

Przemysław Pacześ

3. Polityczny cykl koniunkturalny w dobie kryzysu

Streszczenie

Próbując odnaleźć odpowiedź na pytanie dotyczące źródeł kryzysu finansowego zapoczątkowanego w Stanach Zjednoczonych na przełomie 2007 i 2008 r. oraz mającego obecnie miejsce w Europie kryzysu zadłużenia, autor zwraca uwagę na znaczenie działań politycznych, zarówno w kontekście potencjalnych źródeł sprawczych kryzysu, jak również, jako czynników determinujących naprawę finansów publicznych. Nawiązując do klasycznych teorii politycznego cyklu koniunkturalnego wskazuje argumenty mogące świadczyć, iż politycy prawicowi w pewnych warunkach zwiększają zadłużenie państwa. Teza ta nie jest powszechnie znana i akceptowana. Autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, dlaczego rządy w obliczu kryzysu unikają wprowadzania niezbędnych reform. W efekcie rozważa kwestię, w jakim stopniu wybory polityczne wpływają na zadłużenie gospodarek. Jest to ukryta forma pytania o to, w jakim stopniu ustrój demokratyczny prowadzi do zadłużenia państw.

Słowa kluczowe: polityczny cykl koniunkturalny, cykl polityczny, kryzys finansowy, kryzys zadłużenia, finanse publiczne

Political Business Cycle in Crisis Time

Abstract

In an attempt to address the question concerning sources of the financial crisis that started in the United States at the turn of 2007 and the current European debt crisis, the author indicates the significance of political activity in the context of potential factors triggering the crisis as well as the ones contributing to public finance situation. Referring to the classic theories of political business cycle, the author presents arguments that might prove that the right-wing politicians under some circumstances contribute to mounting indebtedness of the state. This thesis is not commonly known and approved. The author also tries to answer the question why governments in view of a crisis are reluctant to launch indispensable reforms. Finally, he discusses the extent to which political choices affect indebted economies. This discussion focuses on the concealed question to what extent democratic system brings about indebtedness to the state.

Key words: political business cycle, political cycle, financial crisis, debt crisis, public finance

Mający obecnie miejsce w Europie kryzys zadłużenia stanowi drugą falę światowego kryzysu finansowego zapoczątkowanego w Stanach Zjednoczonych na przełomie 2007 i 2008 r. Do chwili obecnej nie udało się wypracować jednolitego stanowiska co do źródeł tego kryzysu. Jako potencjalne przyczyny wskazuje się znaczną deregulację sektora finansowego oraz szereg nadużyć finansowych.

Od czasu kryzysu mającego miejsce w latach 30-tych XX wieku, jednym z podstawowych aktów prawnych regulujących rynek finansowy w Stanach Zjednoczonych była ustawa Glassa-Steagala. Jej ideą było oddzielenie bankowości detalicznej od inwestycyjnej w celu ochrony oszczędności gospodarstw domowych przed ewentualnymi negatywnymi skutkami spekulacyjnej działalności banków. Prawo nie zawsze jednak było przestrzegane, czego przykładem może być połączenie w 1998 r. Citicorp z Travelers Group. Fed pod kierownictwem Alana Greenspana odstąpił od restrykcyjnego egzekwowania prawa, oczekując na przyjęcie przez Kongres ustawy Gramma-Leacha-Blileya uchylającej ustawę Glassa-Steagala. W międzyczasie rozregulowany został również rynek derywatów poprzez wejście w życie ustawy znacznie ograniczającej nadzór nad obrotem instrumentami pochodnymi.

Można zaryzykować stwierdzenie, że to właśnie pozbawiony nadzoru obrót instrumentami rynku finansowego, w szczególności obligacjami zabezpieczonymi długiem powinien zostać uznany za jedno z podstawowych źródeł kryzysu. Spekulacja instrumentami zbudowanymi w oparciu o niskiej jakości kredyty hipoteczne typu „subprime” doprowadziła do znacznych strat instytucje finansowe z całego świata. Banki grały na spadki cen sprzedawanych przez siebie „śmieciowych” papierów, posiadających jednocześnie wysokie ratingi. Symbolicznym momentem uznawanym za początek światowego kryzysu był upadek banku Lehman Brothers. Zgodnie z obecną wiedzą przyczyną bankructwa banku były m.in. fałszerstwa danych dotyczących sytuacji finansowej. Oszustwa greckiego rządu dotyczące w szczególności wielkości deficytu budżetowego są z kolei uważane za bezpośrednią przyczynę kryzysu w strefie euro.

Dokonując analizy źródeł kryzysu nie sposób pominąć znaczenia czynników politycznych. Trudno o jednoznaczne stwierdzenie, czy mechanizm wyborczy, obok zbyt dużej deregulacji i mających miejsce nadużyć finansowych mógł się przyczynić do powstania kryzysu. Niełatwo również odnaleźć wskazówki w odniesieniu do tego, jaką politykę prowadzą, a jaką politykę powinny prowadzić rządy w okresie walki z kryzysem, w szczególności z kryzysem zadłużenia mającym obecnie miejsce w Europie. Brak także szczegółowych analiz, jakie polityczne i gospodarcze

konsekwencje mogą wynikać z postawy, którą rządzący obecnie przyjmują, bądź z dużym prawdopodobieństwem będą przyjmować w okresie walki z kryzysem.

Wyjaśnienia wymaga także, dlaczego rządy państw europejskich unikają, bądź odwołują wprowadzenie niezbędnych reform, czego koszty będą w przyszłości ponosić społeczeństwa. I wreszcie jakie działania należy podjąć, bądź jakie mechanizmy wprowadzić, aby rządy były zmotywowane do podejmowania decyzji optymalnych z punktu widzenia zapewnienia długookresowego dobrobytu.

Czynniki polityczne jako źródło kryzysu finansowego

Poszukując wyjaśnienia przyczyn kryzysu finansowego zapoczątkowanego w Stanach Zjednoczonych na przełomie 2007 i 2008 roku w literaturze ekonomicznej małą uwagę przywiązuje się do znaczenia systemów wyborczych, jako potencjalnych czynników sprawczych. Dominuje przekonanie, że kryzys na rynku kredytów hipotecznych typu „subprime” stanowił w szczególności implikację nieudolnego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym w Stanach Zjednoczonych w okresie znacznego napływu zagranicznego kapitału. W literaturze trudno jednak odnaleźć próby wskazania związku pomiędzy słabym nadzorem nad rynkiem finansowym, polityką implikującą napływ kapitału, a partiami politycznymi sprawującymi władzę w Stanach Zjednoczonych w okresie poprzedzającym kryzys.

Empiryczne uzasadnienie tezy, że z uwagi na różnice ideologiczne, partie prawicowe i lewicowe prowadzą politykę gospodarczą leżącą w interesie innych grup społecznych można odnaleźć w pracach prekursorów teorii cyklu politycznego. Według D. Hibbsa⁵⁹ partie działają w interesie swojego zaplecza politycznego, czyli partie lewicowe w interesie związków zawodowych, natomiast partie prawicowe w interesie pracodawców. W rezultacie partie lewicowe dążą do utrzymania niskiej stopy bezrobocia, natomiast partie prawicowe do jak najniższej inflacji. Jak wynika z krzywej Philipsa wymienione cele są wzajemnie sprzeczne, co powoduje, iż kolejne zmiany rządów z prawicowych na lewicowe i odwrotnie warunkują pojawienie się cyklu.

Pomijając fakt, iż teza sformułowana przez Hibbsa spotkała się w literaturze ekonomicznej z różnego rodzaju krytyką, badania tego autora są dalekie od wyjaśnień powiązań pomiędzy doktryną partii sprawujących władzę a prawdopodobieństwem

⁵⁹Por.: D. Hibbs, *Political Parties and Macroeconomic Policy*, „American Political Science Review” 1977, Vol. 71, s. 1467-1487.

wystąpienia kryzysu finansowego. Próby odnalezienia takiego związku podjął się J. L. Broz.⁶⁰

Poszukując zależności pomiędzy składami rządów, prowadzoną polityką gospodarczą, a kryzysami finansowymi w okresie po 1973 r., czyli po upadku systemu z Bretton Woods, Broz próbował obronić tezę, iż wzrost gospodarczy jest statystycznie częściej poprzedzony rządami prawicowymi niż lewicowymi. Jego zdaniem rządy prawicowe dążą do wywołania ożywienia gospodarczego kosztem wyższego deficytu budżetowego oraz wyższego zadłużenia zagranicznego, przy jednoczesnej deregulacji wynikającej z ideologii prorynkowej, łącznie z deregulacją rynków finansowych.⁶¹

Warto zwrócić uwagę, iż teza sformułowana przez Broza, że rządy prawicowe dążą do wywołania ożywienia gospodarczego kosztem wyższego deficytu budżetowego nie jest zgodna z wynikami badań prowadzonych przez Hibbsa, który zakładał, iż w interesie grup społecznych o stosunkowo niewielkich dochodach jest niskie bezrobocie oraz relatywnie wysoka inflacja, natomiast jednostki osiągające wyższe dochody preferują niską inflację oraz względnie wysoki poziom bezrobocia. Zdaniem Hibbsa partie lewicowe reprezentując gorzej sytuowane grupy społeczne wykorzystują instrumenty polityki fiskalnej celem utrzymania niskiego bezrobocia oraz wysokiej inflacji, a jedną z dróg prowadzących do osiągnięcia tego celu jest wzrost deficytu budżetowego.⁶²

Z kolei Broz, wykorzystując dane opracowane przez Reinharta i Rogoffa⁶³, dokonał analizy 27 przypadków kryzysów finansowych w poszczególnych krajach, w podziale na pięć dużych systemowych kryzysów bankowych (Hiszpania 1977, Norwegia 1987, Finlandia 1991, Szwecja 1991, Japonia 1992), dziewięć istotnych przypadków kryzysu „subprime” (Stany Zjednoczone 2007, Wielka Brytania 2007, Niemcy 2007, Szwajcaria 2007, Islandia 2008, Irlandia 2008, Japonia 2008, Holandia 2008, Hiszpania 2008), oraz trzynaście kryzysów finansowych o średnim natężeniu (Wielka Brytania 1974, Niemcy 1977, Kanada 1983, Stany Zjednoczone 1984, Islandia 1985, Dania 1987, Nowa Zelandia 1987, Australia 1989, Włochy 1990, Grecja 1991, Wielka Brytania 1991, Francja 1994, Wielka Brytania 1995).

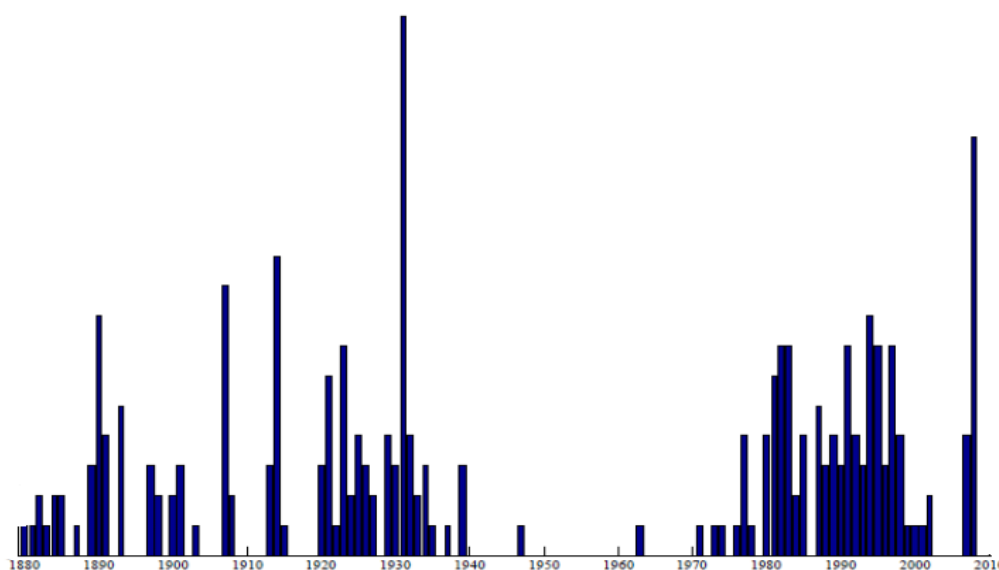
⁶⁰ J. L. Broz, *Partisan Financial Cycles*, Department of Political Science, University of California, 2010.

⁶¹ J. L. Broz, *Partisan Financial Cycles...*, op. cit.

⁶² D. Hibbs, *Political Parties...*, op. cit.

⁶³ M.C. Reinhart, K.S. Rogoff, *Is The 2007 U.S. Subprime Crisis So Different? An international Historical Comparison*, "American Economic Review" 2008, Vol. 98, s. 339-344.

Okres analizy obejmował wyłącznie wydarzenia mające miejsce po upadku systemu z Bretton Woods ponieważ zdaniem badacza do kryzysów bankowych dochodzi prawie wyłącznie w warunkach globalizacji połączonej ze swobodnym przepływem kapitału, który ułatwia tworzenie „baniek spekulacyjnych”. System z Bretton Woods charakteryzowała szeroka kontrola kapitału połączona ze znacznymi regulacjami rynku, co zapobiegało powstawaniu kryzysów. Można to zauważyć na rysunku 1.⁶⁴



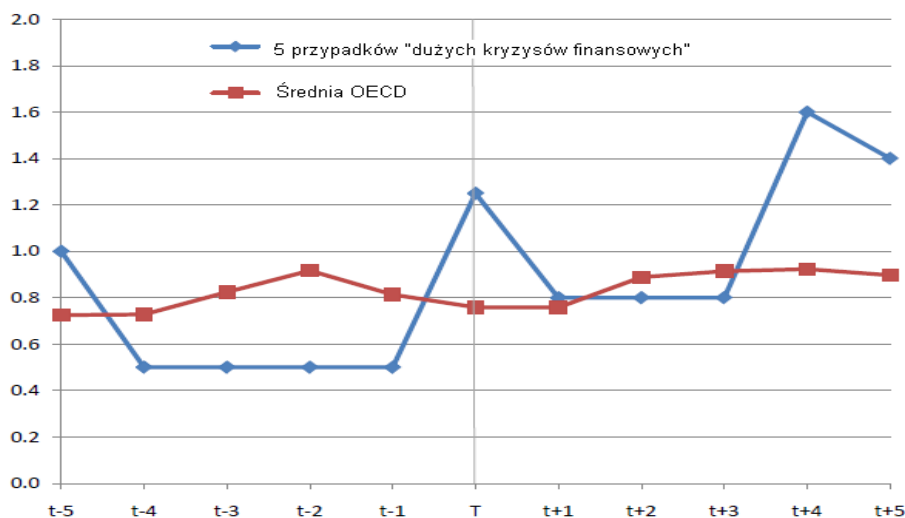
Rysunek 1. Częstotliwość i nasilenie kryzysów bankowych na świecie w latach 1880-2010

Źródło: J. L. Broz, *Partisan Financial Cycles*, op. cit., s. 27.

Na rysunku 2 przedstawiona została polityczna orientacja rządów w badanych pięciu przypadkach „dużych kryzysów finansowych”. Okres T oznacza na wykresie moment rozpoczęcia kryzysu, okres $(t - 5)$ - pięć lat przed wystąpieniem kryzysu, natomiast $(t + 5)$ - pięć lat po wystąpieniu kryzysu. Na osi rzędnych oznaczona została polityczna orientacja partii rządzących, gdzie „0” oznacza partie prawicowe, „1” partie centrowe, natomiast „2” partie lewicowe. Dane zamieszczone na wykresie, dotyczące

⁶⁴ Broz zauważa, że w okresie funkcjonowania systemu z Bretton Woods miały miejsce jedynie dwa przypadki kryzysu bankowego – w Indiach w 1947 r. i w Brazylii w 1963 r.

orientacji politycznej poszczególnych partii pochodzą z bazy Banku Światowego „Database of Political Institutions”.⁶⁵



Rysunek 2. Polityczna orientacja partii tworzących rząd przed i po kryzysie w Hiszpanii 1977, Norwegii 1987, Finlandii 1991, Szwecji 1991 i Japonii 1992 na tle średniej OECD

Źródło: J. L. Broz, *Partisan Financial Cycles*, op. cit., s. 28.

Na rysunku 2 można zauważyć, iż na około 4 lata przed kryzysem w badanych krajach, rządy zmieniały się w kierunku na prawo od centrum. W okresie kryzysu miał miejsce zwrot w lewo, który po około 3 latach jeszcze się pogłębiał. Największą zmianę można zaobserwować w okresie od $t - 4$ do $t+4$, kiedy rządy zmieniły się z prawa na lewo o średnio 0,9 pkt. Istotne jest, iż w tym czasie w pozostałych państwach OECD podobnych zmian rządów nie zaobserwowano.⁶⁶

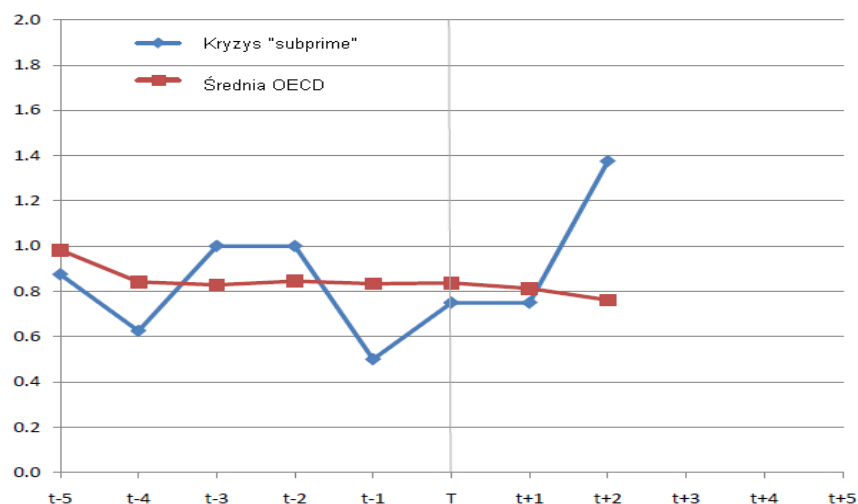
Podobne zjawisko można zauważyć poddając analizie polityczną orientację partii rządzących w krajach doświadczonych przez kryzys typu „subprime”, zapoczątkowany w 2007 r. (rysunek 3). W okresie poprzedzającym kryzys partie rządzące we wskazanych państwach były zorientowane ewidentnie na prawo (również w

⁶⁵ T. Beck, G. Clarke, A. Groff, P. Keefer and P. Walsh, *New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions*, “World Bank Economic Review” 2001, Vol. 15, s. 165-176.

⁶⁶J. L. Broz, *Partisan Financial Cycles*, op. cit., s. 7.

odniesieniu do średniej w krajach OECD), podczas gdy w okresie późniejszym zaobserwowany został gwałtowny zwrot w lewo.

M. Reinhert i K. Rogoff zwracają uwagę na wyraźnie ujemne saldo obrotów bieżących oraz znaczny wzrost pożyczek zagranicznych, jako sytuacje poprzedzające kryzysy finansowe.⁶⁷ Chinn i Frieden określają z kolei kryzys „subprime” z przełomu lat 2007 i 2008 jako skutek cykliczności przepływu kapitału. Najpierw następuje znaczący napływ kapitału zagranicznego, który stymuluje wzrost gospodarczy, co zachęca do podejmowania większego ryzyka, korzystania z dźwigni finansowej itp., aż w pewnym momencie dochodzi do odpływu kapitału i zapaści gospodarczej.⁶⁸

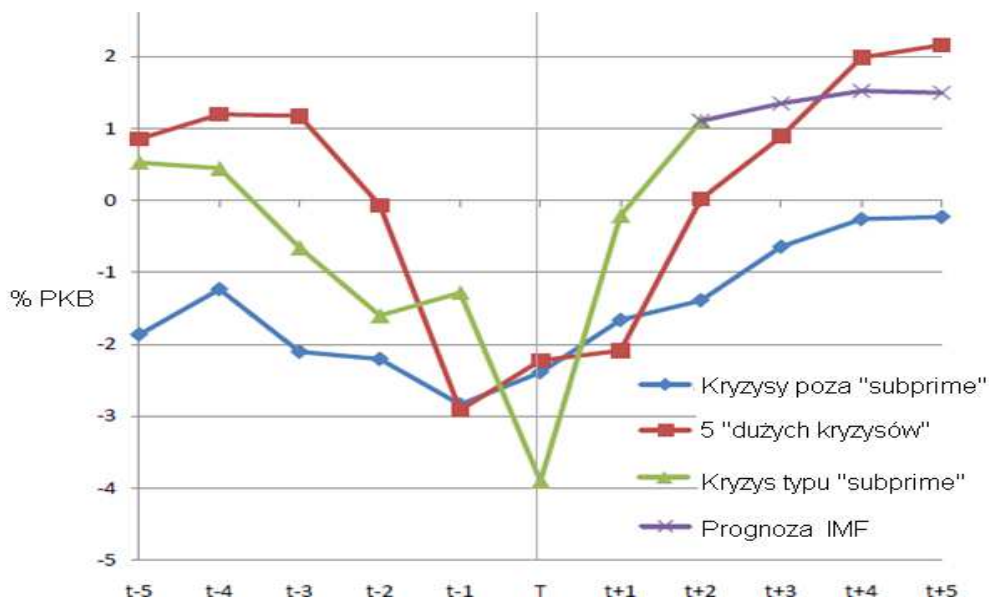


Rysunek 3. Polityczna orientacja partii tworzących rząd przed i po kryzysie w Stanach Zjednoczonych (2007), Wielkiej Brytanii (2007), Niemczech (2007), Szwajcarii (2007), Islandii (2008), Irlandii (2008), Japonii (2008), Holandii (2008), Hiszpanii (2008) na tle średniej OECD

Źródło: J. L. Broz, *Partisan Financial Cycles*, op. cit., s. 29.

⁶⁷M.C. Reinhart, K.S. Rogoff, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009.

⁶⁸M. D. Chinn, J. Frieden, *Reflections on The Causes and Consequences of The Debt Crisis of 2008*, "La Follette Policy Report" 2009, No. 19.



Rysunek 4. Saldo obrotów bieżących przed i po kryzysie finansowym

Źródło: J. L. Broz, *Partisan Financial Cycles*, op. cit., s. 34

Na rysunku 4 można zaobserwować, że państwa, które dotknął kryzys w okresie poprzedzającym jego wystąpienie znacznie zwiększały deficyt obrotów bieżących, aż do średniego poziomu 4% PKB w przypadku krajów, które objął kryzys typu „subprime”.

Broz wskazuje na relację pomiędzy deficytem obrotów bieżących a deficytem budżetowym. Jego zdaniem, kiedy rząd poprzez swoją politykę zwiększa deficyt budżetowy, następuje zwiększenie konsumpcji, co implikuje z kolei spadek oszczędności. Jeżeli inwestycje krajowe nie ulegają zmniejszeniu, to państwo musi pożyczyć brakujące środki na ich realizację za granicą, co powoduje zwiększenie deficytu obrotów bieżących.⁶⁹

Na podstawie przeprowadzonej analizy można zauważyć, iż rosnące zadłużenie stanowiło zwiastun kryzysu finansowego w znacznej większości powojennych przypadków kryzysów finansowych. Powstaje zatem pytanie, które partie polityczne są bardziej skłonne do zwiększania zadłużenia?

Zgodnie z teorią Hibbsa partie lewicowe działając w interesie pracowników powinny dążyć do zwiększania wydatków rządowych celem zwiększenia konsumpcji

⁶⁹J. L. Broz, *Partisan Financial Cycles*, op. cit., s. 13

oraz zmniejszenia bezrobocia.⁷⁰ Pojawiają się jednak badania, które wskazują, że za gwałtowny wzrost deficytów budżetowych bardziej odpowiedzialne są partie prawicowe.⁷¹ Wynika to przede wszystkim z faktu, iż partie prawicowe są z zasady bardziej skłonne do szybszej obniżki podatków, niż cięcia wydatków, co powoduje zwiększenie deficytu.⁷² Obniżenie podatków jest łatwiejsze do wprowadzenia niż zmniejszenie wydatków oraz leży w interesie wyborców partii prawicowych. Wydatki pozwalają kupić spokój społeczny i stworzyć wrażenie jednakowej troski o interesy wszystkich obywateli.

Przyjmując założenie, iż partie prawicowe reprezentują w większości ludzi mających – właścicieli nieruchomości oraz innych aktywów, również napływ zagranicznego kapitału (deficyt obrotów bieżących) powodujący boom na rynku nieruchomości oraz innych aktywów działa z założenia na ich korzyść.⁷³ Powyższe argumenty wskazują, że istnieje ryzyko, iż partie prawicowe mogą być skłonne do zwiększania deficytu budżetowego oraz deficytu obrotów bieżących, a tym samym do działań zwiększających prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu finansowego.

Polityczne konsekwencje walki z kryzysem

Historia pokazuje, że rządy państw, które znalazły się w obliczu kryzysu finansowego, bez względu na to czy był on wynikiem ich polityki, czy polityki ich poprzedników, stają przed trudnym wyborem. Z politycznego punktu widzenia szczególnie trudna jest sytuacja rządów państw stojących obecnie w obliczu kryzysu zadłużenia, których znamiennym przykładem jest Grecja. Nadmiernie wysokie deficyty budżetowe oraz zwiększająca się pętla zadłużenia wymagają stanowczych działań dyskrejonalnych. Istnieje ryzyko, że wzrost podatków oraz cięcia wydatków, czyli działania zmierzające do redukcji deficytu budżetowego, mogą w krótkim okresie doprowadzić do spowolnienia gospodarczego, a następnie recesji, co może skutkować również spadkiem poparcia społecznego dla partii sprawujących władzę. Rządy, zdając sobie z tego sprawę, odkładają niezbędne reformy najdalej, jak tylko mogą, a jeśli je realizują, niejednokrotnie oddają władzę w kolejnych wyborach. W rezultacie w

⁷⁰ D. Hibbs, *Political Parties and Macroeconomic...*, op. cit.

⁷¹ D. Cameron, *Does Government Cause Inflation? Taxes, Spending and Deficits*, w: *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, L. Lindberg, Ch. Maier, Brookings Institution, Washington 1985, s. 224-295.

⁷² H. Ohlsson, A. Vedrin, *Political Cycles and Cyclical Policies*, "Scandinavian Journal of Economics" 1996, Vol. 98, s. 203-218.

⁷³ J. L. Broz, *Partisan Financial Cycles*, op. cit., s. 15-16.

większości przypadków zamiast prowadzić politykę zacieśnienia fiskalnego w obliczu trudnej sytuacji finansowej, wiele rządów bezpośrednio przed wyborami próbuje dodatkowo zwiększyć deficyt, aby zgodnie z teorią oportunistycznie motywowanego politycznego cyklu koniunkturalnego zwiększyć prawdopodobieństwo reelekcji.⁷⁴ Zakładając zgodnie z klasyczną teorią naiwność i krótkowzroczność wyborców, „dobre” rządy które odważą się na przeprowadzenie niezbędnych reform w kolejnych wyborach zostają zastąpione „złymi”, populistycznymi rządami, co jeżeli się potwierdzi w obecnej rzeczywistości, wróży krajom Unii Europejskiej nieciekawą przyszłość.

Istnieją jednak badacze, którzy twierdzą, że klasyczna teoria cyklu politycznego nie zawsze musi znaleźć odzwierciedlenie w rzeczywistości. Zdaniem A. Alesiny nie każde zwiększenie dyscypliny budżetowej musi skutkować recesją.⁷⁵ Jego zdaniem nawet drastycznej redukcji deficytu budżetowego może zamiast recesji towarzyszyć zrównoważony wzrost. Chodzi jednak o taką redukcję deficytu, która zostanie oparta w zdecydowanej części bardziej na dużym, zdecydowanym i wiarygodnym obniżeniu wydatków, niż na podniesieniu podatków. Ekspansywne efekty takiej polityki mogą wystąpić zarówno po popytowej, jak i podażowej stronie gospodarki. Zacieśnienie fiskalne może przynieść ekspansywny efekt, jeśli uczestnicy rynku uwierzą, iż jest ono na tyle zdecydowane i wystarczające, że nie będzie potrzeby podjęcia ponownie tego rodzaju, a może nawet bardziej kosztownych działań w przyszłości. Z drugiej strony, jeżeli rynki uwierzą, że wiarygodna polityka fiskalna rządu oddała ryzyko ewentualnej niewypłacalności państwa, będą oczekiwać niższej premii za zakup rządowych papierów dłużnych. Takie oczekiwania rynków mogą spowodować obniżenie realnej stopy procentowej dla przedsiębiorców i konsumentów, a w rezultacie zwiększyć konsumpcję i inwestycje.

Według Alesiny konsekwencją znacznej, zdecydowanej i wiarygodnej obniżki deficytu nie musi być również automatyczna przegrana w wyborach partii rządzących. Reformatorskie rządy mogą z powodzeniem ubiegać się o reelekcję, jeśli społeczeństwo dostrzeże sens i konieczność walki z deficytem. Zdaniem badacza, w literaturze nie można odnaleźć jednoznacznych empirycznych dowodów wskazujących

⁷⁴ W. D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, “Review of Economic Studies” 1975, Vol. 42.

⁷⁵ A. Alesina, *Fiscal Adjustment: Lessons from Recent History*, Harvard University, 2010 – prepared for The Ecofin Meeting in Madrid – April 15, 2010.

na to, że reformy fiskalne wprowadzane w obliczu kryzysu finansowego kończą się statystycznie porażką wyborczą.⁷⁶

W tym aspekcie istotne wydają się również badania A. Brendera i A. Drazena⁷⁷, którzy twierdzą, że występowanie politycznego cyklu koniunkturalnego można empirycznie udowodnić raczej w państwach o dość krótkich tradycjach demokratycznych. Według nich, w państwach o długich tradycjach demokratycznych wyborcy mogą nawet karać przegraną w wyborach polityków, którzy w sposób oportunistyczny, w celu reelekcji, manipulują polityką fiskalną.⁷⁸

Dlaczego rządy unikają wprowadzania niezbędnych reform?

Jeżeli przyjąć, że przy spełnieniu pewnych warunków, wprowadzenie większej dyscypliny budżetowej nie musi skutkować ani recesją, ani utratą demokratycznego mandatu do sprawowania rządów, powstaje pytanie, jak wytłumaczyć to, co obserwujemy w wielu europejskich państwach dotkniętych obecnie kryzysem zadłużenia, a mianowicie niechęć polityków do jakichkolwiek prób redukcji zadłużenia, skutkującą odkładaniem niezbędnych decyzji na okres późniejszy.

Alesina wskazuje na dwie możliwe przyczyny takiego stanu rzeczy. Zwraca uwagę, że prawdopodobieństwo reelekcji nie jest jedynym istotnym czynnikiem brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji politycznych. Jego zdaniem w każdym państwie istnieją grupy interesów, dysponujące odpowiednimi zasobami (czas, pieniądze, organizacja...), zdolne zablokować, albo na pewien czas oddalić w czasie niekorzystne dla siebie decyzje.⁷⁹

Istnienie takich środowisk można było zaobserwować szczególnie w ostatnim czasie, kiedy w październiku 2011 r. w 82 krajach i ponad 950 miastach pojawiały się kolejne fale protestów przeciw bankierom, finansistom i politykom oskarżanym o doprowadzenie światowej gospodarki do ruiny, a w szczególności przeciw planowanym programom oszczędnościowym. Era globalizacji i związane z nią nieograniczone możliwości komunikacji ułatwiają jednocześnie różnych środowisk wokół wspólnego celu, co było widoczne również w Polsce w związku z protestami

⁷⁶ A. Alesina, R. Perotti, J. Tavares, *The Political Economy of Fiscal Adjustments*, "Brookings Papers on Economic Activity", 1998.

⁷⁷ A. Brender, A. Drazen, *Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies*, "Journal of Monetary Economics" 2005, Vol. 52, s. 1271-1295.

⁷⁸ A. Brender, A. Drazen, *Political Budget Cycles in New, Old and Established Democracies*, *Comparative Economic Studies*, 2007.

⁷⁹ A. Alesina, *Fiscal Adjustment: Lessons from Recent History...*, op. cit., s. 7-9.

przeciw podpisaniu i ratyfikacji umowy ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement). Wydaje się, że znaczenie tego rodzaju grup nacisków może w przyszłości wzrastać.

Znaczenie ma również istnienie grup interesów, które z uwagi na zmniejszenie wydatków rządowych, bądź podwyższenie podatków tracą niewspółmiernie więcej niż inni, podczas gdy korzyści z zacieśnienia fiskalnego rozkładają się równomiernie. Takie osoby są szczególnie aktywne podczas protestów i manifestacji. Do tego rodzaju grup należeć mogą na przykład pracownicy sfery budżetowej, w niektórych państwach bardzo dobrze opłacanej i cechującej się przerostem zatrudnienia. Mogą to być również służby mundurowe, emeryci czy lobbyści na rzecz jednego bądź kilku dotychczas chronionych sektorów gospodarki, których uposażenia zależą od wielkości wydatków rządowych.⁸⁰

Drugą wskazywaną przez Alesinę ważną przyczyną trudności w realizacji programu naprawy finansów publicznych w państwach europejskich są polityczne rozgrywki pomiędzy partiami, w szczególności w sytuacji, kiedy do uzyskania większości w parlamencie potrzebne są głosy więcej niż jednej partii politycznej. Tego rodzaju polityczny konflikt może dotyczyć zarówno alokacji kosztów oszczędności budżetowych wśród poszczególnych grup społecznych, jak również może polegać na próbie „ugrania” jakichkolwiek innych ustępstw bądź przeforsowania innych projektów partii mniejszościowych w zamian za poparcie planu oszczędności. Im bardziej rozdrobniony układ sił i im bardziej podzielone społeczeństwo, tym trudniej osiągnąć w krótkim czasie kompromis. Wyjątkiem jest sytuacja, kiedy państwo stoi na skraju bankructwa, a każde opóźnienie we wprowadzaniu niezbędnych cięć budżetowych może pociągnąć za sobą zbyt wysokie koszty, co można było w ostatnim czasie zaobserwować w przypadku Grecji. Choć i tam nie wszystko przebiegało harmonijnie, a uzyskane porozumienia można w kategoriach politycznych tłumaczyć chęcią utrzymania się przy władzy.

Teza, iż głęboki kryzys sprzyja budowie politycznego porozumienia w sprawie reform fiskalnych znajduje swoje uzasadnienie w literaturze ekonomicznej. Alesina podkreśla, że restrykcje fiskalne są łatwiejsze do wprowadzenia, jeżeli u władzy znajduje się silny rząd, prowadzący zdecydowaną politykę. Jego zdaniem sprzyja temu w większym zakresie system prezydencki, niż parlamentarno-gabinetowy. Istnieje również znacznie większe prawdopodobieństwo wprowadzenia

⁸⁰ Ibidem

z sukcesem niezbędnych cięć budżetowych bezpośrednio po wyborach, kiedy rząd dysponuje silnym poparciem społecznym, niż w drugiej połowie kadencji.⁸¹

Jak wskazywano, w literaturze można odnaleźć opinie, iż nawet drastycznej redukcji deficytu budżetowego może zamiast recesji towarzyszyć zrównoważony wzrost, jeśli zacieśnienie fiskalne będzie oparte w większym stopniu na dużym, zdecydowanym i wiarygodnym obniżeniu wydatków, niż na podniesieniu podatków. Obniżanie wydatków rządowych, do których m.in. należą wydatki socjalne niesie za sobą jednak ryzyko, iż kosztami reform zostaną obciążeni przede wszystkim najubożsi obywatele.

Alesina twierdzi, że taka sytuacja wcale nie musi mieć miejsca, jeżeli wraz z obniżeniem transferów socjalnych wzrośnie efektywność ich alokacji. Istotne jest, aby strumień pomocy państwa był kierowany rzeczywiście do najbardziej potrzebujących. Jako pozytywny przykład kosztownej, ale za to bardzo efektywnej polityki społecznej wskazuje kraje skandynawskie. Z kolei jako przykład negatywny wskazuje politykę społeczną w krajach Europy Południowej, która pomimo wysokich kosztów ponoszonych przez państwo wcale nie chroni najuboższych przed wykluczeniem społecznym. Jak zauważa Alesina, w tych państwach restrykcyjna polityka fiskalna połączona z reformą systemu opieki społecznej może dać podwójnie pozytywny efekt. Z jednej strony zapewnić stabilność fiskalną państwa, z drugiej lepszą ochronę najuboższych poprzez właściwe i efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów. Zdaniem Alesiny argumenty dotyczące społecznych kosztów reform fiskalnych są z reguły najbardziej nagłaśniane przez grupy społeczne, które korzystają z rozbudowanego systemu socjalnego państwa, nie należąc jednocześnie do osób najbardziej potrzebujących.⁸² W Polsce przykład niewłaściwego wykorzystania transferów socjalnych mogą stanowić dopłaty do ubezpieczenia społecznego rolników, które długo były niezależne od dochodowości gospodarstw rolnych. Aby były efektywnie wykorzystane powinny trafiać jedynie do najbardziej potrzebujących. Jeżeli jednak grupy społeczne korzystające z nienależnych dobrodziejstw dysponują odpowiednim poparciem w parlamencie, znalezienie konsensusu politycznego co do właściwego modelu efektywnej polityki społecznej państwa, pomimo kryzysu może być utrudnione.

⁸¹Ibidem

⁸²Ibidem

Rola niezależnych instytucji monitorujących działania polityków

Wiele państw europejskich znajduje się obecnie w sytuacji gwałtownie rosnącego zadłużenia, które rujnuje ich finanse publiczne. Dotychczas obowiązujące reguły fiskalne, zarówno krajowe, jak i wspólnotowe, nie przyniosły pożądanych rezultatów. Przepisy Paktu stabilności i wzrostu były wielokrotnie łamane, a większe państwa dawały w tym zakresie przykład mniejszym. Coraz częściej pojawiająca się w obliczu kryzysu propozycja delegowania niektórych uprawnień z zakresu polityki fiskalnej niezależnej instytucji europejskiej, na wzór Europejskiego Banku Centralnego w przypadku polityki pieniężnej, nie spotyka się jednak z entuzjazmem polityków.

Wynika to głównie z przekonania, iż polityka fiskalna w szerszym zakresie niż pieniężna zaliczana jest do „obszaru decyzji politycznych”. Niektórzy badacze wskazują jednak, iż w przypadku braku konsensu w tym zakresie, pewną rolę stabilizującą mogą odgrywać niezależne instytucje fiskalne powołane do życia w celu bieżącego monitorowania i oceny politycznych decyzji w zakresie finansów publicznych, na wzór Szwedzkiej Rady Polityki Fiskalnej.⁸³

Przyjmując za Brenderem i Drazenem⁸⁴ konkluzję stojącą w sprzeczności z klasyczną teorią oportunistycznie motywowanego politycznego cyklu koniunkturalnego, zakładającą że wyborcy mogą karać przegraną w wyborach polityków, którzy dopuszczają się manipulacji polityką fiskalną, istotne staje się zapewnienie jasnego i rzetelnego przekazu do opinii publicznej informacji dotyczących poszczególnych politycznych decyzji. W szczególności istotne wydaje się, aby ocena polityki fiskalnej była niezależna, oddzielona od głównego nurtu walki politycznej, ponieważ tylko wtedy może mieć wpływ na decyzje wyborcze. W sytuacji braku niezależnej instytucji dokonującej oceny polityki fiskalnej, przeciętny wyborca dysponujący niewystarczającą wiedzą ekonomiczną będzie przyjmował za wiarygodne argumenty przedstawiane przez bliższą mu ideowo opcję polityczną, przez co może być wprowadzany w błąd.⁸⁵

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię – dość rzadko podnoszoną w literaturze. Brak dostatecznej wiedzy ekonomicznej nie dotyczy jedynie wyborców, ale również parlamentarzystów, którzy uchwalają ustawy budżetowe.

⁸³ L. Calmfors, *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*, CESifo, “Working Paper” 2011, No 3367.

⁸⁴ A. Brender, A. Drazen, *Political Budget Cycles...*, op. cit.

⁸⁵ Por.: S. Wren-Lewis, *Fiscal Policy, Inflation and Stabilization in EMU*, Graduate Institute for International Studies, Geneva 2002.

W szczególności dotyczy to w mniejszym bądź większym stopniu zaplecza politycznego każdego z europejskich rządów. Wiarygodne analizy i prognozy niezależnej od rządu, właściwie umocowanej instytucji, powołanej w celu ciągłego monitoringu podejmowanych przez polityków decyzji fiskalnych, odpowiednio nagłaśniane i przekazywane do publicznej wiadomości mogłyby spowodować, że poziom dyskusji w tej materii byłby wyższy, a pole do nadużyć mniejsze.⁸⁶

Działalność niezależnej instytucji monitorującej politykę fiskalną rządu mogłaby być bardziej efektywna zarówno w odniesieniu do utrzymania stabilnego poziomu zadłużenia, co jest szczególnie istotne w okresie kryzysu, jak i zmniejszenia prawdopodobieństwa politycznego cyklu koniunkturalnego, gdyby nie ograniczała się wyłącznie do liczbowej miary deficytu, czy długu publicznego, ale była ukierunkowana na przekazanie społeczeństwu przejrzystej informacji. Wiarygodne prognozy długookresowych skutków aktualnych decyzji politycznych mogłyby ograniczyć krótkowzroczność w odniesieniu do przyszłych następstw, jak również wyeliminować powszechne wśród polityków przekonanie, że ewentualne negatywne konsekwencje ich decyzji będą ponosić kolejne rządy.⁸⁷

Zarówno w Europie, jak i na świecie można wskazać kraje, które w obliczu kryzysowych doświadczeń zdecydowały się na powołanie tego rodzaju instytucji fiskalnych. Należą do nich m.in. Szwecja (2007), Kanada (2008), Słowenia (2010) i Wielka Brytania (2010).⁸⁸ Istnieją jednocześnie państwa, w których takie instytucje funkcjonują już od dłuższego czasu. Należą do nich m.in. Austria, Dania, Belgia i Holandia.

Zdaniem L. Calmforsa z doświadczeń wynika, że zadania niezależnych instytucji fiskalnych są uwarunkowane „środowiskiem instytucjonalnym”.⁸⁹ Na przykład w Szwecji Rada Polityki Fiskalnej zajmuje się ex post ogólną oceną prowadzonej polityki fiskalnej ze ściśle akademickiego punktu widzenia. Nie przygotowuje prognoz i projekcji ekonomicznych. To zadanie przypada z kolei innej niezależnej instytucji – Narodowemu Instytutowi Badań Ekonomicznych, którego zadaniem są prognozy i projekcje ekonomiczne, jak również analizy ekonomicznych skutków przygotowywanych projektów reform i zmian fiskalnych (np. w zakresie polityki podatkowej, rynku pracy itp.). W krajach, gdzie takie instytucje nie istnieją, całość

⁸⁶Por.: L. Calmfors, *Comment on Charles Wyplosz: Fiscal Policy Councils – Unlovable or Just Unloved?*, “Swedish Economic Policy Review” 2008, Vol. 15, s. 173-192.

⁸⁷L. Calmfors, *The Role of Independent...*, op. cit. s. 6-7.

⁸⁸Ibidem, s. 12.

⁸⁹Ibidem, s. 15.

wymienionych zadań może być przypisana jednej niezależnej instytucji, co ma miejsce na przykład w Holandii, czy w Danii.⁹⁰ Zwraca się jednak uwagę, że brak rozdzielania funkcji prognostycznej (połączonej z udzielaniem ex-ante rekomendacji w zakresie polityki fiskalnej) oraz funkcji polegającej na ocenie ex-post polityki rządu może prowadzić do konfliktu interesów. W przypadku błędnych prognoz ekonomicznych (prognozy nawet najlepszych specjalistów nie zawsze się sprawdzają), wiarygodność oceny ex-post polityki rządu może w oczach wyborców drastycznie spadać, przez co nie będzie spełniać swojej funkcji z punktu widzenia teorii cyklu politycznego.⁹¹

W literaturze podkreśla się również znaczenie oficjalnego umocowania (statusu) niezależnej instytucji fiskalnej powołanej do monitoringu i analizy prowadzonej przez rząd polityki fiskalnej.⁹² Biorąc pod uwagę, że w każdym państwie istnieje wiele organizacji, stowarzyszeń czy fundacji o zróżnicowanej wiarygodności, próbujących skupić na sobie uwagę mediów, oficjalny status takiej instytucji mógłby wpłynąć na jej większą wiarygodność w oczach społeczeństwa. Z drugiej strony niezależna instytucja, właściwie umocowana, mogłaby odgrywać również pewną formalną rolę na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej (przygotowując na przykład założenia makroekonomiczne, bądź rekomendacje w pewnym ściśle określonym zakresie). Prestiż poparty oficjalnym statusem takiej instytucji mógłby również ułatwić pozyskanie dla niej najlepszych ekonomistów.⁹³

Podstawową kwestią jest jednak niezależność, która powinna zostać zagwarantowana w podobny sposób, jak niezależność banków centralnych, aby uniknąć niebezpieczeństwa interwencji politycznych. Również finansowanie powinno zostać zapewnione w sposób niezależny od rządu, aby nie było niebezpieczeństwa, że w przypadku negatywnej oceny polityki fiskalnej rządu zostanie ono wstrzymane. Osoby nominowane do zasiadania w składzie organów powinny być wybierane na kadencję dłuższą od kadencji parlamentu wraz z brakiem możliwości ponownego powołania.⁹⁴ W literaturze zakłada się, że w skład tych organów mogą wchodzić cztery grupy podmiotów – wykładowcy akademicki, eksperci administracji rządowej z

⁹⁰ J. von Hagen, *The Scope of Limits of Fiscal Councils*, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest, 18-19 March 2010.

⁹¹ S. Wren-Lewis, *Comparing The Delegation of Monetary and Fiscal Policy*, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest, 18-19 March 2010.

⁹² L. Calmfors, *The Role of Independent...*, op. cit. s. 16-17.

⁹³ Ibidem

⁹⁴ G. Kopits, B. Romhanyi, *Lessons from Hungary*, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest, 18-19 March 2010.

zakresu finansów publicznych, analitycy sektora finansowego oraz byli politycy, na przykład dotychczasowi ministrowie finansów.

Podsumowując należy stwierdzić, że opisana wyżej niezależna instytucja fiskalna może pełnić wobec rządu rolę dyscyplinującą, uświadamiając zarówno politykom, jak i społeczeństwu przyszłe koszty obecnych decyzji politycznych, co ma szczególne znaczenie w czasie mającego miejsce kryzysu zadłużenia. Taka instytucja może się przyczynić do wzrostu przejrzystości udaremniając prowadzenie kreatywnej księgowości budżetowej, a w szczególności zmniejszając prawdopodobieństwo kreacji politycznego cyklu koniunkturalnego.⁹⁵

Sankcje za naruszenie dyscypliny

Od ponad trzech lat Unia Europejska próbuje pokonać kryzys zadłużenia. W ostatnim czasie podjęta została decyzja o przyznaniu Grecji drugiego pakietu pomocowego. Od czasu kiedy w połowie 2010 roku wyszła na jaw kreatywna księgowość budżetowa greckiego rządu, politycy europejscy zastanawiają się jak rozwiązać problem tego państwa oraz jak zapobiec podobnym przypadkom w przyszłości. Bankructwo Grecji bez kolejnych transz pomocy europejskiej pogrążyłoby kraj w kryzysie. Wydaje się jednak, że nie to jest obecnie istotne z punktu widzenia europejskich polityków. Grecja jest przypadkiem szczególnym. Ze względu na swoje położenie geopolityczne jest istotnym państwem z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego, w szczególności dostaw surowców energetycznych z basenu Morza Kaspijskiego, takich jak ropa i gaz. Destabilizacja w tym regionie spowodowałaby z pewnością opóźnienie w planach budowy południowego korytarza energetycznego, a co jest tego konsekwencją, zwiększenie uzależnienia Unii Europejskiej od dostaw z Rosji. Nie bez znaczenia jest również fakt bliskiego sąsiedztwa z niestabilnym ostatnio regionem północnej Afryki i Bliskiego Wschodu. Fakt, że Grecja posiada najdłuższą w Unii Europejskiej granicę Schengen nieustannie nękaną przez ruchy migracyjne z południa powoduje, że bankructwo tego państwa oznaczałoby nie tylko zaburzenie równowagi na rynkach finansowych, ale daleko bardziej idące konsekwencje dla całej wspólnoty. Konsekwencje tym bardziej bolesne, jeżeli zamiast Unii Europejskiej pomoc Grecji zaoferowałaby na przykład Rosja, bądź Chiny, co mogłoby grozić zaburzeniem równowagi we wschodniej części Morza Śródziemnego. Z powyższych

⁹⁵ Por.: T. Kirsanova, L. Campbell, S. Wren-Lewis, *Optimal Debt Policy and an Institutional Proposal to Help in Its Implementation*, w: J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores, L. Moulin, *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes*, "European Economy - Economic Papers" 2007, No. 275.

powodów pomoc okazana Grecji przez UE powinna być traktowana raczej jako wyjątek, niż reguła. Trudno sobie wyobrazić udzielenie podobnego wsparcia dla innych państw pogrążonych w kryzysie, takich jak Hiszpania czy Włochy.

Ostatnie dni sprawowania Polskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej przyniosły propozycje rozwiązań, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia w przyszłości stabilności finansowej UE i nie dopuścić do powtórki z historii. Najważniejszym z nich jest dążenie do wprowadzenia mechanizmu automatycznych sankcji za łamanie dyscypliny budżetowej.⁹⁶

Ryzyko, że niektóre kraje będą próbowały zadłużać się w sposób nadmierny, korzystając z dobrej reputacji innych państw było brane pod uwagę już od początku istnienia Unii Gospodarczej i Walutowej. Z tego powodu w Amsterdamie w 1997 r. został przyjęty Pakt stabilności i wzrostu, który miał gwarantować utrzymanie dyscypliny budżetowej po przyjęciu wspólnej waluty przez wszystkie państwa UE. Najważniejszym mechanizmem Paktu stabilności i wzrostu była procedura nadmiernego deficytu rozpoczynana przez Komisję Europejską w przypadku stwierdzenia naruszenia postanowień paktu. Komisja powinna skierować wtedy wniosek do Rady Europejskiej, która kwalifikowaną większością głosów podejmowała decyzję w sprawie wszczęcia procedury. Teoretycznie państwu uchylającemu się od realizacji działań naprawczych groziły sankcje. Rada Europejska w praktyce odmawiała nałożenia sankcji, w szczególności jeżeli miały dotyczyć największych państw UE. W rezultacie do 2010 roku wskazać można aż blisko 70 przypadków złamania zasad Paktu stabilności i wzrostu, które nie skutkowały żadnymi restrykcjami. Kraje członkowskie UE zaczęły czuć się bezkarne w łamaniu zasad, na których zbudowana została Unia Gospodarcza i Walutowa.

Obecne problemy pokazują, że jedynie mechanizm automatycznych sankcji, niezależnych od politycznych decyzji, daje pewność, że zaufanie rynków finansowych do państw strefy euro może zostać w pełni odbudowane. Problemem jednak jest fakt, że w dalszym ciągu nie ma politycznej zgody co do „automatyzmu” projektowanych rozwiązań. Z powodu stanowiska Francji, propozycje przedstawione na ostatnim szczycie, tzw. „sześciopak”, nadal nie dają gwarancji, że nowe regulacje nie podzielą losu ustaleń z Amsterdamu. Większość głosów w Radzie niezbędna do obrony przed działającymi w automatyczny sposób sankcjami za złamanie reguł fiskalnych została pod wpływem Francji zmieniona z większości kwalifikowanej na zwykłą większość

⁹⁶Zob.: Treaty On Stability, Coordination And Governance In The Economic And Monetary Union, projekt dokumentu z dnia 31 stycznia 2012 r., źródło: www.european-council.europa.eu, 23.02.2012 r.

głosów państw strefy euro. Przyjęcie zwykłej większości przekreśla jednak w praktyce możliwość skutecznego egzekwowania realizacji ustalonych reguł, dając większą nadzieję, że sankcje nie będą nieuchronne, co podważa wiarygodność całej Unii Europejskiej.⁹⁷

Określone reguły postępowania są skuteczne wyłącznie wtedy, kiedy istnieją nieuchronne sankcje za ich nieprzestrzeganie. W sytuacji, kiedy warunkiem członkostwa w strefie euro było spełnienie określonych kryteriów i nie było od nich odstępstw, „sankcja” przebywania poza unią monetarną stanowiła impuls do ich realizacji. Kiedy poszczególne państwa nagle znalazły się w unii i zauważalny był brak konsekwencji w wymierzaniu kary za nieprzestrzeganie reguł, wiarygodność Paktu stabilności i wzrostu spadła do bardzo niskiego poziomu.

Z punktu widzenia teorii politycznego cyklu koniunkturalnego nieuchronne sankcje za nieprzestrzeganie dyscypliny finansów publicznych mogą pełnić jeszcze jedną rolę, szczególnie w okresie kryzysu. Stanowią mianowicie wytłumaczenie dla społeczeństwa niepopularnych decyzji politycznych. Partie polityczne będą z reguły bardziej skłonne do wprowadzania niezbędnych reform, jeżeli będą mogły zrzucić winę za ich negatywne konsekwencje dla określonych grup interesów na Unię Europejską, przedstawiając swoje działania w kontekście ochrony kraju przed dotkliwymi konsekwencjami wynikającymi z przepisów wspólnotowych.

* * *

Istnieje szereg badań ekonomicznych wskazujących na przykładach poszczególnych państw, że wybory są przyczyną prowadzenia przez rządy nieoptymalnej z ekonomicznego punktu widzenia polityki gospodarczej.⁹⁸ W szczególności wiele opracowań zawiera empiryczne dowody wpływu cyklu wyborczego na kształt wydatków rządowych.⁹⁹ Trudno jednak odnaleźć w literaturze ekonomicznej publikacje podejmujące próbę stwierdzenia, czy mechanizm politycznego cyklu koniunkturalnego mógł być jednym z czynników sprawczych mającego miejsce w Europie i na świecie kryzysu finansowego, w szczególności kryzysu zadłużenia w niektórych państwach Unii Europejskiej.

⁹⁷ Por.: P. Stolarczyk, W. Wojtas, *Sankcje muszą być automatyczne*, „Rzeczpospolita”, 20 stycznia 2012, s. B9.

⁹⁸Zob.: W. D. Nordhaus, *The Political Business...*, op. cit.

⁹⁹ S. Block, *Elections, Electoral Competitiveness and Political Budget Cycles in Developing Countries*, Harvard University CID Working Paper, 2002, No.78.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że istnieje prawdopodobieństwo, iż kryzysy finansowe w ciągu ostatnich czterdziestu lat mogły być częściowo uwarunkowane ideologiczną orientacją partii sprawujących władzę. Przedstawiona analiza nie przesądza jednak, czy rzeczywiście można mówić o ścisłej zależności. Wskazuje, iż w większości państw w okresach przedkryzysowych rządy sprawowały partie prawicowe. Badania empiryczne potwierdzają, że partie prawicowe powinny być również w większym niż przeciętny stopniu łączone z polityką polegającą na zmniejszaniu podatków przy zachowaniu podobnego poziomu wydatków, czyli zwiększania deficytu budżetowego i zadłużenia zagranicznego, jak również deregulacji sektora finansowego, czyli czynników zwiększających prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu.

Państwa w obliczu kryzysu finansowego stają przed trudnym wyborem. Nadmierne deficyty budżetowe oraz pętle zadłużenia wymagają od polityków stanowczych działań dyskrejonalnych. Zauważono jednak, że w wielu przypadkach, zamiast prowadzić politykę zacieśnienia fiskalnego w obliczu trudnej sytuacji finansowej, rządy próbują zwiększać deficyt. Tymczasem nawet drastycznej redukcji deficytu budżetowego może zamiast recesji towarzyszyć zrównoważony wzrost. Wskazuje się także, iż konsekwencją zdecydowanej i wiarygodnej obniżki deficytu nie musi być automatyczna przegrana w wyborach, natomiast koszty społeczne zacieśnienia fiskalnego mogą zostać zrekompensowane wyższą efektywnością systemu socjalnego.

Z przedstawionych rozważań wynika jednak, że rządy unikają niezbędnych reform nie tylko ze strachu przed porażką wyborczą będącą wynikiem wprowadzanych oszczędności. Są one często pod naciskiem różnych grup interesów bądź politycznymi zakładnikami innych partii politycznych. Z tego punktu widzenia w niektórych opracowaniach wskazuje się na „zbawienną” rolę głębokiej recesji, jako impulsu przyspieszającego szerokie reformy i umożliwiającego znacznie szybsze odnalezienie politycznej zgody.

W literaturze zwraca się uwagę na pozytywną rolę niezależnych instytucji fiskalnych w zakresie kreowania efektywnej polityki gospodarczej, których działalność powinna zarówno wspomagać merytorycznie rząd, jak również przedstawiać społeczeństwu niezależne i wiarygodne analizy skutków podejmowanych decyzji. Zakładając za Brenderem i Drazenem¹⁰⁰, że wyborcy w państwach o długich tradycjach demokratycznych zachowują się z czasem coraz bardziej racjonalnie i będą

¹⁰⁰A. Brender, A. Drazen, *Political Budget Cycles...*, op. cit.

karać w wyborach wszelkie manipulacje, rola faktycznie niezależnych instytucji fiskalnych może być nieoceniona.

Przede wszystkim jednak powinny istnieć automatyczne i nieuniknione sankcje za łamanie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ wzrost zadłużenia stanowi jeden z pierwszych symptomów kryzysu finansowego. W ramach Unii Europejskiej sankcje przewidywał Pakt stabilności i wzrostu. Doświadczenie pokazało jednak, że nie były one stosowane w praktyce, przez co straciły swój dyscyplinujący charakter. Obecnie toczy się dyskusja na temat nowego kształtu dyscypliny fiskalnej w ramach UE. Trzeba czekać z nadzieją, że z dotychczasowej historii zostaną wyciągnięte właściwe wnioski. Historia pokazuje, iż dopóki system będzie zależny od politycznych wpływów i nacisków, trudno będzie odbudować wiarygodność Wspólnoty. Rządy poszczególnych państw powinny postępować według standardów, które same wyznaczają, a wiarygodny, przewidywalny i przede wszystkim niezależny od decyzji politycznych system powinien gwarantować, że podejmowane zobowiązania będą realizowane.

Bibliografia

- Alesina A., *Fiscal Adjustment: Lessons from Recent History*, Harvard University, 2010 – prepared for The Ecofin Meeting in Madrid – April 15, 2010.
- Alesina A., Perotti R., Tavares J., *The Political Economy of Fiscal Adjustments*, Brookings Papers on Economic Activity, 1998.
- Beck T., Clarke G., Groff A., Keefer P. and Walsh P., *New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions*, “World Bank Economic Review” 2001, Vol. 15.
- Brender A., Drazen A., *Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies*, “Journal of Monetary Economics” 2005, Vol. 52.
- Brender A., Drazen A., *Political Budget Cycles in New, Old and Established Democracies*, Comparative Economic Studies, 2007.
- Broz J., Partisan L., *Financial Cycles*, Department of Political Science, University of California, 2010.
- Calmfors L., *Comment on Charles Wyplosz: Fiscal Policy Councils – Unlovable or Just Unloved?*, “Swedish Economic Policy Review” 2008, Vol. 15.
- Calmfors L., *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*, CESifo, “Working Paper” 2011, No. 3367.
- Cameron D., *Does Government Cause Inflation? Taxes, Spending and Deficits*, w: *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, L. Lindberg, Maier Ch., Brookings Institution, Washington 1985.

- Chinn M. D., Frieden J., *Reflections on The Causes and Consequences of The Debt Crisis of 2008*, "La Follette Policy Report" 2009, No. 19.
- Hagen von J., *The Scope of Limits of Fiscal Councils*, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest, 18-19 March 2010.
- Hibbs D., *Political Parties and Macroeconomic Policy*, "American Political Science Review" 1977, Vol. 71.
- Kirsanova T., Campbell L., Wren-Lewis S., *Optimal Debt Policy and an Institutional Proposal to Help in Its Implementation*, w: J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores, L. Moulin, *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes*, "European Economy - Economic Papers", 2007, No. 275.
- Kopits G., Romhanyi B., *Lessons from Hungary*, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest, 18-19 March 2010.
- Nordhaus W. D., *The Political Business Cycle*, "Review of Economic Studies" 1975, Vol. 42.
- Ohlsson H., Vedrin A., *Political Cycles and Cyclical Policies*, "Scandinavian Journal of Economics" 1996, Vol. 98.
- Reinhart M.C., Rogoff K.S., *Is The 2007 U.S. Subprime Crisis So Different? An international Historical Comparison*, "American Economic Review" 2008, Vol. 98.
- Reinhart M.C., Rogoff K.S., *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009.
- Stolarczyk P., Wojtas W., *Sankcje muszą być automatyczne*, „Rzeczpospolita” 2012, 20 stycznia, s. B9.
- Wren-Lewis S., *Comparing The Delegation of Monetary and Fiscal Policy*, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest, 18-19 March 2010.
- Wren-Lewis S., *Fiscal Policy, Inflation and Stabilization in EMU*, Graduate Institute for International Studies, Geneva 2002.