

Przemysław Pacześ

Polityczny cykl koniunkturalny w Europie Środkowo-Wschodniej

Streszczenie

Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy polityka fiskalna wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej w okresie poprzedzającym akcesję do UE wykazywała symptomy oddziaływania czynników o charakterze politycznym. Autor zwraca uwagę na rozbieżności w zakresie prowadzonej polityki fiskalnej w okresie poprzedzającym akcesję do UE pomiędzy mniejszymi a większymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej. W szczególności podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy jednym z czynników mających wpływ na wysoki poziom nierównowagi w zakresie finansów publicznych, spowodowanej ekspansywną polityką fiskalną w Polsce, Czechach i na Węgrzech w latach poprzedzających akcesję do UE, mógł być kalendarz wyborczy. Doświadczenia wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej wskazują, iż czynniki polityczne mogły odegrać rolę w kształtowaniu się deficytu budżetowego. Jednocześnie pokazują, iż problematyka politycznego cyklu koniunkturalnego jest aktualna również w UE. Choć na podstawie przeprowadzonych rozważań stwierdzono, iż relacja średniego deficytu budżetowego w Polsce, w Czechach i na Węgrzech w okresach wyborczych i przedwyborczych przypomina relację charakterystyczną dla państw o dojrzałych tradycjach demokratycznych, gdzie zgodnie z teorią ryzyko oportunistycznych zachowań sprawujących władzę polityków powinno być niższe, wydaje się, że w Europie Środkowo-Wschodniej czynniki polityczne mogą mieć wpływ na procesy ekonomiczne również w czasach dzisiejszych.

Słowa kluczowe: polityczny cykl koniunkturalny, cykl koniunkturalny, teoria cyklu, cykl polityczny, gospodarka, polityka.

Political Business Cycle in Central and Eastern Europe

Abstract

The objective of the research paper is to address the question whether fiscal policy of selected central and Eastern Europe's countries within the time preceding their accession to the EU showed symptoms of influence exerted by factors of political nature. The author points to discrepancies of the fiscal policy pursued in the pre-accession time by smaller and larger states of CEE. Notably he tries to answer the

question whether elections schedule might have been one of the factors influencing the high level of imbalance in public finance caused by the expansive fiscal policy in Poland, the Czech Republic and Hungary. The experience of the selected Central and Eastern European countries proves the political factors might have played a role in the occurrence of the budgetary deficit. Simultaneously their experience shows that the issue of political business cycle is characteristic for the EU as well. Although on the basis of the research it has been found out that relation of median budget deficit in Poland, the Czech Republic and Hungary in election and pre-election time resembles the one typical for the states with deeply-rooted democratic traditions where, theoretically, the risk of opportunist behaviour of ruling politicians should be lower, it seems that in CEE political factors might influence economic process these days as well.

Key words: political business cycle, business cycle, the cycle theory, political cycle, economy, politics

Wprowadzenie

W latach poprzedzających przystąpienie do Unii Europejskiej kraje kandydujące wykazywały rosnące zróżnicowanie w zakresie polityki fiskalnej. Podczas gdy większe kraje Europy Środkowej, takie jak Polska, Czechy i Węgry prowadziły ekspansywną politykę fiskalną, kraje bałtyckie, takie jak Litwa, Łotwa i Estonia ograniczały deficyt budżetowy. Pomimo faktu, iż wymienione zjawisko zostało zauważone i udokumentowane, trudno jest odnaleźć jego przyczyny.¹ Wydaje się, iż na taki stan rzeczy nie mogły mieć już wpływu szoki będące wynikiem transformacji gospodarczej pierwszej połowy lat 90-tych XX wieku. Trudno również odnaleźć uzasadnienie tego zjawiska w czynnikach instytucjonalnych, które teoretycznie mogłyby stanowić przyczynę odmiennej polityki fiskalnej.

Można spotkać się ze stanowiskiem, iż determinantami polityki fiskalnej są również czynniki polityczne. Choć wskazanie takich czynników wraz ze szczegółową analizą mechanizmu transmisji impulsów nie należą do rzeczy łatwych, w ramach nowej ekonomii politycznej prowadzone są badania nad genezą tego zjawiska. W wyniku tych prac powstały różne teorie politycznego cyklu koniunkturalnego. Niektóre z nich

¹ G. Kopits, I.P. Szekely, *Fiscal Policy Chalanges of EU Accession for The Balic and Central Europe*. w: G. Tumpel-Gugerell, P. Mooslechner, *Structural Challenges for Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

mogą okazać się pomocne przy poszukiwaniu przyczyn zróżnicowania polityki fiskalnej państw Europy Środkowo-Wschodniej w okresie poprzedzającym akcesję do UE.

Źródła teorii politycznego cyklu koniunkturalnego sięgają do pierwszej połowy XX w., m.in. do pionierskich badań M. Kaleckiego². Rozkwit badań nad problematyką politycznego cyklu koniunkturalnego przypadł na lata siedemdziesiąte XX w. Na literaturę z tego okresu można byłoby patrzeć z dwóch punktów widzenia, mianowicie z perspektywy ideologicznych bądź oportunistycznych motywacji sprawujących władzę polityków.

Polityczny cykl koniunkturalny w wydaniu klasycznym jest związany przede wszystkim z badaniami W.D. Nordhaus³. Zgodnie z jego teorią partie polityczne są zainteresowane przede wszystkim zdobyciem i utrzymaniem władzy. Polityka gospodarcza, a w szczególności polityka fiskalna jest podporządkowana priorytetom wyborczym. Zgodnie z modelem Nordhaus³ w okresie przedwyborczym rząd będzie prowadził ekspansywną politykę gospodarczą, zwiększając stopień restrykcyjności po wyborach.

Ze względu na znaczące założenia upraszczające, podejście Nordhaus³ było krytykowane. Jednocześnie wykształcił się inny nurt teorii cyklu, oparty o tzw. motywy ideologiczne. U jego podstaw znalazło się założenie o podziale sceny politycznej na partie lewicowe i prawicowe. Partie lewicowe były utożsamiane z interesami pracowników, natomiast partie prawicowe z interesami przedsiębiorców.

W późniejszym okresie za A. Alesiną⁴ zaczęto doceniać znaczenie racjonalnych oczekiwań, m.in. w odniesieniu do oportunistycznych teorii cyklu. Badania dotyczące racjonalnego politycznego cyklu koniunkturalnego zapoczątkowały przede wszystkim prace K. Rogoffa i A. Silberta⁵ oraz T. Persona i G. Tebelliniego⁶.

Celem niniejszego opracowania jest próba stwierdzenia, czy polityka fiskalna wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej wykazywała symptomy oddziaływania czynników politycznych. Celem pracy nie jest wskazanie tych czynników lecz zwrócenie uwagi na przejawy,

² M. Kalecki, *Political Aspects of Full Employment*, "Political Quarterly", Vol. XIV, 1943.

³ W. D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, "Review of Economic Studies", No. 42, 1975.

⁴ A. Alesina, *Macroeconomic Policy in a Two Party System as a Repeated Game*, "Quarterly Journal of Economics", No. 102, 1987, s. 651-678.

⁵ K. Rogoff, A. Sibert, *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*, "Review of Economic Studies", No. 55, 1988, s. 1-16.

⁶ T. Persson, G. Tabellini, *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers, Switzerland, 1990.

które mogą świadczyć o prawdopodobnym działaniu w badanym okresie mechanizmów opisanych w ramach teorii cyklu politycznego.

Zamiarem autora jest również podjęcie próby identyfikacji z punktu widzenia teorii politycznego cyklu koniunkturalnego możliwych implikacji zarówno członkostwa krajów Europy Środkowo-Wschodniej w UE, jak również posiadania przez nie coraz bardziej dojrzałych systemów demokratycznych.

1. Polityka fiskalna a czynniki polityczne

Uwarunkowane politycznym cyklem koniunkturalnym zmiany polityki gospodarczej rządu mogą być dokonywane przy wykorzystaniu m.in. narzędzi polityki fiskalnej. Można założyć, iż posiadając odpowiednią wiedzę ekonomiczną politycy będą wykorzystywać takie narzędzia, które w danej sytuacji będą najbardziej skuteczne do osiągnięcia celów politycznych. Rozważania dotyczące skuteczności wykorzystywanych przez polityków metod manipulacji można odnaleźć m.in. w pracy W. Clarka i M. Hallerberga⁷. Przy użyciu danych empirycznych z lat 1990 - 1999 dotyczących sytuacji gospodarczej w takich krajach, jak Polska, Węgry, Czechy, Słowacja, Słowenia, Litwa, Łotwa, Estonia, oraz Rumunia i Bułgaria, M. Hallerberg oraz L. Vinhas de Souza skonstruowali modele regresji dla polityki monetarnej oraz polityki fiskalnej.⁸ W oparciu o przeprowadzone badania empirycznie potwierdzili występowanie cyklu.

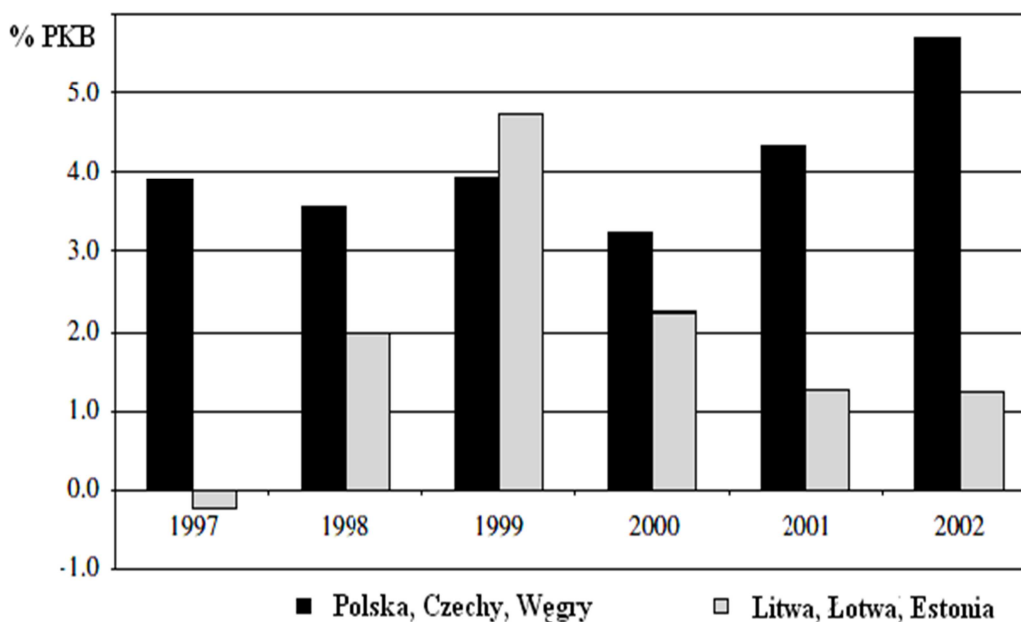
Ograniczając się wyłącznie do polityki fiskalnej w okresie poprzedzającym akcesję do UE, należy zwrócić uwagę, iż pod wpływem negatywnych następstw kryzysu, który miał miejsce w Rosji w 1998 r., państwa Europy Środkowo-Wschodniej przyjęły różne strategie w zakresie finansów publicznych. Kraje bałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia) prowadząc restrykcyjną politykę fiskalną, w krótkim okresie opanowały rosnący deficyt budżetowy. Większe państwa Europy Środkowej (Polska, Czechy, Węgry) pomimo tego, iż zostały w znacznie mniejszym stopniu dotknięte skutkami kryzysu, prowadziły ekspansywną politykę fiskalną, co spowodowało, iż osiągnęły niebezpiecznie wysoki poziom nierównowagi w zakresie finansów publicznych.⁹

⁷ W. Clark, M. Hallerberg, *Strategic Interaction between Monetary and Fiscal Actors under Full Capital Mobility*, American Political Science Review, 2000.

⁸ M. Hallerberg, L. Vinhas de Souza, *The Political Business Cycles of EU Accession Countries*, Tinberger Institute Discussion Paper, 2000, No. 085/2.

⁹ H. Berger, G. Kopits, I. P. Szekely, *Fiscal Indulgence In Central Europe: Loss of The External Anchor?*, "Scottish Journal of Political Economy", 2007, Vol. 54, No. 1, 2007.

Na powyższe rozbieżności pomiędzy wskazanymi krajami Europy Środkowej a państwami bałtyckimi uwagę zwrócili H. Berger, G. Kopits i I.P. Szekely¹⁰. Zauważyli, że w miarę postępu negocjacji akcesyjnych z UE, do 2002 r. w krótkim czasie stan nierównowagi fiskalnej osiągnął w tych krajach poziom od nadwyżki budżetowej w wysokości przekraczającej 0,2% PKB w Estonii, do deficytu ponad 6% PKB w Polsce i na Węgrzech. W przypadku ostatnich dwóch państw oznaczało to w relatywnie krótkim czasie ponad dwukrotny wzrost deficytu.¹¹ Powstaje pytanie, jakie czynniki determinowały tak znaczną rozbieżność w zakresie prowadzonej polityki fiskalnej pomiędzy większymi a mniejszymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej i dlaczego państwa takie jak Polska, Czechy i Węgry nie odniosły takiego sukcesu w walce z deficytem budżetowym, jak kraje bałtyckie, które były dodatkowo w większym stopniu obciążone skutkami kryzysu rosyjskiego z 1998 r.



Rysunek 1. Deficyt budżetowy w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Źródło: H. Berger, G. Kopits, I.P. Szekely, *Fiscal Indulgence...*, op. cit. s. 118

¹⁰ H. Berger, G. Kopits, I.P. Szekely, *Fiscal Indulgence...*, op. cit.

¹¹ W celach porównawczych autorzy posługują się pojęciem deficytu budżetowego zmodyfikowanym dla Czech, Węgier i Litwy o pewne jednorazowe wpływy bądź wydatki strukturalne, charakterystyczne wyłącznie dla tych państw. Z tego powodu mogą wystąpić różnice pomiędzy prezentowanymi danymi liczbowymi a oficjalnie dostępnymi statystykami.

2. Determinanty braku homeostazy

Podczas gdy nierównowaga fiskalna na Litwie, Łotwie i w Estonii w latach 1998-1999 była ściśle skorelowana z ujemną luką popytową będącą wynikiem kryzysu na rynku rosyjskim, trudno wskazać na decydujące czynniki makroekonomiczne, które mogłyby być przyczyną rosnącego z roku na rok deficytu budżetowego państw Europy Środkowej. Z uwagi na powyższe po wykluczeniu wpływu na deficyt czynników instytucjonalnych należałoby zwrócić uwagę na czynniki polityczne.

Zgodnie z teorią W.D. Nordhousa i rozwijanym następnie nurtem oportunistycznych teorii cyklu, zainteresowany utrzymaniem władzy rząd powinien w roku wyborczym zwiększać deficyt budżetowy, aby następnie po wyborach prowadzić restrykcyjną politykę fiskalną. Można zatem sformułować hipotezę, iż znaczne zwiększenie nierównowagi fiskalnej w Polsce, w Czechach i na Węgrzech w latach 2001 – 2002 mogło być wynikiem mających miejsce w tym czasie w krajach Europy Środkowej wyborów parlamentarnych.¹²

Zasadniczo w państwach Europy Środkowej rządy posiadają podobny charakter. Z nielicznymi wyjątkami większość koalicji rządzących jest tworzona w oparciu o nieznaczną przewagę liczebną w parlamencie. Dodatkowo trudno dostrzec pomiędzy nimi fundamentalne różnice odnoszące się do prowadzonej polityki gospodarczej. Z tego powodu ewentualnych politycznych determinantów fluktuacji w tych państwach należałoby szukać w oportunistycznych teoriach cyklu.

Zgodnie z opinią wyrażaną za H. Gleich i J. von Hagen¹³ przez Berger, Kopits i Szekely'ego¹⁴ w transformujących się systemach gospodarczych duże znaczenie z punktu widzenia równowagi budżetowej mają również takie czynniki, jak jakość instytucji fiskalnych, stopień przejrzystości systemu fiskalnego oraz stopień jego centralizacji. Im bardziej rozwinięta jest wewnętrzna koordynacja decyzji budżetowych, łącznie z wyznaczaniem celów budżetowych oraz wiążącym charakterem planu budżetu państwa, tym łatwiej zachować dyscyplinę budżetową.

¹² Wybory parlamentarne w Polsce miały miejsce w 2001 r., natomiast w Czechach i na Węgrzech w 2002 r.

¹³ H. Gleich, J. von Hagen, *The Evolution of Budget Institutions: Evidence From Central And Eastern European Countries*, ZEI, University of Bonn, 2003.

¹⁴ H. Berger, G. Kopits, I.P. Szekely, op. cit.

Tabela 1. Ekonomiczne oraz instytucjonalne uwarunkowania polityki fiskalnej w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, 2002¹⁵

	Deficyt budżetowy ^{*)}		PKB (w mld \$)	Ludność (w mln)	NATO członek	Instytucje fiskalne (wskaźniki) ^{**)}	
	(w % PKB)					Centralizacja	Przejrzystość
	Całkowity	Pierwotny					
Polska	-6.3	-2.9	179.9	38.7	tak	7.78	5
Czechy	-4.2	-3.2	56.7	10.3	tak	7.19	8
Węgry	-6.3	-2.4	52.3	10.0	tak	5.32	8
Słowacja	-4.9	-2.2	19.9	5.4	nie	6.62	8
Słowenia	-2.7	-1.0	19.0	2.0	nie	7.69	8
Litwa	-1.2	0.1	12.1	3.5	nie	6.19	7
Łotwa	-2.7	-1.7	7.4	2.3	nie	8.00	5
Estonia	0.2	0.5	5.7	1.4	nie	8.32	13

Źródło: H. Berger, G. Kopits, I.P. Szekely, *Fiscal Indulgence...*, op. cit. s. 119

¹⁵ *) Przedstawiona w tabeli wartość deficytu nie uwzględnia jednorazowych wydatków strukturalnych, będących implikacją procesu transformacji gospodarczej, które zdaniem autorów nie powinny obciążać budżetu w latach kolejnych. Z uwagi na powyższe mogą wystąpić różnice pomiędzy prezentowanymi danymi liczbowymi a oficjalnie dostępnymi statystykami.

***) Wskaźniki centralizacji i przejrzystości instytucji fiskalnych powinny być interpretowane jako wskaźniki relatywnej jakości instytucji mających wpływ na kształt budżetu w danym państwie w odniesieniu do innych państw w badanej grupie krajów. Wyższa wartość wskaźnika świadczy o istnieniu w danym kraju instytucji budżetowych, które są lepiej przygotowane do wewnętrznej koordynacji decyzji budżetowych. Im wyższy stopień centralizacji i przejrzystości, tym łatwiej utrzymać dyscyplinę budżetową.

Pod pojęciem centralizacji należy rozumieć w szczególności podejmowanie decyzji budżetowych przez możliwie małą liczbę podmiotów, natomiast pod pojęciem przejrzystości, zgodnie z regułami przyjętymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (Kodeks dobrych praktyk w zakresie przejrzystości polityki fiskalnej, IMF, 1998) stan, w którym informacje o podejmowanych decyzjach i determinujących je czynnikach są powszechnie dostępne i łatwe do zrozumienia. Informacje powinny być spójne, aktualne i wiarygodne.

Konstrukcja wskaźników opiera się o punktową ocenę odpowiedzi na m.in. następujące pytania: Czy w kraju istnieją ustawowe limity zadłużenia? Kto przygotowuje projekt budżetu? Jaki jest tryb jego przygotowania? Jakie są procedury zmiany budżetu? Kto zatwierdza i w jakim trybie? Jaką rolę odgrywa rząd, jaką parlament a jaką prezydent w procedurze uchwalania budżetu? Czy istnieje możliwość zamrożenia przez rząd środków przyznanych w budżecie poszczególnym ministrom? Każda odpowiedź jest oceniana według wcześniej przygotowanego szablonu i przyznawana jest za nią odpowiednia ilość punktów, która zależy również od wagi pytania. Na podstawie liczby uzyskanych punktów, według stworzonej przez siebie skali, H. Gleich porównywał pomiędzy sobą poszczególne państwa z punktu widzenia „jakości” instytucji fiskalnych jako czynnika ułatwiającego, bądź utrudniającego utrzymanie dyscypliny finansów publicznych.

Znaczącą rolę odgrywa także stopień niezależności banków centralnych. Z jednej strony wyjęcie polityki pieniężnej z gestii rządu zwiększa pokusę wykorzystywania polityki fiskalnej. Z drugiej strony rząd ma świadomość, że bank centralny może neutralizować politykę fiskalną. Niezależny bank centralny uniemożliwiający rządzącym wykorzystywanie instrumentów polityki pieniężnej przyczynia się do zwiększania stabilności gospodarczej, w odpowiedni sposób dostosowując politykę pieniężną do polityki fiskalnej rządu.¹⁶

W porównaniu do większych państw środkowoeuropejskich, kraje bałtyckie z wyjątkiem Litwy mają scentralizowany system finansów publicznych. Jak można zauważyć w tab. 1, takim systemem charakteryzuje się również Słowenia, która jest państwem zbliżonym wielkością do krajów bałtyckich, mającym jednak w badanym okresie podobne do Polski, Czech i Węgier problemy z dyscypliną budżetową. Z tego powodu, choć stopień centralizacji finansów publicznych wydaje się czynnikiem istotnym, nie stanowi jednoznacznego i niepodważalnego wytłumaczenia różnic w zakresie finansów publicznych pomiędzy większymi krajami Europy Środkowej, a państwami bałtyckimi.

Podobnie jest z przejrzystością systemu fiskalnego. Podczas gdy według Berger, Kopits i Szekely'ego¹⁷ z grupy badanych państw w 2002 r. największą transparentnością charakteryzowała się Estonia, natomiast Polska i Łotwa znajdowały się na przeciwnym biegunie, pozostałe państwa wykazywały podobny stopień przejrzystości fiskalnej, ale jednocześnie znaczne różnice pod względem dyscypliny budżetowej.

3. Badania empiryczne

W celu analizy wpływu wymienionych czynników na sytuację budżetową państw Europy Środkowo-Wschodniej, na podstawie rocznych obserwacji w latach 1997-2002 dla wybranych (tab. 1) państw europejskich Berger, Kopits i Szekely przedstawili wyniki estymacji modelu regresji. Oprócz czynników ekonomicznych oraz instytucjonalnych w modelu uwzględnili również wpływ przystąpienia do NATO na dyscyplinę budżetową państw Europy Środkowo-Wschodniej.

W tabeli 2 przedstawiono wyniki estymacji w dwóch alternatywnych specyfikacjach. W pierwszej z nich zmienną objaśniającą jest wzrost realnego PKB

¹⁶ S. Eijffinger, J. de Haan, *The Political Economy of Central-Bank Independence*, Special Papers In International Economics, Princeton University, 1996, No. 19.

¹⁷ H. Berger, G. Kopits, I.P. Szekely, *Fiscal Indulgence...*, op. cit.

natomiast w drugiej stopa bezrobocia. Otrzymane wyniki potwierdzają wpływ na sytuację fiskalną państw Europy Środkowo-Wschodniej zarówno ogólnej sytuacji gospodarczej, jak i cyklu wyborczego. Cykl ekonomiczny jest odzwierciedlony poprzez ujemne współczynniki w przypadku stopy bezrobocia oraz dodatnie współczynniki, kiedy zmienną objaśniającą jest wzrost realnego PKB. Wzrost gospodarczy prowadzi do poprawy sytuacji budżetowej i zmniejszenia deficytu. Wybory przyczyniają się z kolei do przejściowego pogorszenia równowagi fiskalnej. W przypadku cyklu politycznego, współczynnik przy zmiennej zero-jedynkowej¹⁸ jest stale ujemny przy 10% poziomie istotności, gdzie zmienną objaśniającą jest stopa bezrobocia. Stopień centralizacji instytucji fiskalnych oraz wielkość populacji z punktu widzenia równowagi budżetowej okazały się statystycznie nieistotne. Jak zauważa Berger, Kopits i Szekely potwierdzają to również wyniki badań prowadzonych przez A. Moody'ego i S. Fabrizio¹⁹.

Poza wymienionymi kwestiami wyjaśnienia wymaga mająca miejsce w 1999 r., czyli w roku wstąpienia do NATO Polski, Czech i Węgier, zmiana trendu w odniesieniu do dyscypliny budżetowej większych państw Europy Środkowej. Ta zależność została przedstawiona przy pomocy zmiennej NATO*trend skonstruowanej w oparciu o interakcję pomiędzy zmienną zero-jedynkową „NATO”, posiadającą wartość „1” w roku, w którym kraj był członkiem NATO i „0” w pozostałych latach oraz trendem liniowym „trend”. Zmienna NATO*trend okazała się statystycznie istotna, podczas gdy oddzielnie zarówno zmienna „NATO”, jak i zmienna „trend” nie wykazywały tej cechy.

Widoczna skala trendu spadkowego oznacza roczne pogorszenie salda budżetowego o około 1/3 punktu procentowego PKB, co według Berger, Kopits i Szekelyego jest w przybliżeniu równoważne ze spadkiem o jeden punkt procentowy wzrostu realnego PKB.

¹⁸ Zmienna przyjmuje wartość 1 w roku wyborczym i wartość 0 w pozostałych latach.

¹⁹ A. Moody, S. Fabrizio, *Fiscal Commitment: The Role Of Budget Institutions*, International Monetary Fund, 2005.

Tabela 2. Wyniki estymacji zachowań fiskalnych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, 1997-2002

Zmienna niezależna	Zmienna zależna (% PKB)			
	Deficyt całkowity		Deficyt pierwotny	
Stała	- 3.91*	- 3.312	- 3.883*	- 3.278
	(2.24)	(2.846)	(2.265)	(2.861)
Wydatki odsetkowe (% PKB)	- 0.66***	- 0.570***	0.332*	0.427**
	(0.165)	(0.203)	(0.165)	(0.204)
Wzrost realnego PKB	0.313***		0.313***	
	(0.067)		(0.067)	
Stopa bezrobocia		- 0.103***		- 0.103***
		(0.035)		(0.035)
Wybory (zmienna zero-jedynkowa)	- 0.490	- 0.707*	- 0.483	- 0.702*
	(0.354)	(0.358)	(0.350)	(0.357)
NATO*trend (zmienna zero-jedynkowa)	- 0.296***	- 0.301**	- 0.294***	- 0.298**
	(0.107)	(0.138)	(0.105)	(0.137)
Ludność	0.0167	0.001	0.017*	0.016
	(0.013)	(0.013)	(0.014)	(0.013)
Wskaźnik centralizacji instytucji	0.138	0.343	0.133	0.338
	(0.327)	(0.326)	(0.329)	(0.328)
R^2 skorygowany	0.46	0.34	0.39	0.32
Liczba obserwacji	48	48	48	48

* Poziom istotności - 10%

** Poziom istotności - 5%

*** Poziom istotności - 1%

Źródło: H. Berger, G. Kopits, I.P. Szekely, *Fiscal Indulgence...*, op. cit., s. 122

Należy jednak stwierdzić, iż wskazane dotychczas zarówno polityczne, jak i ekonomiczne przyczyny zwiększania deficytu budżetowego, nie wyjaśniają w pełnym zakresie zaobserwowanej po 1999 r. skali ekspansji fiskalnej w większych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

4. Finanse publiczne a członkostwo w UE

1 maja 2004 r. nastąpiło największe rozszerzenie w historii UE. Oprócz państw Europy Środkowo-Wschodniej członkami wspólnoty stały się również Cypr i Malta, z

dniem 1 stycznia 2007 r. do tej grupy dołączyły Rumunia i Bułgaria. Istnieją badania empiryczne wskazujące na obecność w większości tych państw w okresie przed akcesją politycznego cyklu koniunkturalnego.²⁰

Jak wynika z badań empirycznych, w celu ożywienia gospodarki w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory, politycy wykorzystywali m.in. instrumenty polityki fiskalnej. Było to uzależnione od reżimu walutowego oraz od poziomu niezależności banku centralnego. Instrumenty polityki fiskalnej były wykorzystywane przede wszystkim w sytuacji stałego kursu walutowego.²¹

Zarówno polityka fiskalna, jak i rozwój instytucji fiskalnych odgrywał znaczącą rolę w procesie przygotowań państw Europy Środkowo-Wschodniej do członkostwa w UE. Wynikało to z konieczności spełnienia po akcesji wymagań określonych w przyjętym na konferencji międzyrządowej w Amsterdamie w 1997 r. Pakcie stabilności i wzrostu. Na etapie negocjacji członkowskich oczekiwano, iż kraje Europy Środkowo-Wschodniej wykażą zarówno zdolność, jak i wolę do przestrzegania reguł wynikających z Paktu oraz corocznie badano ich postępy w wypełnianiu kryteriów członkostwa w UE, zwracając m.in. szczególną uwagę na politykę fiskalną i kwestie instytucjonalne. Choć w drugiej połowie lat 90-tych XX w. wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej deklarowały zamiar przystąpienia do Wspólnoty, problem stanowiły duże rozbieżności w zakresie równowagi fiskalnej. Podczas gdy wydawało się, że kraje bałtyckie są pod tym względem w dość dobrej sytuacji i będą w stanie w krótkim okresie po akcesji dołączyć do strefy euro, większym krajom Europy Środkowej groziło po akcesji wszczęcie procedury nadmiernego deficytu, co opóźniłoby moment rozszerzenia.

Zdaniem H. Berger, G. Kopits i I.P. Szekely'ego taka sytuacja mogła być implikacją symptomów cyklu politycznego.²² Biorąc pod uwagę wskazane wcześniej niskie zróżnicowanie poglądów na funkcjonowanie gospodarki wśród znaczących sił politycznych państw Europy Środkowej, odniesienie dla zjawiska cyklu politycznego powinny stanowić oportunistyczne teorie cyklu.

Według badaczy w dużych państwach Europy Środkowej decyzje dotyczące zacieśnienia bądź rozluźnienia polityki fiskalnej były podejmowane w oparciu o analizę możliwych konsekwencji każdej z wymienionych opcji. Z jednej strony

²⁰ M. Hallenberg, L. Vinhas de Souza, *The Political Business Cycles of EU Accession Countries*, Tinbergen Institute Discussion Paper, 2000, No. 085/2.

²¹ Por.: A. O'Mahony, *Strategic Spending and Saving: Fiscal Manipulation in a Global Economy*, University of British Columbia, 2005.

²² H. Berger, G. Kopits, I.P. Szekely, *Fiscal Indulgence...*, op. cit.

gwałtowne wstrzymanie ekspansji fiskalnej mogło spowodować utratę poparcia, a w rezultacie władzy, przez partie rządzące. Z drugiej strony, kontynuacja takiej polityki dawała wyższe prawdopodobieństwo zwycięstwa w wyborach, ale jednocześnie implikowała potencjalne koszty (procedura nadmiernego deficytu) po akcesji, włącznie z możliwością jej opóźnienia. Wybór był więc pomiędzy zwiększeniem szans wyborczych kosztem ewentualnej przyszłej kary finansowej, bądź opóźnienia akcesji, a gorszym wynikiem wyborczym i lepszymi perspektywami przyszłego członkostwa w UE.

Rozwiązanie jakie zostało wybrane przez poszczególne kraje kandydackie zależało od przewidywań dotyczących ich pozycji (siły) negocjacyjnej wobec UE, prawdopodobieństwa ewentualnych sankcji za brak konwergencji fiskalnej, możliwego wzrostu poparcia społecznego dla partii rządzącej będącego wynikiem akcesji oraz ewentualnego spadku poparcia w przypadku przedłużających się negocjacji. Zależało ono również od polityki prowadzonej przez UE.²³

Wydaje się, iż w procesie negocjacji akcesyjnych z państwami Europy Środkowo-Wschodniej UE nie przykładła odpowiedniej wagi do konsolidacji finansów publicznych w kontekście stabilności i wzrostu. Wyjątkiem mogły być ewentualnie państwa z bardzo słabą pozycją negocjacyjną. Duże znaczenie miały w tym czasie reformy strukturalne, które wiązały się ze znaczącymi kosztami. W takiej sytuacji partie polityczne sprawujące rządy w dużych państwach Europy Środkowej ignorowały potrzebę fiskalnej konwergencji, prowadząc w okresach przedwyborczych szczególnie ekspansywną politykę fiskalną, celem maksymalizacji poparcia wyborczego. Zarówno Polska, Czechy, jak i Węgry po przystąpieniu do NATO miały relatywnie silną pozycję negocjacyjną wobec UE co mogło nie pozostawać bez wpływu na fakt, iż od 1999 r. z roku na rok pogarszały stan swoich finansów publicznych.

Jak pokazują doświadczenia państw członkowskich UE, przystąpienie do wspólnoty również nie daje gwarancji osiągnięcia równowagi budżetowej. Pomimo faktu, iż przygotowania do członkostwa w europejskim systemie walutowym mogą przyczynić się do redukcji wydatków budżetowych, co jest spowodowane koniecznością spełnienia kryteriów z Maastricht, po przyjęciu wspólnej waluty rządy państw członkowskich nie mają już motywacji do utrzymywania niskiego deficytu budżetowego. Taki stan rzeczy potwierdzają badania Komisji Europejskiej, dotyczące

²³ Ibidem

polityki fiskalnej w państwach obecnie należących do strefy euro.²⁴ Wskazują one na występowanie w tych państwach symptomów politycznego cyklu koniunkturalnego wynikających z manipulacji w zakresie polityki fiskalnej.

5. Dojrzałość systemu demokratycznego

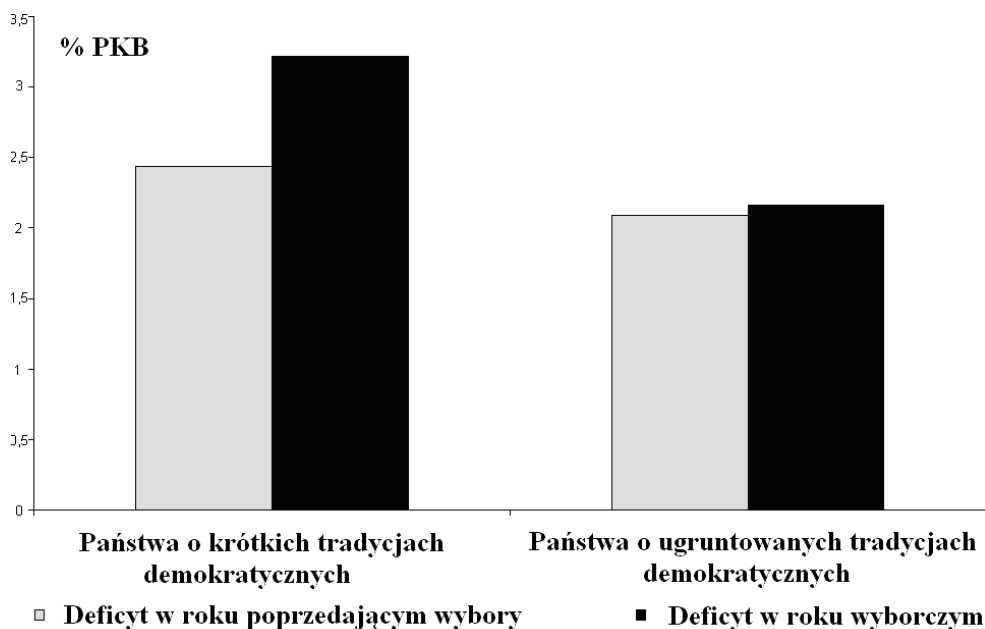
Jeżeli członkostwo w strefie euro nie stanowi dla państw Europy Środkowo-Wschodniej skutecznego zabezpieczenia przed politycznie motywowanymi manipulacjami w zakresie polityki gospodarczej, powstaje pytanie, co mogłoby zniechęcić polityków do tego rodzaju działań. Z pewnością mógłby to być brak wyborczych korzyści z podejmowanych działań, które stanowią de facto źródło inspiracji do dokonywania manipulacji. Wyborcy musieliby być jednak świadomi ekonomicznych implikacji politycznych decyzji. System demokratyczny w krajach Europy Środkowo-Wschodniej nie ma jednak długiej tradycji. Istnieją badania wskazujące, że im dłuższe tradycje demokratyczne, tym wyborcy stają się bardziej świadomi dokonywanych wyborów i potrafią w większym stopniu ocenić polityka poprzez ekonomiczne efekty decyzji, które podejmuje. Z tego powodu można przyjąć hipotezę, iż w krajach o ugruntowanym systemie demokratycznym proces kreacji cyklu może być znacznie trudniejszy, na co wskazuje m.in. A. Brender i A. Drazen.²⁵

Zdaniem badaczy w krajach charakteryzujących się krótkimi doświadczeniami demokratycznymi, do których należą również kraje postkomunistyczne, mogą mieć miejsce znacznie bardziej wyrafinowane manipulacje instrumentami polityki fiskalnej, niż w krajach o znaczących tradycjach demokratycznych. Wynika to z faktu, iż w tych państwach wyborcy mają małe doświadczenie w zakresie sposobów zdobywania poparcia przez partie polityczne, jak również brak informacji niezbędnych do oceny efektów fiskalnych manipulacji, co teoretycznie mogliby zrobić w oparciu o wcześniejsze doświadczenia państw o bardziej ugruntowanych systemach demokratycznych.²⁶

²⁴ M. Buti, P. van den Noord, *Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion, and Political Incentives*, Economic Paper, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2004, No. 206.

²⁵ A. Brender, A. Drazen, *Political Budget Cycles in New versus Established Democracies*, NBER Working Paper, 2004, No. W10539.

²⁶ *Ibidem*



Rysunek 2. Średni deficyt budżetowy w roku wyborczym oraz w roku poprzedzającym wybory w państwach o różnych tradycjach demokratycznych

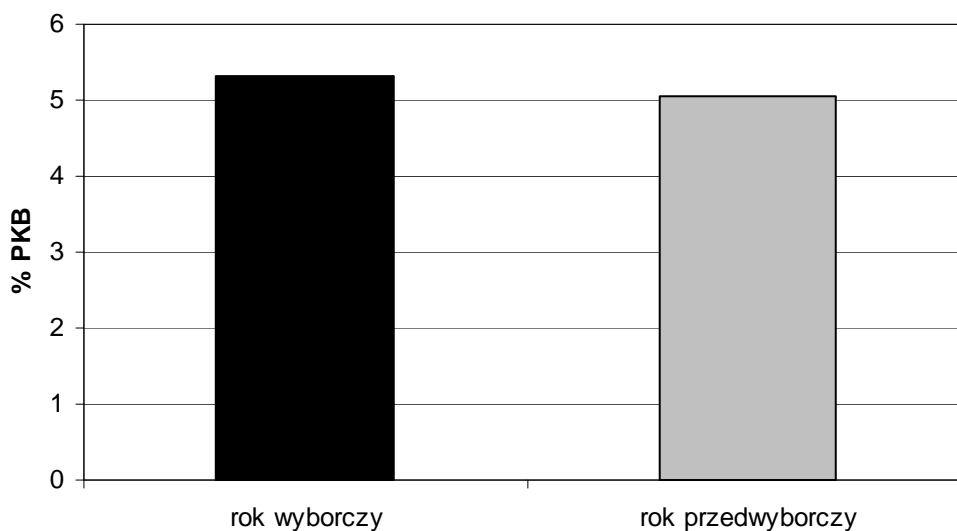
Źródło: A. Brender, A. Drazen, Political Budget Cycles in New versus Established Democracies, NBER Working Paper, 2004, No. W10539.

Brender i Drazen wskazują, iż w krajach o długich tradycjach demokratycznych wyborcy mogą nawet karać polityków za próby manipulacji. Aby taka sytuacja mogła mieć miejsce muszą jednak posiadać niezbędne informacje oraz zdolność do ich prawidłowej interpretacji. W krajach o ugruntowanych systemach demokratycznych, są powoływane instytucje, których zadaniem jest zbieranie, opracowywanie i przekazywanie społeczeństwu informacji ekonomicznych, które mogą mieć wpływ na decyzje wyborcze. Również środki masowego przekazu nagłaśniają wykryte próby manipulacji. Z tego powodu, jak można zauważyć na rysunku 2, średni poziom deficytu finansów publicznych w krajach o długich tradycjach demokratycznych jest porównywalny zarówno w roku poprzedzającym wybory, jak i w roku wyborczym, podczas gdy w państwach o krótszych doświadczeniach demokratycznych, deficyt w roku wyborczym jest zauważalnie wyższy.

Brender i Drazen nie twierdzą, że manipulacje w zakresie polityki fiskalnej w okresach przedwyborczych nie mają miejsca w państwach o ugruntowanych systemach demokratycznych. Zwracają jednak uwagę, iż ich skala jest znacznie

mniejsza, niż w państwach o krótszych doświadczeniach, w których polityczny cykl koniunkturalny ma znacznie silniejszy charakter.²⁷

Mając powyższe na względzie można oczekiwać, iż w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, a w szczególności w takich krajach, jak Polska, Czechy i Węgry, wraz z utrwalaniem się tradycji demokratycznych, możliwości politycznych manipulacji będą się zmniejszać. Może to wynikać zarówno z ich coraz mniejszej skuteczności, jak również osiągnięcia w skrajnych sytuacjach efektów przeciwnych do zamierzonych.



Rysunek 3. Średni deficyt budżetowy w Polsce w Czechach i na Węgrzech w latach 2001-2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 3.

Od zmian ustrojowych mających miejsce w krajach Europy Środkowo-Wschodniej minęło już 20 lat. Trudno stwierdzić, czy jest to czas wystarczający na zdobycie przez obywateli niezbędnego doświadczenia, tak aby możliwości kreacji cyklu mogły zostać ograniczone. Na rysunku 3 przedstawiony został średni deficyt budżetowy w odniesieniu do PKB w latach 2001 – 2010 w Polsce, w Czechach i na Węgrzech w latach wyborczych oraz w latach poprzedzających wybory. Jak można zauważyć, w

²⁷ Ibidem

roku, w którym miały miejsce wybory parlamentarne, średni deficyt w tych krajach był rzeczywiście wyższy niż w roku poprzedzającym wybory. Różnica była jednak nieznaczna.

Jakkolwiek biorąc pod uwagę średni deficyt budżetowy w latach 2001-2010 można byłoby zaryzykować stwierdzenie, że dane empiryczne dla Polski Czech i Węgier w badanym okresie potwierdzają spostrzeżenia Brendera i Drazena, co do faktu, iż zarówno w państwach o krótkich, jak i o długich tradycjach demokratycznych średni deficyt budżetowy w roku wyborczym jest wyższy od średniego deficytu w roku poprzedzającym wybory, to jednak szczegółowa analiza deficytu w poszczególnych latach nakazuje być ostrożnym w formułowaniu tego rodzaju twierdzeń.

Tabela 3. Deficyt budżetowy w Polsce, Czechach i na Węgrzech w latach 2001-2010 w % PKB według danych Eurostat.

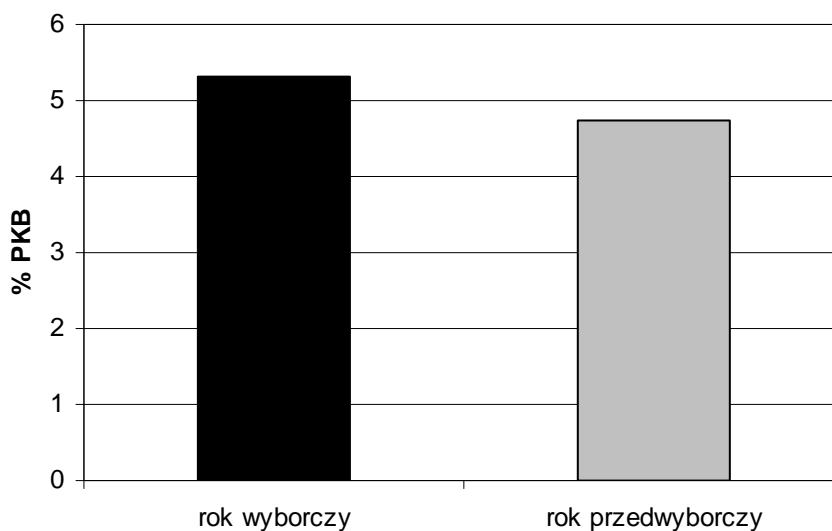
	Polska	Czechy	Węgry
2010	7,9	4,7	4,2
2009	7,3	5,9	4,5
2008	3,7	2,7	3,7
2007	1,9	0,7	5
2006	3,6	2,6	9,3
2005	4,1	3,6	7,9
2004	5,4	3	6,4
2003	6,2	6,6	7,2
2002	5	6,8	8,9
2001	5,3	5,6	4

- rok wyborczy
 - rok przed wyborami

Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_dd_edpt1&lang=en

W tabeli 3 przedstawiono roczne wielkości deficytu w Polsce w Czechach i na Węgrzech w latach 2001-2010, na podstawie których został skonstruowany rysunek 3. Na podstawie tabeli można wskazać okresy, kiedy deficyt budżetowy był w roku wyborczym zarówno wyższy, jak i niższy niż w roku poprzedzającym wybory. Należy jednak zauważyć, iż według danych Eurostat, w analizowanym okresie jedynie w trzech przypadkach deficyt w roku wyborczym był rzeczywiście wyższy niż w roku wcześniejszym. Miało to miejsce na Węgrzech w latach 2001/2002 i 2005/2006 oraz w

Czechach w latach 2001/2002. W pozostałych przypadkach deficyt w roku wyborczym był niższy niż w roku wcześniejszym.



Rysunek 4. Średni deficyt budżetowy w Polsce w Czechach i na Węgrzech w latach 2001-2010 w % PKB oczyszczony z czynnika cyklicznego przy pomocy filtra Hodricka-Prescotta

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 4.

Analiza deficytu budżetowego w ujęciu całkowitym nie daje jednak pełnego obrazu polityki budżetowej w badanym okresie. Z tego punktu widzenia warto zwrócić uwagę na kształtowanie się średniego deficytu budżetowego w Polsce, w Czechach i na Węgrzech po oczyszczeniu danych z czynnika cyklicznego.

Tabela 4. Deficyt budżetowy w Polsce w Czechach i na Węgrzech w latach 2001-2010 w % PKB oczyszczony z czynnika cyklicznego przy wykorzystaniu filtra Hodricka-Prescotta

	Polska	Czechy	Węgry
2010	8	4,3	2,3
2009	7,5	5,5	2,5
2008	4,8	5	5,3
2007	2,7	3,2	6,8
2006	3,4	4,1	11,5
2005	3,2	3,8	9,4
2004	4,7	2,2	7,6
2003	5,1	5,5	7,7
2002	3,9	5,5	9,1
2001	5,2	4,8	3,9

rok wyborczy
 rok przedwyborczy

Źródło: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/2011/cceb_spring_en.pdf

Jak można zauważyć na rysunku 4, w przypadku oczyszczenia danych z czynnika cyklicznego bardziej uwidaczniają się różnice pomiędzy średnim deficytem w latach wyborczych i w latach poprzedzających wybory. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 4, również w Czechach w latach 2005/2006 widoczny był wzrost deficytu w roku wyborczym, po oczyszczeniu danych z czynnika cyklicznego. Choć generalnie nie we wszystkich latach można odnaleźć powyższe zjawisko, średni deficyt w Polsce w Czechach i na Węgrzech w analizowanym okresie był bezsprzecznie wyższy w roku wyborczym niż w roku poprzedzającym wybory, co nie pozwala wykluczyć teorii formułowanych przez Brendera i Drazena.

Choć relacja średniego deficytu w Polsce w Czechach i na Węgrzech w okresach wyborczych i przedwyborczych przypomina relację charakterystyczną dla państw o dojrzałych tradycjach demokratycznych (pomimo zauważalnie wyższych wartości deficytu) wydaje się, iż z uwagi na krótki – dziesięcioletni – okres przyjęty do rozważań, w którym miało miejsce zaledwie kilka incydentów wyborczych, nie można

z przeprowadzonej analizy wyciągnąć daleko idących wniosków. W szczególności nie można zaryzykować stwierdzenia, iż Polska, Czechy i Węgry osiągnęły już na tyle wysoki stopień dojrzałości i rozwoju systemu demokratycznego, że polityczny cykl koniunkturalny nie stanowi zagrożenia.

* * *

Od początku zainteresowania badaczy zjawiskami ekonomicznymi dostrzegalna była korelacja pomiędzy polityką a ekonomią. Począwszy od Adama Smitha i jego *Badań nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*²⁸ z 1776 r. poprzez *Zasady ekonomii politycznej*²⁹ Johna Stuarta Milla z 1848 r., nauka, którą dziś powszechnie identyfikuje się jako „ekonomię” była określana mianem „ekonomii politycznej”. Badania empiryczne pokazują, że teza sprzed około 200 lat, iż czynniki polityczne mają wpływ na procesy ekonomiczne może być aktualna również w czasach dzisiejszych.

Jak wskazano na wstępie, celem opracowania była próba stwierdzenia, czy polityka fiskalna wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej w okresie poprzedzającym akcesję do UE wykazywała symptomy oddziaływania czynników o charakterze politycznym, istotnych z punktu widzenia teorii politycznego cyklu koniunkturalnego. Po przeprowadzonej analizie odpowiedź na tak sformułowane pytanie powinna być niewątpliwie pozytywna.

Doświadczenia ośmiu wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej z lat 1997-2002 wskazują na znaczące rozbieżności sytuacji budżetowej. Podczas gdy kraje bałtyckie, Litwa, Łotwa czy Estonia w dość restrykcyjny sposób ograniczały deficyt budżetowy, Polska, Czechy i Węgry prowadziły ekspansywną politykę fiskalną. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, iż na taki stan rzeczy statystycznie istotny wpływ miały zarówno czynniki ekonomiczne, jak i cykl wyborczy. Pogorszenie sytuacji fiskalnej następowało zarówno w okresie gospodarczej recesji, jak również w latach wyborczych. Wpływ innych czynników, takich jak przejrzystość, czy stopień centralizacji instytucji fiskalnych na deficyt budżetowy nie wydaje się istotny.

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż większe kraje Europy Środkowej systematycznie pogarszały stan swoich finansów publicznych po przystąpieniu do NATO w 1999 r. Tę statystycznie istotną zależność można interpretować z punktu

²⁸ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 2007.

²⁹ J. S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1966.

widzenia ekonomii politycznej, w oparciu o zależności wynikające z oportunistycznych teorii politycznego cyklu koniunkturalnego, mając na uwadze potencjalnie silniejszą pozycję negocjacyjną tych państw wobec UE, mogącą być wynikiem zarówno ich dominującej pozycji w Europie Środkowej, jak również członkostwa w NATO. Wstrzymanie ekspansji fiskalnej mogło spowodować utratę poparcia, a w rezultacie władzy, przez partie rządzące. Z drugiej strony, kontynuacja takiej polityki dawała wyższe prawdopodobieństwo zwycięstwa w wyborach, ale jednocześnie implikowała prawdopodobieństwo dodatkowych kosztów po akcesji.

Warto zwrócić uwagę, iż problematyka politycznego cyklu koniunkturalnego jest aktualna również w UE. Istnieją badania empiryczne, które wskazują na istnienie politycznie uwarunkowanych wahań koniunktury gospodarczej zarówno przed, jak i po przystąpieniu do Wspólnoty. Co więcej, cykl polityczny można również odnaleźć w strefie euro. Nie stanowi to dobrej wiadomości dla nowych państw członkowskich UE. Nadzieję dają jednak studia wskazujące, że wraz z rozwojem systemu demokratycznego możliwości politycznych manipulacji mogą się zmniejszać, choć wydaje się, że jeszcze daleka droga do tego, aby oportunistyczne wykorzystywanie instrumentów polityki gospodarczej rzeczywiście nie przynosiło w państwach Europy Środkowo-Wschodniej politycznych korzyści.

Bibliografia

- Alesina A., *Macroeconomic Policy in a Two Party System as a Repeated Game*, "Quarterly Journal of Economics", 1987, No. 102.
- Berger H., Kopits G., Szekely I.P., *Fiscal Indulgence In Central Europe: Loss of The External Anchor?*, "Scottish Journal of Political Economy", 2007, Vol. 54, No. 1.
- Brender A., Drazen A., *Political Budget Cycles in New versus Established Democracies*, NBER Working Paper, 2004, No. W10539.
- Buti M., van den Noord P., *Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion, and Political Incentives*, Economic Paper, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2004, No. 206.
- Clark W., Hallerberg M., *Strategic Interaction between Monetary and Fiscal Actors under Full Capital Mobility*, American Political Science Review, 2000.
- Eijffinger S., de Haan J., *The Political Economy of Central-Bank Independence*, Special Papers In International Economics, Princeton University, 1996, No. 19.
- Gleich H., von Hagen J., *The Evolution of Budget Institutions: Evidence From Central And Eastern European Countries*, ZEI, University of Bonn, 2003.

- Hallenberg M., Vinhas de Souza L., *The Political Business Cycles of EU Accession Countries*, Tinberger Institute Discussion Paper, 2000, No. 085/2.
- Kalecki M., *Political Aspects of Full Employment*, "Political Quarterly", 1943, Vol. XIV.
- Kopits G., Szekely I.P., *Fiscal Policy Chalanges of EU Accession for The Balic and Central Europe*. w: G. Tumpel-Gugerell, P. Mooslechner, *Structural Challenges for Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- Mill J. S., *Zasady ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1966.
- Moody A., Fabrizio S., *Fiscal Commitment: The Role Of Budget Institutions*, Internentional Monetary Fund, 2005.
- Nordhaus W. D., *The Political Business Cycle*, "Review of Economic Studies", 1975, No. 42.
- O'Mahony A., *Strategic Spending and Saving: Fiscal Manipulation in a Global Economy*, University of British Columbia, 2005.
- Persson, T. Tabellini G., *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers, Switzerland, 1990.
- Rogoff K., Sibert A., *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*, "Review of Economic Studies", 1988, No. 55.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 2007.

