

PIOTR STRUŚ

POLITYCZNO-INSTYTUCJONALNE ASPEKTY DEFICYTU BUDŻETOWEGO

Zasadnicze znaczenie dla zrozumienia mechanizmów polityki fiskalnej, a w szczególności występowania deficytu budżetowego, mają czynniki polityczno-instytucjonalne

Alberto Alesina

I. WSTĘP

Związek pomiędzy ekonomią a polityką – jak podkreślają B. Snowdon i H. R. Vane – zawsze interesował ekonomistów z uwagi na jej duży wpływ na wybór strategii gospodarczej, a w konsekwencji na stan gospodarki. Rozwój badań dotyczących zależności zachodzących pomiędzy polityką a makroekonomią doprowadził do powstania kolejnej szkoły we współczesnej makroekonomii, tj. „nowej makroekonomii politycznej” (*the new political macroeconomics*). Jest ona połączeniem makroekonomii, teorii społecznego wyboru decyzji gospodarczych (*social choice theory*) i teorii gier (*game theory*). Ekonomisci należący do tej szkoły próbują ocenić wpływ czynników politycznych m.in. na cykl koniunkturalny, inflację, bezrobocie oraz występowanie i utrzymywanie się deficytu budżetowego. Do głównych przedstawicieli „nowej makroekonomii politycznej” należą tacy ekonomiści, jak A. Alesina, A. Drazen, D. Hibbs, W. Nordhaus i K. Rogoff¹.

W wielu krajach – zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się – deficyt pojawiał się w budżecie systematycznie (szczególnie od lat siedemdziesiątych XX w.), a dług publiczny osiągał znaczne rozmiary². W ciągu ostatnich trzydziestu lat łatwo zauważalne były różnice w kształtowaniu się deficytu budżetowego, a także długu publicznego w poszczególnych państwach. Nawet w krajach o zbliżonej kondycji gospodarczej doświadczenia fiskalne były zupełnie odmienne (np. w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia w najbardziej rozwiniętych krajach OECD deficyt budżetowy wynosił od

¹ B. Snowdon, H. R. Vane, *Modern Macroeconomics: Its Origins, Development and Current State*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2005, s. 517.

² N. Roubini i J. Sachs podkreślają, że rok 1973 był przełomowym rokiem dla większości krajów OECD, ponieważ w latach 1973-1986 w krajach tych utrzymywał się deficyt budżetowy oraz wysoki poziom długu publicznego. N. Roubini, J. Sachs, *Government Spending and Budget Deficits in Industrial Economies*, „NBER Working Paper” 1989, nr 2919, April, s. 2.

zera do kilkunastu procent PKB, a dług publiczny wahał się od ok. 40 do ponad 120% PKB).

Zdaniem wielu autorów, powyższe różnice nie mogą zostać wyjaśnione wyłącznie za pomocą czynników ekonomicznych. W ich opinii niezbędne jest odwołanie się do czynników polityczno-instytucjonalnych. Pozwalają one wyjaśnić, dlaczego w jednych krajach deficyt budżetowy i dług publiczny kształtowały się na wysokim, a w innych na niskim poziomie. Ponadto dostarczają odpowiedzi na pytania, dlaczego deficyt i dług publiczny występują tak często w latach pokoju oraz dlaczego osiągają one duże rozmiary, w szczególności od początku lat siedemdziesiątych XX w.

W niniejszym artykule przedstawiono wpływ czynników polityczno-instytucjonalnych na deficyt budżetowy. W pierwszej części dokonano prezentacji teorii wygładzania obciążeń podatkowych (*tax smoothing*), wyjaśniającej występowanie oraz kształtowanie się deficytu budżetowego jedynie w oparciu o czynniki ekonomiczne. Stanowi ona punkt odniesienia wszystkich modeli odwołujących się do czynników polityczno-instytucjonalnych, gdyż za ich pomocą próbuje się wyjaśnić wszelkie odstępstwa od tej teorii³.

II. TEORIA WYGŁADZANIA OBCIĄŻEŃ PODATKOWYCH (*TAX SMOOTHING THEORY*)

Teoria wygładzania obciążeń podatkowych – autorstwa R. Barro – jest uzupełnieniem teorematu Ricardiańskiej ekwiwalentności⁴. Teoremat ten jest koncepcją postulującą makroekonomiczną neutralność deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Niezależnie od tego, jak deficyt zostanie sfinansowany (poprzez podatki czy dług publiczny), nie będzie miał on wpływu na konsumpcję i oszczędności, a co za tym idzie – również na poziom stopy procentowej, wielkość inwestycji oraz na tempo wzrostu gospodarczego. Zakładając, że teoremat Ricardiańskiej ekwiwalentności pozostaje w mocy, R. Barro w artykule z 1979 r.⁵ przedstawił teorię wygładzania obciążeń podatkowych, która oparta jest na próbie zminimalizowania przez rząd negatywnego wpływu podatków niezbędnych do sfinansowania określonych wydatków budżetowych na przestrzeni długiego okresu.

W szczególności teoria ta dotyczy gospodarki zamkniętej, w której brak jest kapitału. Zakłada się, że jednostki w takiej gospodarce konsumują, pracują i oszczędzają oraz że rząd i gospodarstwa domowe mają ten sam, nieskończony horyzont planowania. Ponadto osoby prowadzące gospodarstwa domowe

³ A. Alesina, R. Perotti, *The Political Economy of Budget Deficits*, „NBER Working Paper” 1994, nr 4637, February s. 4-5.

⁴ Więcej na temat tego teorematu zob. J. J. Seater, *Ricardian Equivalence*, „Journal of Economic Literature” 31, 1993, March, s. 142-190; M. Krawczyk, *Czy deficyt budżetowy i dług publiczny mogą być neutralne?*, „Ekonomista” 2004, nr 5, s. 817-831.

⁵ R. Barro, *On the Determination of the Public Debt*, „Journal of Political Economy” 5, 1979, nr 87, October, s. 940-971.

posiadają doskonałą wiedzę na temat kształtowania się w przyszłości wszystkich zmiennych ekonomicznych, w tym poziomu wydatków rządowych⁶.

Rząd musi sfinansować określoną wielkość swoich wydatków w każdym okresie, głównie za pomocą podatków od bieżącego dochodu oraz emisją długu publicznego. Poziom podatków w teorii wygładzania obciążeń podatkowych określony jest za pomocą międzyokresowego ograniczenia budżetowego rządu, z którego wynika, że bieżąca wartość wydatków musi być równa bieżącej wartości podatków. R. Barro podkreśla zatem, że optymalnym rozwiązaniem dla rządu będzie utrzymywanie stałych stawek podatkowych pozwalających na zminimalizowanie negatywnego wpływu opodatkowania. Utrzymywanie stałych stawek podatkowych w każdym okresie oznacza, że deficyt budżetowy będzie się pojawiał, gdy wydatki rządowe tymczasowo wzrosną, a nadwyżka wówczas, gdy wydatki rządowe ulegną obniżeniu⁷.

W myśl omawianej teorii, deficyt budżetowy wystąpi w sytuacji, gdy wydatki rządowe tymczasowo wzrosną. Wzrost ten może być spowodowany np. wybuchem wojny⁸. Utrzymanie stałych stawek podatkowych będzie skutkowało deficytem budżetowym w czasie trwania działań zbrojnych, natomiast po ich zakończeniu, gdy wydatki wrócą do normalnego poziomu, zgodnie z międzyokresowym ograniczeniem budżetowym rządu, w budżecie pojawi się nadwyżka, która zrekompensuje wcześniejszy deficyt (podobna sytuacja może wystąpić podczas klęski żywiołowej). Gdyby kierowano się zasadą zrównoważonego budżetu, wzrost wydatków związanych z wybuchem wojny niewątpliwie oznaczałby konieczność natychmiastowego podniesienia podatków niezbędnych do ich sfinansowania. Jednak wraz z zakończeniem wojny i obniżeniem się wydatków rządowych należałoby oczekiwać spadku podatków.

Deficyt budżetowy będzie również występował w przypadku załamania gospodarczego. Wynika to z faktu, że w czasie recesji, przy utrzymywaniu stałych stawek podatkowych oraz przy niezmiennym poziomie wydatków państwowych, wpływy uzyskane z podatków tymczasowo ulegają obniżeniu. Natomiast w fazie boomu gospodarczego zostanie osiągnięta nadwyżka budżetowa. Z teorii wynika, że rząd w swoim działaniu powinien kierować się skorygowaną (*cyclically-adjusted*) zasadą zrównoważonego budżetu, tj. by budżet był zrównoważony na przestrzeni całego cyklu koniunkturalnego, a nie w każdym poszczególnym roku⁹.

Podsumowując, zwolennicy teorii wygładzania stawek podatkowych postulują, aby rząd posługiwał się zarówno deficytem budżetowym, jak i nadwyżką w celu zminimalizowania negatywnego wpływu podatków. Stawki podatkowe powinny zostać utrzymane na stałym poziomie – przy znajomości przyszłego

⁶ D. Hung Chiat Chen, *Intertemporal Excess Burden, Bequest Motives and the Budget Deficit*, The World Bank Institute, „Working Papers Series” 2003, nr 27885, June, s. 8.

⁷ A. Alesina, R. Perotti, op. cit., s. 6.

⁸ Np. wydatki rządowe w USA wynoszące w 1940 r. mniej niż 9% PKB wraz z wybuchem wojny osiągnęły poziom 32% PKB w 1945 r., a następnie po jej zakończeniu w 1948 r. obniżyły się do 15%.

⁹ M. M. Pinho, *Political Models of Budget Deficits: A Literature Review*, Universidade do Porto, Faculdade de Economia, „Working Papers” 2004, nr 138, March, s. 7. Wersja on-line: www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers/04.03.08_WP138_Maria%20Pinho.pdf.

kształtowania się poziomu wydatków budżetowych – w przypadku, gdy dany wzrost lub spadek tych wydatków jest tymczasowy. Deficyt zatem będzie występować w czasie wojen oraz załamania gospodarczego, natomiast nadwyżka w czasach pokoju i boomu gospodarczego¹⁰.

R. Barro w swoich artykułach znalazł empiryczne potwierdzenie omawianej teorii. Wykazał on, że występowanie deficytu budżetowego oraz nadwyżki budżetowej w USA w latach 1917-1976 oraz w Wielkiej Brytanii w latach 1706-1918 jest zgodne z jej podstawowymi założeniami:

- 1) deficyt jest wynikiem wojen i recesji,
- 2) nadwyżka pojawia się w czasach pokoju i rozwoju gospodarczego¹¹.

Zdaniem A. Alesiny i R. Perottiego, teoria wygładzania stawek podatkowych nie tłumaczy występowania oraz kształtowania się deficytu budżetowego w wielu krajach OECD, szczególnie od lat siedemdziesiątych XX w. Począwszy od tamtej dekady, w wielu krajach – zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się – deficyt systematycznie pojawiał się w budżecie, a dług publiczny osiągał znaczne rozmiary. Trudno byłoby zaakceptować twierdzenie, że deficyt w tych krajach jest wynikiem utrzymywania się depresji, gdyż od 1945 r. wojny nie są główną przyczyną wahań w wydatkach lub dochodach budżetowych¹². Poza tym omawiana teoria nie może dostarczyć satysfakcjonującej odpowiedzi na pytania, dlaczego, począwszy od lat siedemdziesiątych XX w., deficyt i dług publiczny kształtują się na wysokim poziomie w czasach pokoju oraz dlaczego występują tak znaczne różnice w doświadczeniach fiskalnych pomiędzy krajami. W tej sytuacji – w opinii A. Alesiny i R. Perottiego – niezbędne jest odwołanie się do czynników polityczno-instytucjonalnych.

¹⁰ D. W. Elmendorf i G. N. Mankiw podkreślają, że teoria wygładzania stawek podatkowych jest podobna do hipotezy dochodu permanentnego; D. W. Elmendorf, G. N. Mankiw, *Government Debt*, „NBER Working Paper” 1998, nr 6470, March, s. 74; L. M. Imbeau i K. Chenard uważają, że przewidywania teorii wygładzania stawek podatkowych (deficyt w czasach wojen i recesji) są podobne do teorii Keynesowskich. W Keynesowskiej perspektywie posługiwanie się deficytem pozwala ustabilizować wahania koniunkturalne a stymulowanie popytu w czasach recesji poprzez zwiększenie wydatków (deficyt budżetowy) doprowadzi do ożywienia gospodarczego. L. M. Imbeau, K. Chenard, *The Political Economy of Public Deficits: A Review Essay*, Center for the Analysis of Public Policy, EPCS – 2002 Conference, s. 4 (wersja on-line: www.capp.ulaval.ca/publication/cahier/Imbeau-Chenard2002.pdf).

¹¹ R. Barro, *The Behavior of U. S. Deficits*, „NBER Working Paper” 1984, nr 1309, March; R. Barro, *Government Spending, Interest Rates, Prices, and Budget Deficits in the United Kingdom 1701-1918*, „NBER Working Paper” 1986, nr 2005, August. R. Barro próbuje również wytłumaczyć za pomocą teorii wygładzania obciążeń podatkowych deficyty występujące w USA w latach osiemdziesiątych; zob. R. Barro, *Comments on McCubbins*, w: *Politics and Economics in the 1980's*, red. A. Alesina i G. Carliner, University of Chicago Press, Chicago 1991, s. 111-122.

¹² A. Alesina, R. Perotti, op. cit., s. 9-10. Inni ekonomiści również potwierdzają, że teoria wygładzania stawek podatkowych nie jest w stanie dostarczyć wyjaśnienia dla kształtowania się deficytu budżetowego po latach siedemdziesiątych XX w.; zob. S. Edwards, G. Tabellini, *Explaining Fiscal Policies and Inflation in Developing Countries*, „Journal of International Money and Finance” 10, 1991, suplement 1, March, s. 16-48; N. Roubini, *Economic and Political Determinants of Budget Deficits in Developing Countries*, „Journal of International Money and Finance” 10, 1991, suplement 1, March, s. 49-72. N. Roubini i J. Sachs podkreślają, że wydatki budżetowe rosły na przestrzeni lat w większości krajów rozwiniętych i wraz z nimi rosły również podatki. Zamiast więc obserwować ich wygładzenie, zauważyć można nieustanny ich wzrost; por. N. Roubini, J. Sachs, *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies*, „NBER Working Paper” 1988, nr 2682, August, s. 12.

III. CZYNNIKI POLITYCZNO-INSTYTUCJONALNE

Celem modeli opartych na czynnikach polityczno-instytucjonalnych jest wyjaśnienie wszelkich różnic zachodzących pomiędzy przewidywaniami teorii wygładzania stawek podatkowych a rzeczywistością. W literaturze najczęściej opisuje się następujące modele:

- oparte na założeniu o oportunistycznym zachowaniu polityków oraz krótkowzroczości wyborców,
- zakładające ideologiczne postępowanie polityków lub modele tworzone na podstawie koncepcji polityka „stronnicy” (*partisan cycle*),
- strategicznego wykorzystania deficytu budżetowego,
- opisujące konflikty pomiędzy partiami politycznymi (*conflicts among political parties*),
- bazujące na roli instytucji budżetowych.

1. Modele oparte na założeniu o oportunistycznym zachowaniu polityków oraz krótkowzroczości wyborców

Powszechnie uważa się, że politycy działają wyłącznie w celu zapewnienia sobie wysokiego poparcia w wyborach. By to osiągnąć, manipulują oni wydatkami rządowymi oraz wysokością obciążeń podatkowych, szczególnie w latach, kiedy odbywają się wybory. Argumenty uzasadniające takie postępowanie polityków, przedstawiane przede wszystkim przez ekonomistów związanych z politycznym cyklem koniunkturalnym oraz szkołą wyboru publicznego, opierają się na dwóch głównych założeniach: oportunistycznym zachowaniu polityków¹³ i krótkowzroczości wyborców. Wyborcy nie dostrzegają długookresowych skutków zwiększonych tymczasowo wydatków rządowych i/lub obniżonych podatków. Wykorzystują to politycy, którzy posługując się deficytem budżetowym zwiększają swoją szansę na wygraną w nadchodzących wyborach.

Model politycznego cyklu koniunkturalnego został po raz pierwszy przedstawiony przez W. D. Nordhaus w 1975 r.¹⁴ Opierał się na dwóch założeniach:

1) działania polityków są ukierunkowane na zdobycie jak największej ilości głosów w wyborach,

2) rząd jest bardziej popularny, kiedy gospodarka jest w dobrym stanie. Stąd wniosek, że politycy – w celu uzyskania dużego poparcia – powinni stymulować gospodarkę tuż przed wyborami.

Model Nordhaus dotyczył ekspansywnej polityki monetarnej, jednak obecnie badania koncentrują się na ekspansywnej polityce fiskalnej, gdyż

¹³ Przez oportunistyczne zachowanie należy rozumieć postępowanie polityków, które ma im zapewnić zwycięstwo w wyborach, np. zwiększanie wydatków; zob. T. Persson, G. Tabellini, *Political Economics and Macroeconomic Policy*, „NBER Working Paper” 1997, nr 6329, December, s. 3-4.

¹⁴ W. D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, „Review of Economic Studies” 42, 1975, nr 2, April, s. 169-190. Polityczny cykl koniunkturalny opisuje wpływ wyborów (czy też bardziej ogólnie: polityki) na takie zmienne ekonomiczne, jak: PKB, stopa bezrobocia itd.

uważa się, że politycy mają większy wpływ na instrumenty fiskalne niż na monetarne. Teorią opisującą ten wpływ jest teoria politycznego cyklu budżetowego. Polityczny cykl budżetowy definiuje się jako okresowe wahania w rządowej polityce fiskalnej, które spowodowane są cyklicznością wyborów¹⁵. W szczególności teoria ta przewiduje, że deficyt budżetowy będzie wyższy w okresie wyborów, gdyż zwiększa to szansę polityków na odniesienie zwycięstwa. Modele oparte na politycznym cyklu budżetowym dotyczą polityków, którzy sprawują władzę i ubiegają się o reelekcję.

Istnieje wiele argumentów przemawiających za tezą, że deficyt budżetowy pomaga w pozyskaniu głosów wyborców. W. D. Nordhaus stwierdza, że wielu wyborców określa swoje preferencje polityczne na podstawie bieżącego kształtowania się prostych i łatwo zrozumiałych dla nich wskaźników, np. bezrobocia, wzrostu PKB, inflacji itp.¹⁶ Jeśli więc ekspansywna polityka fiskalna może przyczynić się do poprawy tych wskaźników, politycy będą uciekać się do deficytu budżetowego (większe wydatki rządowe i/lub niższe podatki), by stymulować gospodarkę w okresie wyborów w celu zapewnienia sobie wysokiego poparcia. Poza tym głosy wyborców można również pozyskać, zwiększając wydatki i kierując je do określonych grup społecznych. Wydatki takie określane są zwykle jako „kielbasa wyborcza” (co w pewnym stopniu odpowiada angielskiemu określeniu *pork barrel*)¹⁷. Kolejnym argumentem potwierdzającym efektywność polityki fiskalnej w pozyskiwaniu głosów jest zachowanie wyborców, ponieważ preferują oni niskie podatki oraz wysokie wydatki budżetowe. Głosują więc na tych polityków, którzy mogą – w ich ocenie – zapewnić takie kształtowanie się wydatków oraz podatków. Powyższe zachowanie wyborców można wytłumaczyć za pomocą tzw. iluzji fiskalnej. Nie rozumieją oni lub nie biorą pod uwagę międzyokresowego ograniczenia budżetowego rządu. Wyborcy widzą tylko korzyści, jakie płyną z bieżących wyższych wydatków i/lub niższych podatków, natomiast nie dostrzegają przyszłych kosztów (wyższe podatki i/lub cięcia w wydatkach), które trzeba będzie ponieść, by zapłacić za bieżącą ekspansywną politykę fiskalną. Wyborcy nie patrzą więc długookresowo, lecz krótkookresowo, co wykorzystują politycy.

Badania empiryczne dostarczają wielu dowodów na występowanie politycznego cyklu budżetowego, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. A. Alesina, N. Roubini i G. Cohen wykazują, że dla 13 krajów OECD w okresie pomiędzy 1963 a 1993 r. deficyt budżetowy był średnio o 0,6% PKB

¹⁵ M. Shi, J. Svensson, *Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments*, s. 2; http://wage.wisc.edu/uploads/Articles/minshi-svensson_political.pdf. Na temat politycznych cykli monetarnych zob. M. J. Toma, R. J. Cebula, *Politicians, Deficits, and Monetary Policy in the U.S. Revisited*, „International Advances in Economic Research” 7, 2001, nr 4, November, s. 419-430.

¹⁶ W. D. Nordhaus, *Alternative Approaches to the Political Business Cycle*, „Brookings Papers in Economic Activity” 1989, nr 2, s. 39.

¹⁷ Różnica polega na tym, że *pork barrel* oznacza korzyści, jakie uzyskują wyborcy danego polityka po jego wyborze, w wyniku faworyzowania ich przy rozdziale funduszy państwowych. Ponieważ politykowi przysparza to wielorakich korzyści, a przede wszystkim poparcia w kolejnych wyborach, uważane jest za działanie na rzecz własnej reelekcji na koszt państwa, co oznacza w praktyce na koszt wszystkich podatników.

wyższy w latach wyborów¹⁸. Z kolei L. Schuknecht, oceniając sytuację w 35 krajach rozwijających się, stwierdził, że bilans budżetu pogarsza się średnio o 0,6% PKB w roku wyborczym¹⁹. B. Ames dowiódł, że polityczne cykle budżetowe, w szczególności dla krajów rozwijających się, mogą być dość istotne. Wykazał on na przykładzie 17 krajów Ameryki Łacińskiej, że w roku wyborczym wydatki budżetowe rosną o 6,3%, natomiast w roku następnym obniżają się o 7,6%²⁰. Ponadto S. Block w badaniach obejmujących 69 krajów wskazał, że wydatki rządowe w okresie wyborów są przeznaczane w dużym stopniu na widoczną dla wyborców bieżącą konsumpcję, a nie na mniej widoczne inwestycje²¹. M. Shi oraz J. Svensson, badając dużą grupę krajów rozwiniętych oraz rozwijających się, doszli do wniosku, że deficyt budżetowy we wszystkich tych krajach wzrasta średnio około 1% PKB w roku wyborczym²². Jednak zdaniem A. Brendera i A. Drazena mocne dowody na istnienie politycznego cyklu budżetowego wynikają z zaliczenia do grupy krajów objętych badaniem dużej liczby nowych krajów demokratycznych (tj. krajów, w których wybory odbyły się dopiero kilka razy od momentu transformacji). Autorzy ci uważają, że gdyby wyeliminować te kraje z próby poddanej badaniom, to dowody przemawiające na rzecz politycznego cyklu budżetowego byłyby słabsze²³. Podsumowując, badania empiryczne dowodzą występowania politycznego cyklu budżetowego w mniejszym lub większym stopniu we wszystkich krajach, w których odbywają się wybory, przy czym cykl ten jest bardziej widoczny w krajach rozwijających się niż w krajach rozwiniętych.

W literaturze przeprowadzono niewiele badań, które szukałyby odpowiedzi na pytanie, czy deficyt budżetowy zwiększa szansę na odniesienie sukcesu w wyborach. Prace S. Peltzman, A. Brendera oraz A. Drazena i M. Esławy dotyczące odpowiednio Stanów Zjednoczonych, Izraela i Kolumbii wskazują, że politycy prowadzący ekspansywną politykę fiskalną – zarówno w czasie sprawowania władzy, jak i w czasie wyborów – nie cieszyli się zbyt dużym poparciem wyborców²⁴. Z kolei A. Brender i A. Drazen stwierdzili na

¹⁸ A. Alesina, N. Roubini, G. Cohen, *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press, Cambridge 1997, s. 18.

¹⁹ L. Schuknecht, *Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries*, „Kyklos” 49, 1996, nr 2, s. 155-170.

²⁰ B. Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, University of California Press 1987, cyt. za: M. Shi, J. Svensson, op. cit., s. 15; T. Persson i G. Tabellini w badaniach przeprowadzonych dla dużej grupy krajów zarówno rozwijających się, jak i rozwiniętych zauważyli, że przed wyborami obniża się podatki; zob. T. Persson, G. Tabellini, *Do Electoral Cycles Differ Cross Political Systems?*, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research (IGIER), Università Bocconi, „Working Paper” 2003, nr 232, March, s. 1.

²¹ S. A. Block, *Elections, Electoral Competitiveness and Political Budget Cycles in Developing Countries*, „Harvard University Working Paper” 2002, nr 78, March, s. 15-16.

²² M. Shi, J. Svensson, *Conditional Political Budget Cycles*, „CEPR Discussion Paper” 2002, nr 3353, April.

²³ A. Brender, A. Drazen, *Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies*, „Journal of Monetary Economics” 52, 2005, nr 7, October, s. 1271-1295.

²⁴ S. Peltzman, *Voters as Fiscal Conservatives*, „The Quarterly Journal of Economics” 107, 1992, nr 2, May, s. 327-361; A. Brender, *The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998*, „Journal of Public Economics” 87, 2003, nr 9-10, September, s. 2187-2205; A. Drazen, M. Esława, *Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory and Evidence*, „NBER Working Paper” 2005, nr 11085, January.

przykładzie dużej liczby krajów, że deficyt budżetowy w ostatnich trzech latach sprawowania władzy przez polityków oraz w okresie wyborów nie zwiększa szans na zwycięstwo zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Ponadto znacznie zmniejsza on prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu w wyborach w krajach rozwiniętych. Większym poparciem cieszą się w tych krajach politycy, którzy przyczyniają się do redukcji deficytu budżetowego. W krajach rozwiniętych – jak stwierdzają ci autorzy – zmniejszenie deficytu o 1% PKB (czy też zwiększenie nadwyżki o taką samą wielkość) zwiększa prawdopodobieństwo ponownego wyboru o 3-4,5%, a dokonanie tego samego w okresie wyborów o 7-9%²⁵.

Modele oparte na założeniu o oportunistycznym zachowaniu polityków oraz krótkowzroczności wyborców (iluzji fiskalnej) spotkały się z krytyką. Iluzja fiskalna zakłada bowiem, że wyborcy nie tylko nie rozumieją międzyokresowego ograniczenia budżetowego rządu, ale ponadto są oni systematycznie oszukiwani przez polityków. Wyborcy powinni przecież wyciągnąć wnioski z poprzednich kampanii, tak by w nadchodzących wyborach nie popełnić już tego samego błędu i nie dać się nabrać na różne obietnice przedwyborcze. Niewątpliwie wyborcy popełniają błędy i nie posiadają pełni informacji, lecz nie jest oczywiste, dlaczego błędy te wciąż są takie same: nieodmiennie dostrzegają oni tylko korzyści, jakie płyną z bieżących wyższych wydatków i/lub niższych podatków, natomiast nie widzą przyszłych kosztów związanych z taką ekspansywną polityką fiskalną²⁶.

Ponadto twierdzi się, że modele oparte na założeniu o oportunistycznym zachowaniu polityków oraz krótkowzroczności wyborców (iluzji fiskalnej) nie dostarczają odpowiedzi na pytanie, dlaczego w wielu krajach, dopiero od lat siedemdziesiątych XX w., deficyt i dług publiczny kształtują się na wysokim poziomie. Czyżby wcześniej oportunizm polityków i iluzja fiskalna nie odgrywały żadnego znaczenia? Modele te nie wyjaśniają także, dlaczego występują różnice w doświadczeniach fiskalnych pomiędzy krajami. Trudno bowiem przyjąć, że wyborcy są bardziej krótkowzroczni i naiwni, a politycy bardziej oportunistyczni w jednych krajach niż w innych²⁷.

Podsumowując, modele oparte na założeniu o oportunistycznym zachowaniu polityków oraz krótkowzroczności wyborców (iluzji fiskalnej), mimo że nie tłumaczą długookresowego trendu w kształtowaniu się deficytu budżetowego oraz różnic w doświadczeniach fiskalnych pomiędzy krajami, dobrze wyjaśniają krótkookresowe wahania w deficycie w okresie wyborów.

2. Modele zakładające ideologiczne postępowanie polityków lub modele tworzone na podstawie koncepcji polityka „stronniczego” (*partisan cycle*)

Modele oparte na założeniu o oportunistycznym zachowaniu polityków oraz krótkowzroczności wyborców (iluzji fiskalnej) podkreślały podobieństwa

²⁵ A. Brender, A. Drazen, *How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Cross – Section of Countries*, „NBER Working Paper” 2005, nr 11862, December, s. 11-15.

²⁶ M. M. Pinho, op. cit., s. 10.

²⁷ A. Alesina, R. Perotti, op. cit., s. 12.

w postępowaniu polityków, tzn. działanie wyłącznie w celu zapewnienia sobie wysokiego poparcia w wyborach. Modele przedstawione w tym podpunkcie skupiają się na różnicach pomiędzy politykami²⁸. Zakłada się w nich, że politycy (lub ogólnie partie polityczne) preferują odmienne programy społeczno-gospodarcze ze względów ideologicznych. Programy te, które mają być realizowane po wygranych wyborach, są w dużej mierze zbieżne z poglądami ludzi popierających daną partię. Kształtowanie się podstawowych zmiennych makroekonomicznych, tj. bezrobocia, inflacji oraz deficytu budżetowego, w myśl modeli zakładających ideologiczne postępowanie polityków, będzie więc odmienne pod rządami poszczególnych partii.

Modele zakładające ideologiczne postępowanie polityków (tworzone na podstawie koncepcji polityka „stronniczego”) zostały sformułowane i poddane weryfikacji empirycznej w latach siedemdziesiątych XX w. Szczególnie ważny był tu artykuł D. Hibbsa²⁹. Model przedstawiony przez tego autora odwołuje się do krzywej Phillipsa określającej związek pomiędzy inflacją a bezrobociem oraz zakłada istnienie dwóch partii: lewicowej oraz prawicowej. Według D. Hibbsa, do zwolenników partii lewicowej będą zaliczać się wyborcy o stosunkowo niskim dochodzie, niezamożni, robotnicy, natomiast zwolennicy partii prawicowej to przede wszystkim ludzie bogaci, dobrze zarabiający, właściciele kapitału, mający większą gwarancję zatrudnienia. Dlatego też gdy władzę będzie sprawować partia lewicowa, jej głównym celem będzie utrzymywanie niskiego bezrobocia kosztem większej inflacji, podczas gdy w okresie rządów partii prawicowej nacisk zostanie położony na niższą inflację kosztem większego bezrobocia³⁰.

Na podstawie modeli tego typu można więc stwierdzić, że inflacja i bezrobocie będą kształtowały się stosownie do orientacji partii rządzącej³¹. Różnice pomiędzy partiami zostaną również odzwierciedlone w polityce fiskalnej. Rządy lewicowe są z reguły bardziej skłonne do zwiększania wydatków budżetowych, gdyż za tym opowiada się ich elektorat, co skutkuje wzrostem deficytu budżetowego. Natomiast za rządów partii prawicowych, których wyborcy preferują mniejsze wydatki rządowe, deficyt budżetowy będzie zazwyczaj mniejszy. Tak więc z teorii o ideologicznym postępowaniu polityków wynika, że deficyt budżetowy będzie większy za rządów lewicy, a mniejszy za rządów prawicy.

²⁸ Jak podkreślają A. Alesina i N. Roubini, wyborcy są świadomi tych różnic i głosują na partię, której program jest najbardziej zbieżny z ich poglądami; zob. A. Alesina, N. Roubini, *Political Cycles in OECD Economies*, „NBER Working Paper” 1990, nr 3478, October, s. 8.

²⁹ D. Hibbs, *Political Parties and Macroeconomic Policy*, „American Political Science Review” 71, 1977, s. 1467-1487.

³⁰ A. Alesina, J. Sachs, *Political Parties and the Business Cycle in the United States 1948-1984*, „NBER Working Paper” 1986, nr 1940, June, s. 7. Więcej na temat tych modeli zob. np. M. Berlemann, G. Markwardt, *Partisan Cycles and Pre – Electoral Uncertainty*, http://www.tu-dresden.de/www/wlfw/media/www_alt/pdf/Berlemann_Markwardt.pdf.

³¹ Jak zauważa F. van der Ploeg, w innej wersji koncepcji polityka „stronniczego” podkreśla się często, że partia rządząca realizuje swoje ideologiczne cele w czasach dużej popularności politycznej (w pierwszych latach sprawowania władzy), natomiast w obliczu nadchodzących wyborów koncentruje się wyłącznie na polityce mającej przynieść duże poparcie społeczne. F. van der Ploeg, *Macroeconomics of Fiscal Policy and Government Debt*, <http://www.iue.it/Personal/RickvanderPloeg/Utrecht%20OECD.pdf>, s. 37.

Jak podkreślają M. Freitag i P. Sciarini, badania empiryczne (z kilkoma wyjątkami) nie znalazły potwierdzenia bezpośredniego wpływu postępowania ideologicznego polityków na poziom deficytu budżetowego³². Należy jednak stwierdzić, że teorie o ideologicznym postępowaniu polityków, mimo że nie zawsze są zgodne z rzeczywistością i nie tłumaczą długookresowego trendu w kształtowaniu się deficytu budżetowego, mogą pomóc w wyjaśnieniu niektórych różnic w doświadczeniach fiskalnych poszczególnych krajów³³.

3. Modele strategicznego wykorzystania deficytu budżetowego

Jak wspomniano, partie polityczne preferują odmienne programy społeczno-gospodarcze. Różnice pomiędzy partiami odzwierciedlone są również w polityce fiskalnej. Dlatego też – jak wynika z modeli strategicznego wykorzystania deficytu budżetowego – może się zdarzyć, że partia sprawująca władzę będzie chciała za pomocą deficytu wpłynąć na decyzje fiskalne podejmowane przez następny rząd. Wynika to z tego, że bieżący deficyt budżetowy niewątpliwie wiąże się z kosztami w postaci mniejszych przyszłych wydatków budżetowych lub większych przyszłych podatków.

W literaturze spotkać się można z dwoma prezentacjami modeli strategicznego wykorzystania deficytu budżetowego, przedstawionymi przez A. Alesinę i G. Tabelliniego oraz T. Perssona i L. E. O. Svenssona³⁴. A. Alesina i G. Tabellini zakładają w swoim artykule istnienie dwupartyjnego systemu, gdzie każda partia ma odmienne preferencje odnośnie do wydatków budżetowych. Partia obecnie sprawująca władzę przeznaczona dużą część środków na cele zbrojeniowe, natomiast partia opozycyjna skłania się ku większym wydatkom na świadczenia socjalne. W obliczu niepewnego wyniku wyborów, rząd zdaje sobie sprawę, że w przypadku przegranej wydatki na cele zbrojeniowe zostaną ograniczone. Aby temu zapobiec, rząd ucieka się do deficytu budżetowego, obarczając jego kosztami partię przejmującą władzę. Partia ta nie będzie mogła wtedy zwiększyć swoich wydatków na świadczenia socjalne. Jak widać, obecny rząd za pomocą deficytu budżetowego może wpłynąć na decyzje fiskalne podejmowane przez następców. Deficyt budżetowy jest tym większy, im większy jest stopień polaryzacji pomiędzy partiami, tzn. im bardziej odmienne są preferencje dotyczące wydatków budżetowych, a także im większe jest prawdopodobieństwo, że obecny rząd nie zostanie ponownie wybrany³⁵.

T. Persson i L. E. O. Svensson w swoim artykule również analizują system dwupartyjny, z tym że w ich modelu partie mają odmienne preferencje w za-

³² M. Freitag, P. Sciarini, *The Political Economy of Budget Deficits in the European Union: The Role of International Constraints and Domestic Structure*, „European Union Politics” 2, 2001, nr 2, June, s. 168.

³³ M. M. Pinho, op. cit., s. 11.

³⁴ A. Alesina, G. Tabellini, *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy*, „NBER Working Paper” 1987, nr 2308, July; A. Alesina, G. Tabellini, *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, „The Review of Economic Studies” 57, 1990, nr 3, July, s. 403-414; T. Persson, L.E.O. Svensson, *Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences*, „Quarterly Journal of Economics” 104, 1989, nr 2, May, s. 325-345.

³⁵ A. Alesina, G. Tabellini, *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy...*, s. 2.

kresie ogólnego poziomu wydatków budżetowych, a nie ich struktury. Jedna z partii (partia prawicowa) chce, by poziom tych wydatków był niski, natomiast partia opozycyjna (partia lewicowa) chce znacznie zwiększyć ich wysokość. Gdy istnieje duże prawdopodobieństwo, że rządząca partia prawicowa przegra wybory, wtedy za pomocą deficytu budżetowego (wywołanego głównie przez obniżkę podatków), zostawionemu w spadku swoim następcom, będzie chciała wpłynąć na zwycięską partię lewicową, by zmusić ją do obniżenia wydatków. W sytuacji odwrotnej – zdaniem T. Perssona i L. E. O. Svenssona – odchodząca partia lewicowa będzie starała się zostawić obejmującej władzę partii prawicowej nadwyżkę budżetową (co oczywiście rzadko zdarza się w rzeczywistości) w celu wymuszenia na niej zwiększenia wydatków³⁶.

W przedstawionych powyżej podejściach łatwo zauważalna jest różnica. A. Alesina i G. Tabellini przewidują, że w obliczu przegranych wyborów obydwie partie będą wywoływały deficyt, podczas gdy T. Persson i L. E. O. Svensson stwierdzają, że w podobnych okolicznościach uczyni tak tylko jedna partia (partia prawicowa), druga natomiast (partia lewicowa) zostawi swoim następcom nadwyżkę budżetową. Niemniej obydwa modele zakładają pojawienie się deficytu lub nadwyżki budżetowej ze względów strategicznych.

W ostatnich dwóch dekadach podejmowano szereg prób mających na celu weryfikację empiryczną modeli strategicznego wykorzystania deficytu budżetowego. Badania dotyczyły zarówno dużej liczby krajów, jak i poszczególnych stanów w USA. Nie dostarczyły one jednak przekonujących dowodów potwierdzających słusność powyższych modeli³⁷. Niemniej należy stwierdzić, że modele strategicznego wykorzystania deficytu budżetowego mogą być pomocne w wyjaśnieniu niektórych epizodów fiskalnych w wybranych krajach. A. Alesina i G. Tabellini interpretują deficyt budżetowy powstały w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku w USA w okresie prezydentury R. Reagana, jako posunięcie strategiczne. Koszty tego deficytu miałyby ograniczać wydatki na świadczenia społeczne proponowane przez Partię Demokratyczną, która objęłaby rządy w przyszłości³⁸.

Niektórzy ekonomiści stwierdzają, że brak przekonujących dowodów potwierdzających słusność modeli strategicznego wykorzystania deficytu budżetowego może wynikać z odmiennego kształtowania w poszczególnych krajach uwarunkowań politycznych, prawnych i gospodarczych³⁹. Unikając tych trud-

³⁶ T. Persson, L. E. O. Svensson, op. cit., s. 325-327. W przedstawionych modelach A. Alesiny i G. Tabellini oraz T. Perssona i L. E. O. Svenssona obecny rząd posługuje się deficytem budżetowym w celach strategicznych, by wpłynąć na decyzje podejmowane przez swoich następców. Niektórzy ekonomiści wskazują, że rząd może wykorzystać strategicznie deficyt budżetowy aby wpłynąć na wynik wyborów; zob. G. M. Milesi-Ferretti, E. Spolaore, *How Cynical Can an Incumbent Be? Strategic Policy in a Model of Government Spending*, „Journal of Public Economics” 55, 1994, nr 1, September, s. 121-140.

³⁷ Zob. L. Lambertini, *Are Budget Deficits Used Strategically?*, Boston College, Economics Department, „Working Papers in Economics” 2003, nr 578, June (wersja on-line: http://escholarship.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1029&context=econ_papers); także M. W. Crain, R. D. Tollison, *Time Inconsistency and Fiscal Policy: Empirical Analysis of U.S. States, 1969-89*, „Journal of Public Economics” 51, 1993, nr 2, June, s. 153-159.

³⁸ A. Alesina, G. Tabellini, *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy*, s. 22.

³⁹ Zob. M. Sutter, *The Political Economy of Fiscal Policy: An Experimental Study on the Strategic Use of Deficits*, „Public Choice” 116, 2003, nr 3-4, September, s. 313-332.

ności, P. Petterson-Lidbom dokonał weryfikacji empirycznej powyższych modeli na przykładzie rządów lokalnych w Szwecji w latach 1974-1994, działających w tych samych ramach konstytucyjnych i instytucjonalnych. Badania tego autora wykazały prawidłowość modelu przedstawionego przez T. Perssona i L. E. O. Svenssona⁴⁰.

Zdaniem A. Alesiny i R. Perottiego, modele strategicznego wykorzystania deficytu budżetowego mogą dostarczyć częściowej odpowiedzi na pytanie, dlaczego – począwszy od lat siedemdziesiątych XX w. – deficyt budżetowy kształtuje się w wielu krajach na wysokim poziomie. W opinii tych autorów, w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. zaobserwować można było znacznie częstsze zmiany opcji politycznej sprawującej władzę (partia prawicowa zastępowana przez partię lewicową i odwrotnie) niż w poprzednich dwóch dekadach. W latach 1960-1972 do „znaczącej” zmiany rządu w gospodarkach krajów OECD dochodziło średnio co 10,5 roku, a w okresie 1973-1987 – średnio co 6,5 roku. Te częstsze zmiany, szczególnie po 1972 r., przyczyniły się zatem do wzrostu deficytu budżetowego⁴¹.

Podsumowując, modele strategicznego wykorzystania deficytu budżetowego, mimo że badania empiryczne nie dostarczają jednoznacznych dowodów na ich słuszność, mogą przyczynić się do wyjaśnienia szeregu epizodów wystąpienia deficytu budżetowego w różnych krajach.

4. Modele opisujące konflikty pomiędzy partiami politycznymi (*conflicts among political parties*)

W niniejszym podpunkcie zostały przedstawione modele, w których deficyt budżetowy wynika z konfliktów zachodzących pomiędzy partiami politycznymi (lub grupami społecznymi) mającymi wpływ na bieżące kształtowanie się polityki budżetowej.

Partie polityczne mogą sprawować władzę samodzielnie lub tworzyć koalicje rządowe. W opinii wielu ekonomistów to właśnie rządy koalicyjne najbardziej przyczyniają się do powstawania oraz utrzymywania się deficytu budżetowego. Jak argumentują N. Roubini i J. Sachs, jest to szczególnie widoczne w okresie załamania gospodarczego⁴².

W rządzie koalicyjnym wypracowanie wspólnej polityki budżetowej jest dosyć często trudne i długotrwałe, ponieważ partie wchodzące w skład rządu mają odmienne cele i reprezentują interesy różnych grup społecznych. Zdaniem N. Roubiniego i J. Sachsa, nagły spadek aktywności gospodarczej, wiążący się z dokonaniem niezbędnych cięć w wydatkach budżetowych, zaowocuje utrzymującym się deficytem budżetowym. W opinii tych autorów, mają na to wpływ trzy czynniki. Po pierwsze – każdy z koalicjantów będzie starał się zachować swój program wydatków na dotychczasowym poziomie, dlatego najprawdopodobniej nie dojdzie do żadnych cięć. Rząd koalicyjny stanie

⁴⁰ P. Petterson-Lidbom, *An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt*, „Journal of Political Economy” 109, 2001, nr 3, June, s. 570-583.

⁴¹ A. Alesina, R. Perotti, *The Political Economy of Budget Deficits*, s. 20.

⁴² N. Roubini, J. Sachs, op. cit., s. 22.

wówczas przed tzw. dylematem więźnia. Po drugie – każdy z partnerów dysponuje prawem weta. Nawet najmniejsza partia wchodząca w skład rządu pod groźbą zerwania koalicji może zablokować wszelkie propozycje zgłaszane przez pozostałych koalicjantów. Równocześnie jednak partia ta ma niewielką szansę, by przeforsować swoje projekty. Po trzecie – brak skutecznych mechanizmów, które wymuszałyby szybką i sprawną współpracę pomiędzy partiami wchodzącymi w skład rządu. Odpowiedzialność za prowadzoną przez rząd koalicyjny politykę rozkłada się na wszystkich partnerów, co uniemożliwia wyborcom ocenienie, która z partii ponosi winę za poszczególne błędy. Dlatego też wyborcy niewiele mogą zrobić, by zdyscyplinować partie koalicyjne⁴³.

Ekonomiści wskazują ponadto na jeszcze jeden czynnik, który sprawia, że rządy koalicyjne charakteryzują się z reguły wyższym deficytem budżetowym. Uważa się, że okres sprawowania władzy przez taki rząd jest krótszy niż rządu, w skład którego wchodzi tylko jedna partia. Dlatego rząd koalicyjny będzie prowadził politykę nastawioną raczej na krótki okres, nie bacząc na przyszłe koszty takiego postępowania. Skutkiem takiej polityki będą wyższe wydatki budżetowe, a tym samym większy deficyt⁴⁴.

Wyniki testów empirycznych przeprowadzonych dla powyższych modeli wykazują duże zróżnicowanie. N. Roubini i J. Sachs na podstawie skonstruowanego przez siebie indeksu stwierdzają, że kraje, w których władzę sprawował rząd koalicyjny, charakteryzują się wyższymi deficytami budżetowymi niż kraje, w których działał rząd, w skład którego wchodziła tylko jedna partia. Ponadto deficyt budżetowy był tym wyższy, im szersza była koalicja rządowa⁴⁵. Z kolei P. A. Edin i H. Ohlsson argumentują, że różne zmienne przyjęte przez N. Roubiniego oraz J. Sachsa w ich indeksie odnoszą się raczej do rządów mniejszościowych. Zdaniem tych autorów, to rządy mniejszościowe, a nie koalicyjne, są odpowiedzialne za większy deficyt⁴⁶. Natomiast J. E. Sturm i J. de Haan na podstawie testów przeprowadzonych dla krajów europejskich w latach 1981-1989 stwierdzają, że forma rządu (koalicyjny, mniejszościowy czy jednopartyjny) nie ma znaczącego wpływu na wielkość deficytu budżetowego⁴⁷.

⁴³ Ibidem s. 24-26.

⁴⁴ T. Persson, *Politics and Economic Policy*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Institute for Empirical Macroeconomics, „Discussion Paper” 1992, nr 62, May, s. 7-8. Zdaniem grupy ekonomistów, rząd koalicyjny ma również swoje dobre strony. W opinii tych autorów, gwarantuje on bardziej stabilną i przewidywalną politykę niż rząd składający się z jednej partii; zob. M. M. L. Crepez, *Consensus Versus Majoritarian Democracy: Political Institutions and their Impact on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes*, „Comparative Political Studies” 29, 1996, nr 2, February, s. 4-26. Nawet N. Roubini i J. Sachs podkreślają, że rząd koalicyjny może radzić sobie zupełnie nieźle przy sprzyjających warunkach makroekonomicznych. N. Roubini, J. Sachs, op. cit., s. 26.

⁴⁵ N. Roubini, J. Sachs, op. cit., s. 22-23.

⁴⁶ P. A. Edin, H. Ohlsson, *Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects versus Minority Effects*, „European Economic Review” 35, 1991, nr 8, December, s. 1597-1603. J. de Haan i J. E. Sturm również stwierdzają, że indeks N. Roubiniego i J. Sachsa zawiera błędy; J. de Haan, J. E. Sturm, *Political and Economic Determinants of OECD Budget Deficits and Government Expenditures: A Reinvestigation*, „European Journal of Political Economy” 13, 1997, nr 4, December, s. 739-750.

⁴⁷ J. E. Sturm, J. de Haan, *Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community*, „Public Choice” 80, 1994, nr 1-2, July, s. 157-172. Do podobnego wniosku doszli S. A. Borrelli i T. J. Royed, którzy również nie stwierdzili silnego związku pomiędzy formą rządu

W opinii J. de Haana, J. E. Sturma i G. Beekhuisa nieprawdziwe jest twierdzenie, że rządowi koalicyjnemu w obliczu nagłego załamania gospodarczego trudniej będzie ograniczyć deficyt budżetowy. Z badań przeprowadzonych przez tych autorów dla krajów OECD w okresie 1979-1995 wynika, że nie ma żadnej różnicy pomiędzy rządem koalicyjnym a rządem składającym się z jednej partii, w działaniu na rzecz zmniejszenia deficytu budżetowego po wystąpieniu załamania gospodarczego⁴⁸. Natomiast J. Poterba, na podstawie badań przeprowadzonych dla poszczególnych stanów w USA, przedstawia dowody, że stany, w których władza była podzielona, reagowały znacznie później na kryzys niż stany, w których władzę sprawowała tylko jedna partia. Poza tym w tych stanach znacznie częściej występował deficyt budżetowy⁴⁹.

Większość testów empirycznych potwierdza, że im krótszy jest okres sprawowania władzy przez rząd oraz im częstsze są jego zmiany, tym wyższy jest deficyt budżetowy. Tak więc rządy koalicyjne, które z reguły sprawują władzę krócej niż rządy składające się z jednej partii, będą charakteryzowały się wyższym poziomem deficytu budżetowego⁵⁰.

Wiele krajów prowadzi politykę gospodarczą, która okazuje się zgubna w długim okresie, np. nadmierna kreacja pieniądza lub utrzymujący się wysoki deficyt budżetowy. Skoro wiadomo, że niezbędne będzie przeprowadzenie wcześniej lub później odpowiednich reform ekonomicznych kładących kres złej polityce, to dlaczego dostosowań tych nie dokonuje się natychmiast, lecz w większości przypadków z mniejszym lub większym opóźnieniem? Odpowiedź na powyższe pytanie przedstawili A. Alesina i A. Drazen. Ekonomiści ci posłużyli się w tym celu opracowanym przez siebie modelem „wojny na wyczerpanie” przeciwnika (*war of attrition*)⁵¹.

Model „wojny na wyczerpanie” zakłada, że opóźnienia w przeprowadzeniu reform wynikają z konfliktów pomiędzy partiami politycznymi lub grupami społecznymi związanych z ponoszeniem ciężaru programu stabilizacyjnego. Model ten opisuje sytuację powstania deficytu budżetowego w następstwie nagłego załamania gospodarczego⁵². Zachodzi wówczas konieczność ograniczenia tego deficytu – albo za pomocą redukcji wydatków budżetowych, albo podwyższenia stawek podatkowych. Jednak te dostosowania fiskalne, zmie-

a deficytem budżetowym. S. A. Borrelli, T. J. Royed, *Government Strength and Budget Deficits in Advanced Democracies*, „European Journal of Political Research” 28, 1995, nr 2, September, s. 225-260.

⁴⁸ J. de Haan, J. E. Sturm, G. Beekhuis, *The Weak Government Thesis: Some New Evidence*, „Public Choice” 101, 1999, nr 3-4, December, s. 163-176.

⁴⁹ J. M. Poterba, *State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics*, „NBER Working Paper” 1993, nr 4375, May, s. 22-24.

⁵⁰ Zob. V. Grilli, D. Masciandaro, G. Tabellini, *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, „Economic Policy” 6, 1991, nr 13, October, s. 341-392.

⁵¹ A. Alesina, A. Drazen, *Why are Stabilizations Delayed?*, „NBER Working Paper” 1989, nr 3053, August. Jak dodają T. Persson i G. Tabellini, model ten bazuje na modelu „biologicznej wojny na wyczerpanie” przedstawionym przez J. Rileya oraz na modelu dóbr publicznych autorstwa C. Blissia i B. Nalebuffa; T. Persson, G. Tabellini, *Political Economics and Macroeconomic Policy*, „NBER Working Paper” 1997, nr 6329, December, s. 72.

⁵² Jak wskazują L. M. Imbeau i K. Chenard, zgodnie z modelem wygładzania stawek podatkowych, rząd w celu zrównoważenia budżetu powinien niezwłocznie zwiększyć dochody budżetowe (podnosząc podatki); L. M. Imbeau, K. Chenard, op. cit., s. 10.

rzające do zrównoważenia budżetu, nie zostaną przeprowadzone natychmiast ze względu na wspomniane wyżej konflikty pomiędzy partiami politycznymi lub grupami społecznymi. Każda ze stron tego konfliktu stara się, aby poniesione przez nią koszty związane z programem stabilizacyjnym były jak najmniejsze. W rezultacie dochodzi do „wojny na wyczerpanie”, która trwa dopóty, dopóki jedna ze stron ustąpi i poniesie większy ciężar koniecznych dostosowań. Strona ustępująca decyduje się na takie postępowanie, ponieważ koszty związane z opóźnianiem programu stabilizacyjnego znacznie przekraczają korzyści, jakie mogłoby jej przynieść dalsze trwanie konfliktu⁵³.

Z modelu „wojny na wyczerpanie” wynika, że im dłużej trwa konflikt pomiędzy partiami politycznymi lub grupami społecznymi co do podziału ciężaru programu stabilizacyjnego, zmierzającego do likwidacji deficytu budżetowego, tym większe następują opóźnienia w jego wprowadzeniu⁵⁴. A. Alesina, S. Ardagna i F. Trebbi argumentują, że opóźnienia te będą szczególnie widoczne w okresie sprawowania władzy przez rząd koalicyjny. Każdy z koalicjantów starać się będzie chronić swoich wyborców przed nadmiernymi podatkami lub cięciami w wydatkach budżetowych koniecznych w celu likwidacji deficytu budżetowego. Możliwość jego ograniczenia pojawi się w momencie, gdy najsłabszy z partnerów koalicyjnych ustąpi i wojna na wyczerpanie zostanie zakończona. Jak dodają ci ekonomiści, program stabilizacyjny znacznie łatwiej i szybciej można wprowadzić, gdy władzę sprawuje rząd, w skład którego wchodzi tylko jedna partia⁵⁵. W opinii tych autorów nie oznacza to jednak, że rząd złożony z jednej partii jest „lepszy” od rządu koalicyjnego. Rząd, który dokonuje stabilizacji szybciej, może równocześnie negatywnie wpływać na wiele dziedzin życia gospodarczego. Poza tym może on również bardzo nierównomiernie rozkładać koszty związane z programem stabilizacyjnym⁵⁶. Powyższy pogląd podziela M. M. Pinho, który uważa, że rząd złożony tylko z jednej partii dość szybko dokonuje stabilizacji, gdyż przesuwają on koszty koniecznych reform na zwolenników innych partii⁵⁷.

A. Alesina i A. Drazen stwierdzają, że model „wojny na wyczerpanie” nie jest w stanie wyjaśnić wszystkich epizodów związanych z opóźnieniami we wprowadzaniu makroekonomicznej stabilizacji. Jednakże, jak wynika z wielu przykładów przeprowadzania stabilizacji (likwidacji deficytu budżetowego bądź hiperinflacji) podanych przez tych autorów, wszelkie

⁵³ A. Alesina, A. Drazen, *Why are Stabilizations Delayed?...*, op. cit., s. 2.

⁵⁴ Jak zauważa A. Drazen: „[...] zaniechanie przeprowadzenia korzystnych społecznie reform ekonomicznych lub ich przeprowadzenie ze znacznym opóźnieniem jest najlepszym przykładem na rozbieżność pomiędzy prostymi modelami ekonomii politycznej zawartymi w podręcznikach a rzeczywistością”. A. Drazen, *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton 2000, cyt. za: B. Snowdon, *The Influence of Political Distortions on Economic Performance: The Contributions of Alberto Alesina*, „World Economics” 5, 2004, nr 4, October-December, s. 104.

⁵⁵ A. Alesina, S. Ardagna i F. Trebbi dodają również, że program stabilizacyjny znacznie łatwiej przeprowadzić bezpośrednio po wyborach, kiedy nowy rząd cieszy się wysokim poparciem lub gdy do kolejnych wyborów pozostało jeszcze dużo czasu; A. Alesina, S. Ardagna, F. Trebbi, *Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms*, „NBER Working Paper” 2006, nr 12049, February, s. 3.

⁵⁶ Ibidem, s. 8.

⁵⁷ M. M. Pinho, *Political Models of Budget Deficits: A Literature Review...*, s. 19.

opóźnienia były spowodowane właśnie prowadzeniem „wojny na wyczerpanie”⁵⁸. Wielu autorów znajduje również potwierdzenie faktu, że w okresie sprawowania władzy przez rząd koalicyjny niezbędne dostosowania fiskalne następują z większym opóźnieniem w porównaniu do szybkiego działania rządu złożonego tylko z jednej partii. Ponadto ekonomiści przedstawiają dowody, że wraz ze wzrostem liczby partii wchodzących w skład koalicji rządowej programy stabilizacyjne wprowadzane są z jeszcze większym opóźnieniem⁵⁹.

Z modelu przedstawionego przez A. Velasco wynika również, że deficyt budżetowy będzie większy w okresie sprawowania władzy przez rząd koalicyjny niż przez rząd złożony z jednej partii. Model ten opisuje społeczeństwo podzielone na kilka wpływowych grup, z których każda odnosi korzyści z określonego rodzaju wydatków rządowych. A. Velasco zakłada, że rząd jest na tyle słaby, że grupy społeczne mogą wpływać na podejmowane przez rząd decyzje fiskalne w celu pozyskania dla siebie jak największej kwoty wydatków. W takich okolicznościach w budżecie dosyć często występować będzie deficyt⁶⁰.

Ministrowie wchodzący w skład rządu koalicyjnego i reprezentujący określoną grupę społeczną z pewnością będą optowali za większymi funduszami przekazywanymi na ich resort. Od postawy ministra finansów będzie zależało, czy te fundusze uda się pozyskać. Na szczeblu lokalnym grupy społeczne mogą również otrzymać dodatkowe środki. Rząd lokalny, uciekając się do deficytu, może zwiększyć wydatki na grupy zamieszkujące ten region. Ponadto przedsiębiorstwa państwowe, płacąc wyższe wynagrodzenia, mogą również przyczynić się do większych transferów na rzecz grup społecznych⁶¹.

Z przedstawionych w niniejszym podpunkcie modeli opisujących konflikty pomiędzy partiami politycznymi wynika, że im krótszy jest okres sprawowania władzy przez rząd, im częstsze są jego zmiany, im więcej partii wchodzi w skład rządu, tym wyższy jest deficyt budżetowy. Zatem rządy koalicyjne, których kadencja trwa z reguły krócej niż rządu składającego się z jednej partii, będą charakteryzowały się większym deficytem budżetowym. Ponadto model „wojny na wyczerpanie”⁶² zakłada, że im dłużej trwa konflikt pomiędzy partiami politycznymi lub grupami społecznymi odnośnie do podziału ciężaru programu stabilizacyjnego zmierzającego do likwidacji deficytu budżetowego, tym większe następują opóźnienia w jego wprowadzeniu. Opóźnienia te będą szczególnie widoczne w okresie sprawowania władzy przez rząd koalicyjny. Większość testów empirycznych potwierdza te wnioski.

⁵⁸ A. Alesina, A. Drazen, *Why are Stabilizations Delayed?...*, s. 4-6. Więcej na temat modelu „wojny na wyczerpanie” w przypadku przeprowadzania stabilizacji zmierzającej do ograniczenia wysokiej inflacji zob. J. A. Hamann, A. Prati, *Why Do Many Disinflations Fail? The Importance of Luck, Timing, and Political Institutions*, „IMF Working Paper” 2002, nr 2(228), December.

⁵⁹ E. Spolaore, *Adjustments in Different Government Systems*, „Economics and Politics” 16, 2004, nr 2, July, s. 117-146.

⁶⁰ A. Velasco, *Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking*, „NBER Working Paper” 1997, nr 6286, November, s. 1.

⁶¹ A. Velasco, *A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms*, „NBER Working Paper” 1997, nr 6336, December, s. 2-4.

⁶² T. Persson oraz G. Tabellini wskazują, że model „wojny na wyczerpanie” może być pomocny w badaniu konsekwencji pomocy finansowej dla krajów rozwijających się; T. Persson, G. Tabellini, op. cit., s. 74.

5. Modele bazujące na roli instytucji budżetowych

Ostatni typ modeli podkreśla szczególną rolę, jaką odgrywają instytucje budżetowe. Zdaniem wielu autorów, ze względu na to, że w poszczególnych krajach instytucje budżetowe kształtują się odmiennie, modele na nich oparte mogą dobrze wytłumaczyć różnice w doświadczeniach fiskalnych.

Instytucje budżetowe są to zatem wszelkie zasady oraz regulacje, zgodnie z którymi budżet jest przygotowywany, uchwalany i realizowany⁶³. Kształtują się one z reguły na przestrzeni lat pod wpływem wielu czynników społecznych, politycznych oraz historycznych. Wzrost oraz utrzymywanie się deficytu budżetowego może prowadzić do zreformowania instytucji budżetowych, co miało miejsce w niektórych krajach w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Jak podkreślają A. Alesina, R. Hausmann, R. Hommes i E. Stein, zmiana instytucji budżetowych jest jednak niezwykle kosztowna i skomplikowana. Dokonać ich zmiany można wtedy, gdy obecnie istniejące są wysoce niezadowolające. Zdaniem tych autorów, instytucje budżetowe są relatywnie stabilne na przestrzeni lat, tak że w średnim okresie (w granicach 10 lat) oraz w modelach opartych na tych instytucjach są one uważane za niezmiennie⁶⁴.

Można wyróżnić trzy rodzaje instytucji budżetowych:

- 1) prawa ustanawiające ograniczenia fiskalne,
- 2) procedury związane z przygotowywaniem i uchwalaniem budżetu,
- 3) zasady dotyczące „przejrzystości” (*transparency*) budżetu⁶⁵.

Prawa ustanawiające ograniczenia fiskalne mogą przybierać różne formy. Najbardziej powszechnym przykładem tego typu praw jest zasada zrównoważonego budżetu. Oprócz praw uchwalanych wewnątrz, również międzynarodowe zobowiązania mogą wpłynąć na ograniczenie deficytu budżetowego. Kraj Unii Europejskiej, chcący przyjąć wspólną walutę, musi spełniać kryteria konwergencji zawarte w Traktacie z Maastricht. Zgodnie z nimi deficyt budżetowy nie powinien przekraczać 3% PKB. Zdaniem M. Eslavy, jeśli zapewni się efektywne przestrzeganie tych praw, z pewnością wzrośnie dyscyplina budżetowa. Jednak kosztem takiego przestrzegania – jak dodaje M. Eslava – będzie niemożliwość posłużenia się deficytem budżetowym w przypadku przejściowego wzrostu wydatków lub spadku dochodów budżetowych⁶⁶.

Procedury związane z przygotowywaniem oraz uchwalaniem budżetu określają, kto (kiedy) – zarówno na szczeblu władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej – ma wpływ na ostateczny kształt budżetu. Tę grupę instytucji budżetowych najczęściej dzieli się na: „hierarchiczne” oraz „kolegialne”⁶⁷. Instytucje „hierarchiczne” m.in.:

⁶³ A. Alesina, R. Perotti, *Budget Deficits and Budget Institutions*, „NBER Working Paper” 1996, nr 5556, May, s. 3.

⁶⁴ A. Alesina, R. Hausmann, R. Hommes, E. Stein, *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, „NBER Working Paper” 1996, nr 5586, May, s. 3.

⁶⁵ Ibidem, s. 4; także *Budget Procedures and Institutions Influence Budget Outcomes*, „IMF Survey” 1996, nr 28, October, s. 1.

⁶⁶ M. Eslava, *The Political Economy of Fiscal Policy: Survey*, Inter – American Development Bank, Research Department, Working Paper No. 583, October 2006, s. 23. Wersja on – line: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=845692>.

⁶⁷ A. Alesina, R. Hausmann, R. Hommes, E. Stein, *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America...*, op. cit., s. 5.

1) przypisują kluczową rolę premierowi lub ministrowi finansów w procesie przygotowywania budżetu,

2) określają nadrzędną rolę władzy wykonawczej nad władzą ustawodawczą w procesie budżetowym,

3) znacznie ograniczają możliwość zgłaszania wszelkich poprawek do budżetu przez władzę ustawodawczą.

Instytucje „kolegialne” stanowią przeciwieństwo instytucji „hierarchicznych”. Zakładają one większą demokrację na każdym etapie procesu budżetowego, tzn. równie ważną rolę, jak premier lub minister finansów, w procesie przygotowywania budżetu odgrywają poszczególni ministrowie. Zdaniem A. Alesiny i R. Perottiego, instytucje „hierarchiczne” przyczyniają się do większej dyscypliny fiskalnej. Kraj stosujący te instytucje z pewnością nie będzie zmagał się z dużym i długotrwałym deficytem budżetowym, a niezbędne dostosowania fiskalne zostaną wprowadzone szybko. Jednakże – jak dodają ci autorzy – budżet przyjęty zgodnie z tymi procedurami będzie podporządkowany wyłącznie interesom większości⁶⁸.

A. Alesina, N. Roubini i G. Cohen wyróżniają dwa sposoby głosowania nad budżetem na szczeblu władzy ustawodawczej:

1) najpierw ustalenie ogólnej wysokości budżetu, a następnie dokonanie rozdziału tej kwoty na poszczególne programy,

2) w pierwszej kolejności decydowanie o wielkości wydatków na poszczególne programy, które po zsumowaniu ustalą ogólną wysokość budżetu.

Zdaniem tych autorów głosowanie według pierwszego sposobu będzie sprzyjało utrzymaniu dyscypliny budżetowej⁶⁹.

Procedury dotyczące zatwierdzania budżetu i zgłaszania do niego poprawek można podzielić na „zamknięte” i „otwarte”. W myśl procedur „zamkniętych” ustawodawca zgłasza projekt budżetu, który jest następnie poddawany pod głosowanie. Jeśli nie uzyska on akceptacji, ustawodawca przedstawia kolejny projekt itd., aż do momentu, gdy któryś z projektów zostanie pomyślnie przegłosowany. Zgodnie z procedurami „otwartymi”, do przedstawionego projektu budżetu można zgłaszać poprawki, które również poddaje się pod głosowanie. Budżet zostanie wówczas uchwalony w wersji, która uzyska największe poparcie. Jak widać procedury „zamknięte”, w przeciwieństwie do procedur „otwartych”, znacznie ograniczają możliwość zgłaszania poprawek przez władzę ustawodawczą do projektu budżetu przedstawionego przez rząd. Skutkuje to mniejszym deficytem budżetowym oraz ograniczeniem ogólnego poziomu wydatków⁷⁰.

Budżety krajów – zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się – są często nadmiernie rozbudowane oraz mało przejrzyste. Spowodowane jest to częściowo koniecznością (np. przepisami prawa), a częściowo jest wynikiem celowego zabiegu ze strony polityków. Stwarza to możliwość prowadzenia tzw. kreatywnej księgowości. Rząd stara się zazwyczaj „ukryć” koszty bieżących

⁶⁸ A. Alesina, R. Perotti, *Budget Deficits and Budget Institutions*, s. 7.

⁶⁹ A. Alesina, N. Roubini, G. Cohen, op. cit., s. 241.

⁷⁰ *Budget Procedures and Institutions Influence Budget Outcomes...*, s. 2.

wydatków budżetowych, przesuwając je na kolejne lata lub korzystając ze źródeł pozabudżetowych. Jak dodają A. Alesina i R. Perotti, równie powszechną praktyką jest przyjmowanie przez rząd zbyt optymistycznych założeń dotyczących kształtowania się w danym roku szeregu zmiennych makroekonomicznych (w tym dochodów podatkowych) i jednocześnie niedoszacowanie poziomu wydatków budżetowych. Wówczas za powstały na koniec roku „nieoczekiwany” deficyt budżetowy obarcza się winą „niesprzyjające okoliczności”⁷¹. Można zatem stwierdzić, że w interesie polityków leży, by budżet był jak najmniej przejrzysty. Utworzenie niezależnych instytucji, które kontrolować będą proces budżetowy oraz stworzenie procedur, które zapewnią przejrzystość budżetu i ograniczą możliwość „kreatywnej księgowości”, skutkować będzie większą dyscypliną budżetową oraz mniejszymi deficytami.

Czy testy empiryczne potwierdzają, że instytucje budżetowe mają wpływ na kształtowanie się budżetu?

Ekonomiści w większości wypadków potwierdzają skuteczność praw wprowadzających ograniczenia fiskalne. J. M. Poterba stwierdza, że zastosowanie w USA – zarówno na szczeblu federalnym, jak i stanowym – wielu ustaw przeciwdziałających deficytowi budżetowemu przyczyniło się do jego ograniczenia⁷². G. Kirchgaessner stwierdza, że w krajach, w których wprowadzono powyższe prawa, udało się obniżyć wydatki publiczne. Jednakże – jak dodaje ten autor – wiązało to się w niektórych przypadkach z pogorszeniem jakości świadczonych przez państwo usług, szczególnie szkolnictwa⁷³.

Badania empiryczne potwierdzają również, że w krajach, w których obowiązują instytucje „hierarchiczne” oraz procedury „zamknięte”, deficyt budżetowy będzie kształtował się na niższym poziomie niż w krajach, w których obowiązują instytucje „kolegialne” oraz procedury „otwarte”. J. von Hagen i I. Harden stwierdzają na podstawie przeprowadzonych przez siebie badań dla krajów Unii Europejskiej w latach 1970-1990, że instytucje budżetowe, które przyznają znaczącą rolę ministrowi finansów i ograniczają możliwość zgłaszania poprawek do budżetu przez parlament, wpływają na większą dyscyplinę budżetową. W krajach, w których istniały te instytucje, deficyt budżetowy wynosił średnio 2% PKB, podczas gdy w krajach o „słabych” instytucjach budżetowych, deficyt kształtował się na średnim poziomie 11% PKB⁷⁴. W Europie najlepszymi przykładami krajów, w których obowiązują instytucje „hierarchiczne” są Francja oraz Wielka Brytania. Żaden z tych krajów nie doświadcza wysokiego poziomu deficytu budżetowego i długu publicznego, pomimo dużego udziału sektora publicznego w gospodarce francuskiej oraz

⁷¹ A. Alesina, R. Perotti, *Budget Deficits and Budget Institutions*, s. 8.

⁷² J. M. Poterba, *Do Budget Rules Work?*, „NBER Working Paper” 1996, nr 5550, April, s. 47.

⁷³ G. Kirchgaessner, *The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of Empirical Evidence*, „CESifo Working Paper” 2001, nr 617; cyt. za: M. M. Pinho, *Political Models of Budget Deficits: A Literature Review...*, s. 29-30.

⁷⁴ J. von Hagen, *Budgeting Procedure and Fiscal Performance in the European Community*, Commission of the European Communities, „Economic Papers” 1992, nr 96, October; J. von Hagen, I. Harden, *National Budget Processes and Fiscal Performance*, „European Economy-Reports and Studies” 1994, nr 3, s. 311-418.

relatywnie niskiej stopy wzrostu gospodarczego w ostatnich dekadach w Wielkiej Brytanii. Natomiast we Włoszech, gdzie występują instytucje „kolegialne”, deficyt budżetowy oraz dług publiczny osiągają znaczne rozmiary⁷⁵.

Podobne wnioski dla 20 krajów Ameryki Łacińskiej przedstawili A. Alesina, R. Hausmann, R. Hommes i E. Stein. Ekonomiści ci stwierdzili, że kraje o „hierarchicznych” instytucjach budżetowych charakteryzowały się w latach 1980-1993 nadwyżką budżetową w wysokości 1,8% PKB, natomiast kraje o „kolegialnych” instytucjach budżetowych doświadczyły w tym samym okresie deficytu budżetowego na poziomie 2,2% PKB⁷⁶.

W wymienionych wyżej artykułach autorzy również dowodzą, że przejrzystość procedur budżetowych związana jest z większą dyscypliną budżetową. Ponadto C. Zarazaga wskazuje, że brak tej przejrzystości może przyczynić się do wzrostu wydatków budżetowych oraz „megainflacji”⁷⁷. J. E. Alt i D. D. Lassen stwierdzają na przykładzie dużej liczby krajów OECD, że większa przejrzystość instytucji budżetowych prowadzi do niższego deficytu oraz długu publicznego⁷⁸.

Badania empiryczne w przeważającej części potwierdzają zatem, że instytucje budżetowe mają wpływ na kształtowanie się budżetu. Odmienność tych instytucji w poszczególnych krajach pozwala wytłumaczyć różnice w doświadczeniach fiskalnych pomiędzy krajami. Jednak z uwagi na fakt, że instytucje budżetowe są relatywnie stabilne na przestrzeni lat, trudno za pomocą modeli na nich opartych wyjaśnić przejściowy wzrost poziomu deficytu budżetowego oraz długu publicznego.

IV. ZAKOŃCZENIE

Zdaniem przedstawicieli „nowej makroekonomii politycznej”, przyczyn występowania oraz utrzymywania się deficytu budżetowego nie można wytłumaczyć wyłącznie za pomocą czynników ekonomicznych. Ekonomiści z tej szkoły wskazują zatem na czynniki polityczno-instytucjonalne, które pozwalają lepiej zrozumieć cały proces budżetowy. W celu zbadania wpływu tych czynników na deficyt budżetowy skonstruowano szereg modeli:

1) modele oparte na założeniu o oportunistycznym zachowaniu polityków oraz krótkowzroczności wyborców,

2) modele zakładające ideologiczne postępowanie polityków lub modele tworzone na podstawie koncepcji polityka „stronniczego” (*partisan cycle*),

3) modele strategicznego wykorzystania deficytu budżetowego,

⁷⁵ *Budget Procedures and Institutions Influence Budget Outcomes...*, s. 1.

⁷⁶ A. Alesina, R. Hausmann, R. Hommes, E. Stein, op. cit., s. 19-22.

⁷⁷ C. Zarazaga, *Hiperinflations and Moral Hazard In the Appropriation of Seignorage*, „Federal Reserve Bank of Dallas Working Paper” 1996; cyt. za: A. Alesina, R. Hausmann, R. Hommes, E. Stein, op. cit., s. 9.

⁷⁸ J. E. Alt oraz D. D. Lassen, *Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD Countries*, „European Economic Review” 50, 2006, nr 6, August, s. 1403-1439.

4) modele opisujące konflikty pomiędzy partiami politycznymi (*conflicts among political parties*),

5) modele bazujące na roli instytucji budżetowych.

W niniejszym artykule przedstawiono argumenty zarówno zwolenników, jak i przeciwników wyżej wymienionych modeli. Zaprezentowano ponadto wyniki dokonanych przez ekonomistów badań empirycznych. Badania te charakteryzują się dużą różnorodnością, co – w opinii ekonomistów – oznacza, że w wielu obszarach konieczne są dalsze studia oraz testy empiryczne.

*Mgr Piotr Struś jest doktorantem
Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.*

POLITICAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF A BUDGET DEFICIT

Summary

Many countries of the world – both developed and developing – have systematically run budget deficits, especially since 1970s. Fiscal positions, even within economically homogeneous groups of countries, have also varied. Economic arguments alone are not sufficient to explain the cross-countries differences of budget deficits that are being observed. Therefore, recent political economy literature emphasises the role of political and institutional factors in the explanation of the fiscal policy and, in particular, of the budget balances behaviour. This paper surveys a set of political – institutional models of budget deficits. It starts with a review of the “tax smoothing” theory. This theory serves as a normative benchmark from which the political-institutional models depart.