

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Gospodarki Światowej

ROZPRAWA DOKTORSKA

mgr Przemysław Pacześ

**Polityczny cykl koniunkturalny
w świetle teorii i badań empirycznych**

Promotor: prof. zw. dr hab. Marek Lubiński

Warszawa 2018

Spis treści

Wstęp

Część pierwsza. Geneza oraz kierunki badań politycznego cyklu koniunkturalnego

1. Polityczne aspekty cyklu koniunkturalnego
2. Polityka gospodarcza a teoria cyklu politycznego
3. Polityka pieniężna a polityczny cykl koniunkturalny
4. Instytucjonalne uwarunkowania politycznego cyklu koniunkturalnego

Część druga. Konsekwencje występowania politycznego cyklu koniunkturalnego

5. Synchronizacja wahań koniunkturalnych w strefie euro a teoria politycznego cyklu koniunkturalnego
6. Polityczny cykl koniunkturalny w dobie kryzysu
7. Kredyt bankowy a polityczny cykl koniunkturalny
8. Polityka stabilizacyjna a cykl polityczny

Część trzecia. Empiryczna weryfikacja symptomów politycznego cyklu koniunkturalnego

9. Polityczny cykl koniunkturalny w Europie Środkowo-Wschodniej
10. Decyzje polityczne a cykl koniunkturalny w państwach inicjatywy wyszehradzkiej
11. Doświadczenia Polski w świetle teorii politycznego cyklu koniunkturalnego

Streszczenie

Rozprawa doktorska została przygotowana w formie spójnego tematycznie cyklu publikacji, którego celem jest identyfikacja zagrożeń występowania w Polsce po 1989 roku politycznego cyklu koniunkturalnego. Inspiracją do podjęcia tematu badawczego mieszczącego się w ramach jednego z nurtów badań nad cyklicznością gospodarek, a dotyczącego politycznego cyklu koniunkturalnego było spostrzeżenie, że w państwach o gospodarce wolnorynkowej, w których władzę uzyskuje się w wyniku wygranych wyborów polityka gospodarcza może być prowadzona pod kątem krótkookresowych politycznych korzyści rządzących.

Teoria politycznego cyklu koniunkturalnego udziela jednej z możliwych odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak się dzieje. Według niej w państwach demokratycznych, gdzie władzę zdobywa się w wyborach, istotną rolę przy podejmowaniu decyzji gospodarczych odgrywa chęć utrzymania lub zdobycia władzy. Powyższa zależność pierwszy raz została zaobserwowana oraz opisana dla gospodarki Stanów Zjednoczonych. Później analizie poddawano inne gospodarki państw wysoko rozwiniętych o ugruntowanych tradycjach demokratycznych.

Podjęcie tematu na gruncie Polski jest zasadne ze względu na charakterystyczne i odmienne od gospodarek wysoko rozwiniętych przyczyny: procesy transformacji oraz uczenia się przez społeczeństwo mechanizmów funkcjonowania wolnego rynku, w tym także mechanizmów wyborczych. Występowanie łącznie powyższych okoliczności stanowi istotną przyczynę podjęcia badań w obszarze zainteresowań teorii politycznego cyklu koniunkturalnego. Dodatkowo opisany problem nie jest szczególnie intensywnie eksplorowany w literaturze.

Pierwsza część dysertacji zatytułowana „*Geneza oraz kierunki badań politycznego cyklu koniunkturalnego*”, składa się z czterech, wcześniej zrecenzowanych i opublikowanych artykułów. Rozpoczyna się od artykułu pt. „*Polityczne aspekty cyklu koniunkturalnego*”, w którym przedstawione zostały pierwsze rozważania na temat politycznego cyklu koniunkturalnego. Problematyka cyklu koniunkturalnego jest nieodłącznie związana z funkcjonowaniem gospodarki rynkowej. Wśród ekonomistów nie ma jednak jednomyślności co do mechanizmu powstawania wahań aktywności gospodarczej. Na przestrzeni lat powstawały różne teorie mające na celu wyjaśnienie tego zjawiska. Do chwili obecnej żadna z nich nie uzyskała jednak powszechnej akceptacji.

Jedną z możliwych koncepcji mających na celu objaśnienie mechanizmu powstawania fluktuacji stanowi teoria politycznego cyklu koniunkturalnego. Zgodnie z nią systematyczne

zmiany poziomu aktywności gospodarczej są implikacją działań podejmowanych przez sprawujących władzę polityków. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie czy rzeczywiście i z jakiego powodu rządy mogą wywoływać perturbacje. W publikacji przedstawiono analizę porównawczą czterech podstawowych modeli politycznego cyklu koniunkturalnego. Pierwsze dwa, autorstwa M. Kaleckiego oraz J. Akermana, zapoczątkowały w literaturze dyskusję nad możliwością występowania wahań koniunktury uwarunkowanych czynnikami politycznymi. Kolejne dwa modele W. D. Nordhousa oraz D. A. Hibbsa, stanowią podstawę zaawansowanych badań w ramach dwóch osobnych nurtów teorii cyklu politycznego, mianowicie tzw. oportunistycznych i ideologicznych teorii cyklu.

W wyniku analizy zauważono, iż polityczny cykl koniunkturalny może powstawać w efekcie manipulacji instrumentami polityki gospodarczej, przy udziale tzw. czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Do czynników wewnętrznych zaliczono działania rządu motywowane pobudkami patriotycznymi, bądź egoistycznymi, wynikającymi z wewnętrznych przekonań sprawujących władzę polityków, bądź chęci zwycięstwa w zbliżających się wyborach. Do czynników zewnętrznych zaliczono z kolei bezpośrednie, bądź pośrednie naciski różnych środowisk. W rezultacie stwierdzono, iż rząd może wywoływać fluktuacje zarówno we własnym interesie, jak również w interesie różnych grup społecznych.

W kolejnym artykule, zatytułowanym „*Polityka gospodarcza a teoria cyklu politycznego*” dokonano przeglądu polityki gospodarczej tzw. „nowych krajów członkowskich UE” w okresie przedakcesyjnym z perspektywy teorii politycznego cyklu koniunkturalnego. Celem była diagnoza zagrożeń związanych z możliwością pojawienia się cyklu koniunkturalnego uwarunkowanego czynnikami politycznymi oraz ocena skuteczności mechanizmów zabezpieczających. W publikacji przedstawiona została weryfikacja empiryczna zagrożenia cyklem politycznym. Analizie poddano zarówno „nowe kraje członkowskie UE”, jak i państwa strefy euro. W oparciu o otrzymane wyniki dokonano oceny Paktu stabilności i wzrostu, jako potencjalnego mechanizmu zabezpieczającego przed pojawieniem się cyklu.

Podstawowym wnioskiem wynikającym z artykułu jest stwierdzenie, że teoria politycznego cyklu koniunkturalnego znajduje potwierdzenie w badaniach empirycznych. Pożądany przez polityków poziom poszczególnych zmiennych makroekonomicznych można osiągnąć przy wykorzystaniu narzędzi zarówno polityki fiskalnej, jak i pieniężnej. Politycy wykorzystają instrumenty, które w istniejących warunkach uznawane są za najbardziej skuteczne. Stwierdzono, że w okresie przedakcesyjnym, w „nowych państwach członkowskich UE” polityka dyskrecjonalna była prowadzona przy wykorzystywaniu narzędzi polityki fiskalnej lub monetarnej, w zależności od reżimu kursowego, natomiast w państwach

należących do unii walutowej jedynie przy pomocy narzędzi polityki fiskalnej. Wyniki badań wskazują, że w Unii Europejskiej nie istnieją mechanizmy pozwalające wyeliminować zagrożenie cyklem politycznym. Pakt stabilności i wzrostu nie stanowi dostatecznego zabezpieczenia.

W artykule zatytułowanym „*Polityka pieniężna a polityczny cykl koniunkturalny*” dokonano analizy polityki pieniężnej z punktu widzenia teorii politycznego cyklu koniunkturalnego. Badając możliwości wykorzystywania przez bank centralny instrumentów dyskrecjonalnych, implikujących powstawanie w gospodarce fluktuacji o charakterze politycznym uwagę zwrócono na problematykę niezależności banków centralnych w państwach OECD. W oparciu o analizę wyników badań empirycznych wskazujących możliwości wykorzystania przez te banki podstawowych instrumentów polityki pieniężnej, takich jak stopy procentowe, podaż pieniądza oraz interwencje na rynku walutowym w mechanizmie kreacji cyklu, podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy polityka pieniężna w państwach OECD może stanowić podstawę działań sprawczych w zakresie politycznie motywowanych fluktuacji gospodarczych. Nie stwierdzono jednak, że banki centralne w tych krajach wywołują fluktuacje o charakterze politycznym. Z badań empirycznych wynika jednak, że wahania w cyklach zbliżonych do cykli wyborczych rzeczywiście istnieją.

Część pierwsza dysertacji kończy się artykułem pt.: „*Instytucjonalne uwarunkowania politycznego cyklu koniunkturalnego*”, w którym dokonano analizy doświadczeń w zakresie funkcjonowania reguł fiskalnych w UE, jako potencjalnych narzędzi ograniczających możliwość podejmowania populistycznych decyzji przez sprawujących władzę polityków oraz wskazano ich niedoskonałości. Uwagę poświęcono niezależnym instytucjom fiskalnym, jako podmiotom, których funkcjonowanie mogłoby ograniczyć pokusę prowadzenia przez polityków nieefektywnej destabilizującej polityki gospodarczej. Wskazano polskie doświadczenia w zakresie ratyfikacji Paktu fiskalnego oraz przedstawiono teoretyczne uzasadnienie powołania Rady Fiskalnej.

Druga część rozprawy doktorskiej, zatytułowany „*Konsekwencje występowania politycznego cyklu koniunkturalnego*”, składa się z kolejnych czterech, wcześniej zrecenzowanych i opublikowanych artykułów. Otwiera się artykułem zatytułowanym „*Synchronizacja wahań koniunkturalnych w strefie euro a teoria politycznego cyklu koniunkturalnego*”. Celem artykułu jest analiza możliwości synchronizacji wahań koniunkturalnych w strefie euro przy uwzględnieniu uwarunkowań wynikających z politycznego cyklu koniunkturalnego. Z badań wynika, że w państwach unii walutowej zbieżność wahań cyklicznych jest wyższa, niż w państwach znajdujących się poza strefą.

W publikacji zwrócono uwagę na model F. Breuss'a, wskazujący, iż synchronizacja wahań może nastąpić w następstwie ujednoczenia okresów wyborczych w UE. W konkluzji stwierdzono jednak, że ujednoczenie okresów wyborczych w państwach Unii Europejskiej może być trudne do osiągnięcia.

W kolejnym artykule pt.: „*Polityczny cykl koniunkturalny w dobie kryzysu*” poszukiwana jest odpowiedź na pytanie dotyczące politycznych źródeł kryzysu finansowego zapoczątkowanego w Stanach Zjednoczonych na przełomie 2007 i 2008 r. oraz mającego miejsce w Europie kryzysu zadłużenia. Zwraca się uwagę na znaczenie działań politycznych, zarówno w kontekście źródeł sprawczych kryzysu, jak również, jako czynników determinujących naprawę finansów publicznych. Nawiązując do klasycznych teorii politycznego cyklu koniunkturalnego wskazane są argumenty mogące świadczyć, iż politycy pravicowi w pewnych warunkach zwiększają zadłużenie państwa. Teza ta nie jest powszechnie znana i akceptowana. Jednocześnie poszukiwana jest odpowiedź na pytanie w jakim stopniu wybory polityczne wpływają na zadłużenie gospodarek. W artykule wskazuje się na rozwiązania instytucjonalne mające na celu ograniczenie możliwości kreacji politycznego cyklu koniunkturalnego. Podkreśla się również znaczenie nieuchronnych sankcji za nieprzestrzeganie reguł fiskalnych w ramach UE, jako nieodzownego czynnika motywującego rządy do prowadzenia racjonalnej polityki budżetowej.

Poza instrumentami polityki fiskalnej oraz pieniężnej w literaturze ekonomicznej rzadko zwraca się uwagę na inne narzędzia mogące służyć kreacji politycznego cyklu koniunkturalnego. Sposobów wywołania takiego zjawiska może być jednak więcej. W artykule zatytułowanym „*Kredyt bankowy a polityczny cykl koniunkturalny*” podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy do tej grupy można zaliczyć również banki. Sprawujący władzę politycy oprócz wykorzystania instrumentów polityki fiskalnej i monetarnej, mogą zwiększyć prawdopodobieństwo reelekcji, doprowadzając przed wyborami do ekspansywnej polityki kredytowej banków.

Badania empiryczne wskazują, że znacznie większe ryzyko takich zachowań dotyczy banków państwowych niż banków prywatnych. Oznacza to, że własność prywatna w bankowości jest zjawiskiem pożądanym z punktu widzenia politycznych możliwości kreacji wahań koniunkturalnych. Istnieje ryzyko, iż polityka kredytowa prowadzona przez politycznie zmanipulowane banki może pozwalać osiągać podobne efekty wyborcze, jak inne wcześniej znane i opisywane w literaturze instrumenty kreacji cyklu. Taki mechanizm jest jednak trudniejszy do wykrycia. Z punktu widzenia polityków może być więc bardziej użyteczny. Z artykułu wynika, że Europa Środkowo-Wschodnia, w tym Polska jest narażona na

występowanie politycznego cyklu koniunkturalnego wywołanego stymulowaną przez polityków podażą kredytów. Drugą część dysertacji kończy artykuł pt.: „*Polityka stabilizacyjna a cykl polityczny*”, w którym mają miejsce rozważania na temat zasadności prowadzenia polityki antycyklicznej w świetle teorii politycznego cyklu koniunkturalnego. Podejmowane przez polityków działania dyskrecjonalne rodzą ryzyko wykorzystania dostępnych instrumentów w interesie własnym, prowadząc w rezultacie do powstania fluktuacji zamiast do stabilizacji koniunktury. W rezultacie koszty takiej polityki antycyklicznej mogą przewyższać wynikające z niej korzyści. W artykule wskazuje się, że jest to szczególnie widoczne w przypadku polityki fiskalnej.

Trzecia, ostatnia część rozprawy doktorskiej, zatytułowana „*Empiryczna weryfikacja symptomów politycznego cyklu koniunkturalnego*” składa się z trzech wcześniej zrecenzowanych i opublikowanych artykułów. W artykule pt.: „*Polityczny cykl koniunkturalny w Europie Środkowo-Wschodniej*” zauważa się, że w latach poprzedzających przystąpienie do Unii Europejskiej, kraje kandydujące wykazywały rosnące zróżnicowanie 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, określić oraz zidentyfikować jego przyczyny. Na taki stan rzeczy nie powinny mieć 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.

Celem artykułu jest stwierdzenie, czy polityka fiskalna państw Europy Środkowo-Wschodniej w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej wykazywała symptomy oddziaływania politycznego cyklu koniunkturalnego. Podjęto również próbę identyfikacji możliwych implikacji zarówno członkostwa krajów Europy Środkowo-Wschodniej w UE, jak również posiadania przez nie coraz bardziej dojrzałych systemów demokratycznych z punktu widzenia teorii politycznego cyklu koniunkturalnego. Z analizy wynika, iż większe kraje Europy Środkowej systematycznie pogarszały stan swoich finansów publicznych po przystąpieniu do NATO w 1999 r. Tą statystycznie istotną zależność można interpretować 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 większe szanse zwycięstwa w wyborach, ale jednocześnie implikowała prawdopodobieństwo dodatkowych kosztów po akcesji.

W artykule pt.: *„Decyzje polityczne a cykl koniunkturalny w państwach inicjatywy wyszehradzkiej”* przedstawione zostały badania empiryczne mające na celu stwierdzenie, czy dla państw Grupy Wyszehradzkiej można zaobserwować statystycznie istotną relację pomiędzy agregatami makroekonomicznymi a zmianami rządów. Stwierdzenie czy i w jaki sposób czynniki polityczne wpływają na zadłużenie państw Grupy Wyszehradzkiej może być istotne w obliczu kryzysu zadłużenia, z jakim w ostatnich latach zmagają się niektóre kraje Unii Europejskiej. Wyniki badań wskazują, że w państwach Grupy Wyszehradzkiej z wyjątkiem Czech można było zaobserwować statystycznie istotną zależność pomiędzy zmiennymi politycznymi a wielkością strukturalnego salda finansów publicznych. Można było zauważyć, że deficyty poszczególnych państw inicjatywy wyszehradzkiej wykazywały zależność w odniesieniu do innych zmiennych politycznych. Co więcej, porównując wyniki estymacji dla wybranych państw można było dojść do wniosku, że nawet w przypadku istnienia zależności deficytu strukturalnego od tych samych zmiennych politycznych, zależność ta może mieć odwrotny kierunek. Wyniki badań prowadzą do konkluzji, że w przypadku państw Grupy Wyszehradzkiej cykl polityczny może przyczyniać się do zadłużenia gospodarek.

Celem ostatniego z cyklu artykułów zatytułowanego *„Doświadczenia Polski w świetle teorii politycznego cyklu koniunkturalnego”* jest identyfikacja sygnałów wskazujących na możliwość występowania w Polsce zagrożenia politycznym cyklem koniunkturalnym. W artykule dokonano analizy zmian poszczególnych agregatów makroekonomicznych oraz ich wzajemnych relacji w odniesieniu do kalendarza wyborczego. Poszukiwano takiej kombinacji PKB, inflacji i bezrobocia oraz wyników wyborczych partii politycznych, która mogłaby wskazywać na zagrożenie cyklem politycznym. W szczególności dokonano analizy symptomów występowania prawidłowości opisanych w ramach oportunistycznych teorii cyklu, opierając się na regionalnych statystykach bezrobocia oraz wynikach wyborczych partii sprawujących władzę. Zidentyfikowano sygnały wskazujące na zagrożenie politycznym cyklem koniunkturalnym. Z przedstawionego cyklu publikacji wynika wniosek, że w Polsce podobnie jak i w innych państwach demokratycznych można odnaleźć symptomy świadczące o zagrożeniu występowaniem politycznego cyklu koniunkturalnego. Wybór tematu rozprawy, jak również analiza podstawowych problemów z nim związanych powinna być pomocna w poszukiwaniu skutecznych mechanizmów zabezpieczających.