunkach ordynacji wyborczej wskazującej na wysokie prawdopodobieństwo konieczności zawiązania powyborczej koalicji charakteryzują się z reguły silnym przywództwem, gdzie przewodniczący partii ma bardzo duży wpływ na jej politykę, ale jego przywództwo jest uzależnione od realizacji jedyne go i podstawowego celu – zdobycia i utrzymania władzy. Z tego powodu w państwach

¹¹ A. Prašcević, *Specifics of Political...*, op. cit.

¹² Ibidem

Grupy Wyszehradzkiej należy poszukiwać raczej oportunistycznych, niż ideologicznych motywacji politycznych przywódców.¹³

Ubogie programowo partie polityczne mają z kolei do czynienia z wyborcą słabo zorientowanym na jakich zasadach działa nowy system polityczny, świadomym jednak zasad panujących w poprzednim systemie, gdzie państwo zarządzało gospodarką. Transformacja gospodarcza rozpoczęła proces wycofywania się państwa z jego dominującej roli w gospodarce, jednak wcześniej czy później w każdym z badanych państw pojawiło się pytanie jaki powinien być wpływ państwa na procesy gospodarcze. Odpowiedź na to pytanie przynajmniej w teorii wprowadziła ideologiczne różnice pomiędzy partiami, które są również charakterystyczne dla krajów o dojrzałych systemach demokratycznych.

3. Manipulacje w zakresie polityki fiskalnej – badania empiryczne

Empiryczne rozważania dotyczące manipulacji przez polityków narzędziami polityki fiskalnej w państwach Grupy Wyszehradzkiej nie są częstym przedmiotem zainteresowania badaczy. W tym kontekście na uwagę zasługują wyniki badań zamieszczone w opracowaniu R. Čajki.¹⁴ W jego modelu zostało wykorzystane równanie regresji oszacowane metodą najmniejszych kwadratów. Z uwagi na przemiany polityczno-ekonomiczne mające miejsce na początku lat 90-tych XX w. dla państw Grupy Wyszehradzkiej okresy obserwacji są stosunkowo krótkie. Ponieważ dodatkowo pierwsze lata po transformacji były okresem dość niestabilnym, w modelu badaniem objęto lata 1996-2010.

W modelu zmienną zależną [scbb] jest saldo strukturalne budżetu. Takie podejście wynika z chęci ograniczenia wpływu na badania odchyłeń wynikających z bieżącej koniunktury gospodarczej, a tym samym uniknięcia konieczności wykorzystania w modelu dodatkowych wskaźników koniunktury. Pozwala natomiast skupić się jedynie na pomiarze wpływu czynników politycznych na saldo deficytu budżetowego.¹⁵

W modelu w następujący sposób zostały zdefiniowane cztery polityczne zmienne niezależne:

¹³ Zob.: T. Tökés, *Political Transition and Social Transformation in Hungary*, „Afers Internationals” 1996, no. 34-35.

¹⁴ R. Čajka, *Impact of Political Cycles on Structural Deficits – Evidence From the Central European Countries*, Department of International Trade, University of Economics, Prague, 2012.

¹⁵ Ibidem

- okres w jakim koalicja rządząca jest przy władzy (w latach) – [gov_period],
- większość w parlamencie, jaką dysponuje koalicja rządząca (w %) – [majority],
- czy władzę sprawuje partia lewicowa (względnie centro-lewicowa) – [left] (jeśli tak - zmienna left=1, w przeciwnym wypadku left= 0),
- czy mamy do czynienia z okresem przedwyborczym – [pre_elections] (jeśli tak - zmienna przyjmuje wartość 1, w przeciwnym wypadku 0).

Z powyższych zmiennych dwie pierwsze to zmienne numeryczne, mogące przyjmować zróżnicowane wartości, natomiast dwie ostatnie to zmienne zero-jedynkowe. Ostatnia z nich – okres przedwyborczy – została zdefiniowana w taki sposób, iż przyjęto, że okres przedwyborczy, to rok wyborczy, jak również rok bezpośrednio poprzedzający wybory. Čajka przyjmując takie założenie wzorował się na badaniach niektórych ekonomistów, którzy przyjmują, iż okres przedwyborczy przypada na siedem kwartałów przed wyborami.¹⁶ Takie założenie jest oczywiście dyskusyjne. Istnieją publikacje, w których jako okres przedwyborczy definiuje się wyłącznie kwartał poprzedzający wybory. Dane statystyczne dla zmiennych niezależnych zostały zaczerpnięte z publikacji Banku Światowego *the Database of Political Institutions*.

Poza przypadkiem Czech model wskazuje na występowanie statystycznie istotnej relacji pomiędzy zmienną zależną oraz niektórymi zmiennymi niezależnymi dla pozostałych trzech państw inicjatywy wyszehradzkiej. W przypadku Czech nie został wykazany statystycznie istotny wpływ czynników politycznych na saldo deficytu strukturalnego.

Tabela 1. Wyniki estymacji dla Czech

	coefficient	std. error	t-ratio	p-value
const	3,68488	12,2865	0,2999	0,7704
gov_period	-0,178628	0,661457	-0,2701	0,7926
left	1,46271	3,16007	0,4629	0,6534
pre_elections	1,17837	1,53966	0,7653	0,4618
majority	-1,34777	26,3840	0,05108	0,9603

Źródło: R. Čajka, *Impact of Political Cycles on Structural Deficits – Evidence From the Central European Countries*, Department of International Trade, University of Economics, Prague, 2012, s. 12.

¹⁶ Zob.: F. Milani, *Political Business Cycles in the New Keynesian Model*. "Economic Inquiry" 2010, vol. 48.

Dla Czech test Durбина-Watsona nie wykazał istnienia autokorelacji (1,338291). Test White'a nie wskazał na brak homoskedastyczności. Test VIF wykazał jednak problem ze współliniowością zmiennych (wysokie wartości dla zmiennych *left*, *gov_period* i *majority*), co oznacza, że nie ma pewności, czy nie istnieje statystycznie istotna zależność pomiędzy zmiennymi objaśniającymi, a zmienną objaśnianą, czy zastosowano niewłaściwy model do jej pomiaru.

Tabela 2. Wyniki estymacji dla Węgier

	coefficient	std. error	t-ratio	p-value
const	10,4605	4,17590	2,505	0,0312**
gov_period	-0,780236	0,313341	-2,490	0,0320**
left	2,55256	1,28326	1,989	0,0747*
pre_elections	2,74658	1,18126	2,325	0,0424**
majority	-8,45558	7,11131	-1,189	0,2619

Źródło: R. Čajka, *Impact of Political...*, op. cit. s. 12

W przypadku Węgier trzy z czterech zmiennych niezależnych okazały się statystycznie istotne. Należą do nich:

- **pre_elections** – zmienna determinuje wzrost strukturalnego deficytu budżetowego. Oznacza to, że politycy na Węgrzech w okresie przedwyborczym mogą dążyć do zwiększania wydatków publicznych w celu reelekcji.

Cykliczne występowanie przyrostu wydatków strukturalnych powodujących wzrost deficytu budżetowego w okresach przedwyborczych jest charakterystyczne w modelach oportunistycznie motywowanego politycznego cyklu koniunkturalnego i jest dobrze udokumentowane w literaturze.¹⁷

- **gov_period** – zmienna ma pozytywny wpływ na finanse publiczne. Może to oznaczać, że na Węgrzech im dłużej ci sami politycy sprawują władzę, tym lepsze rezultaty odnoszą w zakresie stabilności fiskalnej.

Biorąc pod uwagę doświadczenia polityczne Węgier do roku 2010 należy zauważyć, iż w okresie po rozpoczęciu transformacji gospodarczej na początku lat 90-tych XX w. tylko jeden raz wybory wygrała partia rządząca – Węgierska Partia Socjalistyczna na czele z premierem Ferencem Gyurcsány'm. Pomijając ten jeden przypadek, partie polityczne sprawowały władzę na Węgrzech przez okres czterech lat. Przyjmując założenie, że w końcowym okresie rządów zwiększały deficyt celem zwiększenia szans na wygraną w nadchodzących wyborach (wcześniejsze rozważania

¹⁷ Zob.: W.D. Nordhaus, *The Political Business Cycle...* op. cit.

dotyczące zmiennej *pre_election*) trudno jest obronić tezę, że dłuższy czas sprawowania władzy implikuje wzrost stabilności fiskalnej, choć wyniki modelu na to wskazują.

- **left** – zmienna ma pozytywny wpływ na saldo deficytu strukturalnego. Można to interpretować zgodnie z klasyczną teorią stanowiącą, iż partie lewicowe zwiększają transfery socjalne, przez co rośnie deficyt strukturalny.

W przypadku Węgier testowanie samego modelu przyniosło pozytywne rezultaty, dlatego otrzymane wyniki wydają się być wiarygodne.

Tabela 3. Wyniki estymacji dla Słowacji

	coefficient	std. error	t-ratio	p-value
const	-52,7082	16,9210	-3,115	0,0110**
gov_period	1,14304	0,59890	1,909	0,0854*
left	-1,78410	1,24774	-1,430	0,1832
pre_elections	-1,30405	1,50757	-0,8650	0,4073
majority	97,3840	27,7843	3,505	0,0057***

Źródło: R. Čajka, *Impact of Political...* op. cit., s. 14

W przypadku Słowacji testowanie modelu również wypadło pozytywnie, a dwie z czterech zmiennych niezależnych wykazały silną istotność. Jedną z nich – *majority* – charakteryzuje nawet graniczny poziom istotności (p-value) poniżej 0,01.¹⁸

- **majority** – zmienna ma pozytywny wpływ na saldo strukturalnego deficytu. Może to oznaczać, iż w przypadku Słowacji, im silniejsza koalicja rządząca, tym większe prawdopodobieństwo prowadzenia ekspansywnej polityki fiskalnej.

Interpretacja powyższego rezultatu nie jest łatwa i może on wynikać ze specyfiki systemu politycznego na Słowacji. Zdaniem Čajki wytłumaczeniem może być fakt, iż silna koalicja, oparta o dużą większość parlamentarną nie musi obawiać się utraty pojedynczych głosów w parlamencie i może prowadzić luźną politykę fiskalną.¹⁹ Powyższa interpretacja nie jest jednak przekonująca. Do utraty poparcia powinna prowadzić raczej restrykcyjna polityka fiskalna. Rozluźnieniu fiskalnemu mogło jednak sprzyjać relatywnie niskie zadłużenie państwa w porównaniu do innych krajów Grupy Wyszehradzkiej. W latach 2007- 2008 r. dług publiczny na Słowacji nie przekraczał 30% PKB.²⁰

¹⁸ R. Čajka, *Impact of Political...* op. cit.

¹⁹ Ibidem

²⁰ Słowacja, strukturalne uwarunkowania polityki gospodarczej, Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii i Analiz, Warszawa 2013.

- *gov_period* – zmienna ma negatywny wpływ na stabilność fiskalną państwa.

Należy zwrócić uwagę na odwrotny kierunek zależności na Słowacji i na Węgrzech w zakresie wpływu czasu sprawowania rządów na saldo strukturalne finansów publicznych. Na podstawie wyników badań empirycznych można sformułować tezę, że im dłuższy okres rządów na Słowacji tych samych partii, tym gorsza jest sytuacja fiskalna państwa. Przyjęta teza, tak jak i we wcześniejszych przypadkach może jednak budzić wątpliwości. Z jednej strony wydawać się może, że im dłużej dany rząd pozostaje przy władzy (z wyjątkiem sprawowania rządów przez więcej niż jedną kadencję), tym bliżej kolejnych wyborów się znajduje, zatem wzrasta polityczna motywacja do zwiększania deficytu. Z drugiej jednak strony w przypadku Słowacji wyniki modelu nie dają podstaw do stwierdzenia, iż deficyt strukturalny był skorelowany z cyklem wyborczym i wzrastał bezpośrednio przed wyborami.

Tabela 4. Wyniki estymacji dla Polski

	coefficient	std. error	t-ratio	p-value
const	2,17466	2,46494	0,8822	0,3984
gov_period	0,723377	0,144159	5,018	0,0005***
left	-5,58279	0,899549	-6,206	0,0001***
pre_elections	-0,410888	0,723160	-0,5682	0,5824
majority	3,85106	4,62024	0,8335	0,4240

Źródło: R. Čajka, *Impact of Political...* op. cit., s. 13

Podobnie jak w przypadku Węgier i Słowacji, testowanie modelu dla Polski również przyniosło pozytywne rezultaty. Dwie z czterech zmiennych niezależnych okazały się bardzo silnie statystycznie istotne. Obie charakteryzuje graniczny poziom istotności (p-value) poniżej 0,01. Należą do nich:²¹

- *left* – w przeciwieństwie do Węgier, w przypadku Polski ta zmienna ma negatywny wpływ na saldo deficytu strukturalnego. Oznacza to, że wbrew klasycznej teorii cyklu politycznego, w przypadku Polski partie lewicowe wydają się prowadzić bardziej rozważną politykę fiskalną, niż partie prawicowe.

Powyższe spostrzeżenie jest dość kontrowersyjne z punktu widzenia teorii politycznego cyklu koniunkturalnego i może budzić spory. Zgodnie z teorią Hibbsa oraz całym nurtem badań powstałych w oparciu o tą teorię to partie lewicowe działając w interesie pracowników powinny zwiększać transfery socjalne finansując je deficytem budżetowym. Partie prawicowe powinny z kolei ograniczać wydatki

²¹ R. Čajka, *Impact of Political...* op. cit.

socjalne.²² Trudno jest odnaleźć w literaturze jakiegokolwiek badania, które wskazywałyby na odwrotną zależność, która w przypadku Polski dodatkowo charakteryzuje się bardzo wysoką istotnością statystyczną.

Wy tłumaczenia tego zjawiska należy jednak poszukiwać nie w literaturze ekonomicznej, a w charakterystyce polskiej sceny politycznej. Implikacją procesu transformacji gospodarczej jest fakt, iż polskie partie polityczne nie posiadają przejrzystych, stabilnych oraz ideologicznie uformowanych programów. W zależności od bieżących potrzeb politycznych dokonywane są nieustanne zmiany priorytetów politycznych w sferze gospodarczej. W rezultacie trudno odnaleźć wyraźny podział na partie prawicowe i lewicowe. Dochodzi do sytuacji, że partie, które się uważają za lewicowe są bardziej liberalne w sferze gospodarczej, niż partie, które określają się mianem prawicowych i na odwrót.

- *gov_period* – zmienna ma negatywny wpływ na stabilność fiskalną państwa.

Z modelu wynika, iż w przypadku Polski im dłuższy czas ci sami politycy sprawują władzę, tym gorzej przekłada się to na kondycję finansów publicznych. Jest to dobrze widoczne w ostatnim okresie, kiedy pierwszy raz w historii Polski po 1989 r. wybory wygrała drugi raz z rzędu ta sama partia polityczna a zadłużenie Polski z roku na rok osiągało kolejne maksima.

4. Wykorzystanie instrumentów polityki pieniężnej

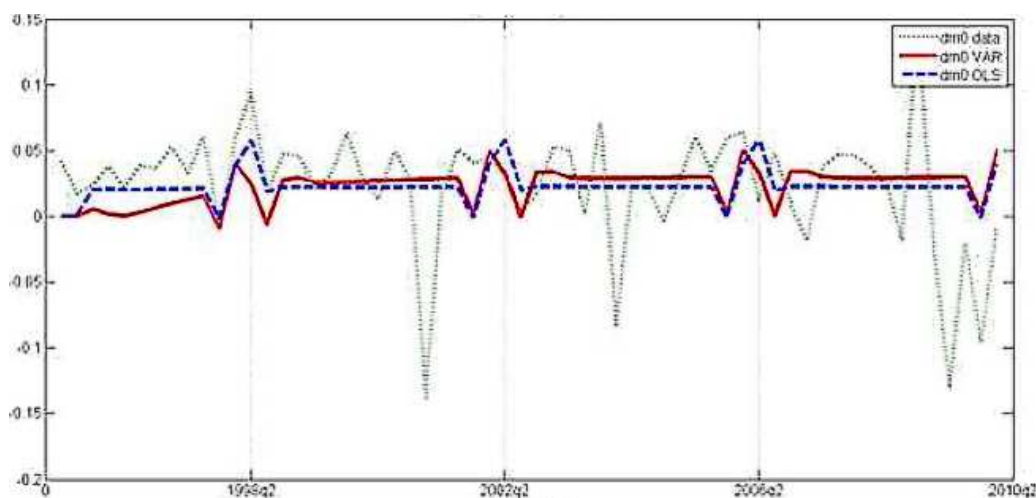
Na pierwszy rzut oka wydaje się, że polityka monetarna w krajach Grupy Wyszehradzkiej nie powinna być rozpatrywana jako potencjalne źródło fluktuacji o charakterze politycznym. Powołanie niezależnego banku centralnego z założenia powinno eliminować możliwość wykorzystywania przez decydentów narzędzi polityki monetarnej. Tak się co do zasady dzieje, choć z badań wynika, iż nie zawsze banki centralne są faktycznie niezależne.²³

W przypadku krajów inicjatywy wyszehradzkiej trudno w literaturze ekonomicznej odnaleźć badania empiryczne, które jednoznacznie potwierdzałyby występowanie w Polsce, w Czechach i na Słowacji politycznego cyklu koniunkturalnego wywołanego przy użyciu instrumentów polityki monetarnej. Takie badania można wskazać jednak dla Węgier.

²² D. A. Hibbs, *Political Parties...* op. cit.

²³ S. Alpana, A. Honig, *The impact of central bank independence on political monetary cycles in advanced and developing nations*, Amherst College, 2009.

A. Burkovskaya zauważa obecność na Węgrzech politycznego cyklu koniunkturalnego wywołanego cyklicznym wzrostem bazy monetarnej w okresach przedwyborczych.²⁴ Dynamika bazy monetarnej i PKB jest przez nią liczona w odniesieniu do stałej bazy odniesienia, natomiast dane są analizowane w ujęciu kwartalnym.



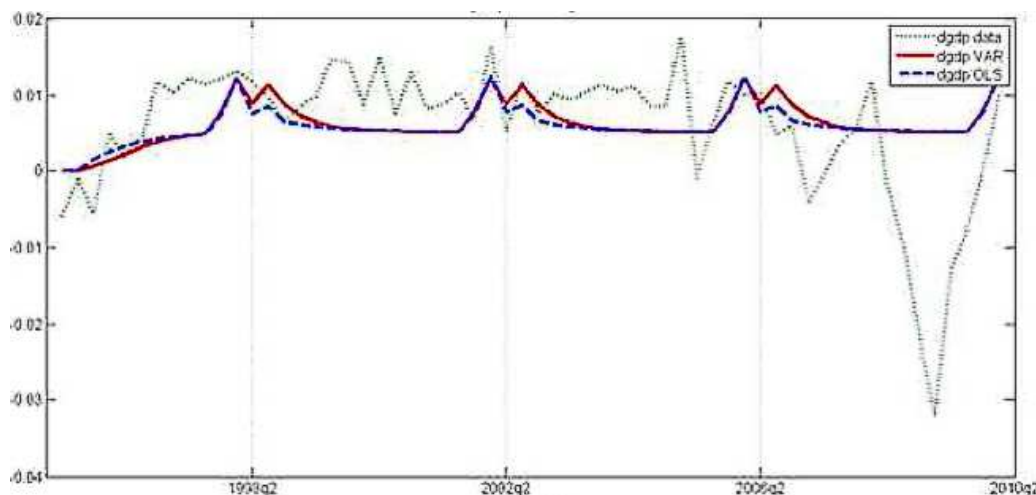
Rysunek 1 Dynamika bazy monetarnej na Węgrzech w latach 1994-2010

Źródło: A. Burkovskaya, *Opportunistic Political...* op. cit. s. 8

Burkovskaya zwraca uwagę, iż w badanym okresie, jedynie w 2006 r. nie nastąpił wzrost bazy monetarnej w kwartale poprzedzającym wybory i jej spadek bezpośrednio po wyborach, choć zauważa, że takie zmiany można zaobserwować w 2006 r. o jeden kwartał wcześniej, niż w latach pozostałych. Na podstawie estymacji VAR i autoregresji stawia tezę o istnieniu na Węgrzech monetarnego cyklu politycznego.²⁵ Zwraca także uwagę, iż dynamika PKB wykazuje również dopasowanie do okresów wyborczych. Wzrost PKB jest wyższy przed wyborami i spada bezpośrednio po wyborach. Wychodząc jednak z założenia, że wzrost bazy monetarnej nie jest w stanie wpłynąć na realną gospodarkę w tym samym kwartale, Burkovskaya wskazuje w przypadku Węgier na możliwą obecność także manipulacji instrumentami polityki fiskalnej.

²⁴ A. Burkovskaya, *Opportunistic Political Business Cycles in Monetary Policy and Central Bank Independence*, Russian School of Economics, Moscow 2011, źródło: http://www.nes.ru/dataupload/files/people/students/studentslife/2011/masterthesis/MT_Burkovskaya.pdf

²⁵ Ibidem



Rysunek 2 Dynamika PKB na Węgrzech w latach 1994-2010

Źródło: A. Burkovskaya, *Opportunistic Political...* op. cit. s. 8

5. Wyniki badań na tle rozważań teoretycznych

W odniesieniu do otrzymanych wyników empirycznych nie sposób pominąć badań prowadzonych przez A. Brendera i A. Drazena.²⁶ W oparciu o analizę danych z lat 1960-2001 dotyczących zarówno państw o ustabilizowanych systemach demokratycznych, jak i państw tzw. „nowych demokracji” sformułowali oni tezę o istnieniu politycznego cyklu koniunkturalnego wywoływanego manipulacjami w zakresie polityki fiskalnej. Zauważyli, iż w latach wyborczych, zarówno w jednych, jak i drugich państwach wzrastał deficyt budżetowy w relacji do PKB w porównaniu do lat, w których wybory nie miały miejsca. Państwa tzw. „nowej demokracji” charakteryzowały się istnieniem silniejszej cykliczności, niż kraje o dojrzałych systemach demokratycznych. Cykl polityczny w państwach „nowej demokracji” był wywoływany poprzez wzrost wydatków budżetowych w okresie przedwyborczym oraz jednoczesny spadek przychodów budżetu, podczas gdy w państwach o dojrzałych systemach demokratycznych spadek przychodów budżetowych w okresie wzrostu salda transferów socjalnych nie był zauważalny.²⁷

Interesującym odkryciem jest fakt, iż wraz ze wzrostem liczby okresów wyborczych w państwach „nowych demokracji” maleją możliwości uzyskiwania przez

²⁶ A. Brender, A. Drazen, *Political Budget Cycles in New versus Established Democracies*, „Journal of Monetary Economics” 2005, vol. 52.

²⁷ Ibidem

polityków pożądanym rezultatom. Z tego powodu polityczny cykl koniunkturalny stanowi większe zagrożenie w państwach o nieugruntowanych tradycjach demokratycznych, niż w państwach o dojrzałej demokracji. Wyniki badań wskazują, iż z czasem wyborcy się uczą na swoich błędach, poznają zasady funkcjonowania systemu wyborczego oraz zbierają lepsze dane na temat polityków, ich motywacji oraz polityki gospodarczej.²⁸

Stabilizacja fiskalna w państwach Grupy Wyszehradzkiej wydaje się kluczowym elementem obecnie prowadzonej polityki makroekonomicznej. Jest ona znacznie trudniejsza od stabilizacji monetarnej, która w Polsce, w Czechach i na Słowacji została w dużej mierze osiągnięta. W przypadku próby konsolidacji finansów publicznych należy wziąć pod uwagę nie tylko oportunistyczne motywy sprawujących władzę polityków, ale także orientację partii rządzącej, sposób tworzenia rządu (jedna partia/koalicja), jak również problem społecznej akceptacji kosztów działań stabilizacyjnych.

Alesina i Perotti wskazują na dwa istotne czynniki, jako potencjalne źródła deficytów budżetowych, mianowicie sposób tworzenia rządu (koalicja/jedna partia) oraz procedury tworzenia budżetu państwa.²⁹ Roubini i Sachs rozważają z kolei takie czynniki, jak brak określenia maksymalnego pułapu transferów socjalnych w PKB, brak odpowiednich instytucji stojących na straży finansów publicznych, polityczną słabość rządu oraz wpływ na politykę fiskalną polityki kursu walutowego.³⁰ Persson i Tebellini zwracają z kolei uwagę na różnice dotyczące politycznego cyklu koniunkturalnego w zależności od tego, czy w danym państwie występuje parlamentarny, czy prezydencki system sprawowania rządów oraz czy ordynacja wyborcza jest proporcjonalna, czy większościowa. Zdaniem badaczy te różnice są szczególnie zauważalne w państwach „nowej demokracji”, a więc także w krajach inicjatywy wyszehradzkiej, gdzie polityczny cykl koniunkturalny jest szczególnie widoczny w przypadku proporcjonalnej ordynacji wyborczej w wyniku której dochodzi do zawierania powyborczych koalicji.³¹

Alesina i Perotti dokonali klasyfikacji modeli politycznego cyklu koniunkturalnego w podziale na modele oparte na iluzji fiskalnej, gdzie poziom zadłużenia odgrywa

²⁸ A. Prašcević, *Specifics of Political...*, op. cit., s. 9

²⁹ A. Alesina, R. Perotti, *The Political Economy of Budget Deficits*, IMF Staff Papers, 1995.

³⁰ N. Roubini, J. Sachs, *Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries*, „Economic Policy” 1989, no. 8.

³¹ T. Persson, G. Tabellini, *The Economic Effect of Constitutions: What do the Data Say?*, MIT Press, Cambridge 2003.

znaczącą rolę, modele redystrybucji międzypokoleniowej, modele konfliktu celów, modele geograficznie rozproszonych interesów oraz modele instytucji budżetowych.³²

Modele iluzji fiskalnej zakładają, że oportunistycznie motywowana polityka fiskalna prowadzi do wykorzystania deficytu budżetowego celem zwiększenia szans partii rządzących na zwycięstwo w zbliżających się wyborach parlamentarnych. W ramach tego procesu wyborcy nie rozumieją przyszłych skutków obecnych decyzji i dokonują przeszacowania przyszłej użyteczności biorąc pod uwagę bieżący wzrost wydatków budżetowych. Niedoszacowują z kolei przyszłe obciążenia podatkowe. Z tego powodu politycy nie są karani przez wyborców za oportunistycznie motywowane wywoływanie wzrostu deficytu budżetowego. Wydaje się, że te modele bardzo dobrze sprawdzają się w krajach inicjatywy wyszehradzkiej, szczególnie w pierwszym okresie po transformacji.

Modele politycznego cyklu koniunkturalnego, w których zadłużenie jest kluczowym elementem łączą bieżącą politykę budżetową z przyszłymi rządami. Fiskalna manipulacja dokonywana przez obecny rząd może być wykorzystana celem wpływu na politykę fiskalną przyszłych rządów nawet wtedy, gdy mają one inną koncepcję/ideologię sprawowania władzy. Jeśli przykładowo władzę sprawują politycy, którzy preferują redukcję transferów socjalnych oraz jednocześnie zdają oni sobie sprawę z tego, że przyszły rząd zwiększy transfery socjalne, wtedy mogą zmniejszyć obciążenia podatkowe powodując wzrost deficytu budżetowego do takiego poziomu, że nowy rząd zostanie zmuszony do porzucenia pomysłu zwiększenia wydatków socjalnych. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż w ramach tego podejścia wpływ na wyższy deficyt ma znaczna polaryzacja partii politycznych oraz wysoki stopień politycznej niepewności, charakterystyczny do dnia dzisiejszego dla krajów Grupy Wyszehradzkiej.

Modele redystrybucji międzypokoleniowej obciążeń podatkowych i długu publicznego przyjmują założenie, że obecne pokolenie posiada przewagę w zakresie wyboru instrumentów polityki fiskalnej, ponieważ bieżący wzrost wydatków może sfinansować transferem obciążeń podatkowych na przyszłe pokolenia, które będą zmuszone zaakceptować wyższe podatki i niższe wydatki w przyszłości. W ten sposób obecny rząd znajduje się w znacznie bardziej uprzywilejowanej pozycji, niż przyszli wyborcy. Wydaje się, że w ten nurt wpisują się decyzje podjęte na Węgrzech przez

³² A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries*, "Economic Policy" 1995, no. 21.

rząd V. Orbána oraz w Polsce przez D. Tuska dotyczące m.in. przejścia przez państwo aktywów gromadzonych przez fundusze emerytalne.³³

Dla państw Grupy Wyszehradzkiej istotne wydają się także modele konfliktu celów, które wskazują na problem braku zgody politycznych koalicjantów na dokonanie konsolidacji finansów publicznych w wybranym obszarze.³⁴ Modele te dokonują analizy przyczyn dla których po zaistnieniu wewnętrznego szoku fiskalnego, procesy stabilizacyjne są wdrażane z opóźnieniem. Alesina i Drazen wskazują, iż takie decyzje są zawsze bolesne i wymagają zgody dwu lub większej liczby partii tworzących koalicję. Biorąc jednak pod uwagę ich różną polityczną motywację oraz zróżnicowane preferencje w zakresie polityki budżetowej, każda partia oczekuje cięć w innym segmencie, co powoduje opóźnienie z wdrożeniem reform do czasu, aż jedna z nich nie ustąpi. Problem nie dotyczy samej redukcji deficytu, ile wskazania grup społecznych, które będą musiały ponieść z tego tytułu koszty. Z tego powodu rząd tworzony przez jedną partię wydaje się być w większym zakresie zdolnym do implementacji programów konsolidacji fiskalnej, niż przeważające w państwach Grupy Wyszehradzkiej rządy koalicyjne.

Zakończenie

W państwach Grupy Wyszehradzkiej z wyjątkiem Czech można zaobserwować statystycznie istotną zależność pomiędzy zmiennymi politycznymi a wielkością strukturalnego salda finansów publicznych. Można zauważyć, że deficyty poszczególnych państw inicjatywy wyszehradzkiej wykazują zależność w odniesieniu do innych zmiennych politycznych, co oznacza, że pomimo bliskości geograficznej, każde z badanych państw charakteryzuje inny system polityczny. Co więcej, porównując wyniki estymacji dla wybranych państw można dojść do wniosku, że nawet w przypadku istnienia zależności deficytu strukturalnego od tych samych zmiennych politycznych, ta zależność może mieć odwrotny kierunek. Przeprowadzone badania wskazują, że w przypadku państw Grupy Wyszehradzkiej cykl polityczny może przyczyniać się do zadłużenia gospodarek. W przypadku Węgier oprócz politycznego cyklu koniunkturalnego wywoływanego polityką fiskalną można wskazać argumenty potwierdzające występowanie również manipulacji instrumentami polityki

³³ Pensions Funds and the Crisis – National Policy Actions, Pensions Europe, June 2013. źródło: <http://www.efrp.org/LinkClick.aspx?fileticket=LLWv4MT1tDI%3D&tabid=1402>

³⁴ A. Alesina, A. Drazen, *Why Are Stabilizations Delayed?*, "American Economic Review" 1991, vol. 81, no. 5.

pieniężnej. Może to świadczyć o niskim stopniu niezależności węgierskiego banku centralnego.

Jedną z istotnych przyczyn ryzyka występowania cyklu politycznego w krajach inicjatywy wyszehradzkiej jest brak wśród wyborców wystarczającej wiedzy na temat demokratycznych procesów politycznych. Z tego powodu wyborcy wydają się na obecnym etapie jeszcze niezdolni do wychwycenia manipulacji i ukarania sprawców. Istotną rolę celem zmiany tego stanu mogą odgrywać media, dokonując bieżącej obserwacji i nagłaśniając próby manipulacji, choć całkowita bezstronność i apolityczność mediów często również budzi wątpliwości.

Polityka gospodarcza państw inicjatywy wyszehradzkiej przypomina grę pomiędzy politykami a wyborcami, w ramach której politycy starają się zaoferować to, czego wyborcy oczekują. Jeśli wyborcy poznają prawdziwe motywy polityków, które determinują ich zachowanie, znajdą się w lepszej pozycji wyjściowej. Istotna jest również obecność jasnych i przejrzystych reguł prowadzenia polityki gospodarczej oraz instytucji stojących na straży tych zasad.

Należy stwierdzić, że obecność Polski, Czech, Węgier oraz Słowacji w strukturach Unii Europejskiej jest jednym z bardzo ważnych czynników utrudniających kreację politycznego cyklu koniunkturalnego w tych państwach. Perspektywa członkostwa w UE wymusiła implementację szeregu reform oraz wprowadziła znaczne ograniczenia w zakresie swobody zadłużania gospodarek. Niemniej jednak, jak pokazują dane empiryczne państwa Grupy Wyszehradzkiej są nadal narażone na występowanie tego zjawiska.

Wynika to z podstawowych zasad demokracji prowadzących w rezultacie do obecności po jednej stronie w większości oportunistycznie motywowanych polityków, z drugiej strony naiwnych wyborców, gdzie zarówno jedni, jak i drudzy są zainteresowani odnoszeniem przede wszystkim bieżących korzyści.

Bibliografia

- Alesina A., Drazen A., *Why Are Stabilizations Delayed ?*, "American Economic Review" 1991, vol. 81, no. 5
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries*, "Economic Policy" 1995, no. 21.
- Alpanda S., Honig A., *The impact of central bank independence on political monetary cycles in advanced and developing nations*, Amherst College, 2009.
- Blundell-Wignall A., *Solving the Financial and Sovereign Debt Crisis in Europe*, OECD Journal: Financial Market Trends, OECD 2012.

- Brender A., Drazen A., *Political Budget Cycles in New versus Established Democracies*, "Journal of Monetary Economics" 2005, vol. 52, no. 7.
- Burkovskaya A., *Opportunistic Political Business Cycles in Monetary Policy and Central Bank Independence*, Master Thesis, Russian School of Economics, Moscow 2011.
- Čajka R., *Impact of Political Cycles on Structural Deficits – Evidence From the Central European Countries*, Department of International Trade, University of Economics, Prague, 2012.
- Hibbs D.A., *Political Parties and Macroeconomic Policy*, "The American Political Science Review" 1977, vol. 71, no. 4.
- International Monetary Fund, *Data and Statistics*.
- Milani F., *Political Business Cycles in the New Keynesian Model*. "Economic Inquiry" 2010, vol. 48.
- Nordhaus W.D., *The Political Business Cycle*, "Review of Economic Studies" 1975, XLII.
- Pensions Funds and the Crisis – National Policy Actions, Pensions Europe, June 2013.
- Persson T., Tabellini G., *Do Electoral Cycles Differ across Political Systems?*, Universita Bocconi, 2003.
- Persson T., Tabellini G., *The Economic Effect of Constitutions: What do the Data Say?*, MIT Press, Cambridge 2003.
- Pračević A., *Specifics of Political Macroeconomic Cycles in the Economies in Transition, w: Challenges of Globalization and Transition*, University of Belgrade, 2007.
- Rakner L., . Menocal A. R., Fritz V., *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned*, The Advisory Board for Irish Aid, 2007.
- Rogoff K., Sibert A., *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*, "Review of Economic Studies" 1998, LV.
- Roubini N., Sachs J., *Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries*, "Economic Policy" 1989, no. 8.
- Słowacja, strukturalne uwarunkowania polityki gospodarczej*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii i Analiz, Warszawa 2013.
- The World Bank, *Database of Political Institutions* 2010.
- Tökés T., *Political Transition and Social Transformation in Hungary*, "Afers Internationals" 1996, no. 34-35.