

Witold Kuchowicz*

POLITYCZNY CYKL KONIUNKTURALNY

1. Geneza koncepcji politycznego cyklu koniunkturalnego

Dekada lat siedemdziesiątych w znacznym stopniu podważyła zaufanie, jakim obdarzano poprzednio teorię Keynesa i opartą na niej politykę stabilizacji. Wśród ekonomistów zachodnich nasiliła się dyskusja dotycząca słuszności teoretycznych podstaw keynizmu i ich znaczenia praktycznego dla polityki ekonomicznej. Pojawiła się długa lista wad i ograniczeń sterowania globalnym popytem, wykorzystującego instrumenty polityki fiskalnej. Część ekonomistów uważała nawet, że to właśnie realizacja tej polityki doprowadziła do załamania gospodarczego.

Jedną z koncepcji wskazujących na pewne specyficzne ograniczenia polityki stabilizacyjnej jest teoria tzw. politycznego cyklu koniunkturalnego (Political Business Cycle - PBC) sformułowana przez amerykańskiego ekonomistę W. D. Nordhaua¹. Zdobyła ona sobie sporą popularność i wywołała dość intensywne dyskusje

* Mgr, Instytut Ekonomii Politycznej Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Zob. W. D. Nordhaus, "The Political Business Cycle, "Cowles Foundation Paper" 1972, No. 333; "Review of Economic Studies" Vol. 42, 1975. Teoria W. D. Nordhaua była później rozwijana i modyfikowana. Pojawiły się także koncepcje politycznego cyklu koniunkturalnego różniące się nieco ujęciem problemu (zob. np. E. Tufte, "Political Control of the Economy", Princeton University Press, 1978; D. Hibbs, "Political Parties and Macroeconomic Policy", "American Political Science Review" 1977, No. 71; P. Mosley, "Images of Floating Voter or the Political Business Cycle Revisited", "Political Studies" 1978, No. 26. Przegląd tych koncepcji zawarty jest w pracy: J. E. Alt, K. A. Chrysstal, "Political Economics", Berkeley 1983, s. 103-125.

części ekonomistów, trwające do dnia dzisiejszego. Popularność ta wynika częściowo, jak sądzę, z faktu, iż można ją interpretować jako dość przewrotną i specyficzną obronę teorii i praktyki keynesowskiej. Z jednej strony, koncepcja PBC wskazuje na ograniczenia tej polityki, z drugiej jednak - czyni to w sposób sugerujący słusność teoretycznych podstaw sterowania popytem globalnym i niemal stuprocentową skuteczność w osiąganiu celów stawianych sobie przez rząd, z tym tylko, że celem takim nie jest stabilizacja gospodarki. Przyczyny obserwowanych niepowodzeń tej polityki są poza sferą jej teoretycznych założeń, wynikają z czynników całkowicie zewnętrznych w stosunku do samej teorii.

Za źródło popularności koncepcji PBC można też uznać fakt objęcia analizą zjawisk pozaekonomicznych, w tym przypadku politycznych. Lata siedemdziesiąte to okres nasilającej się dyskusji nad paradygmatem ekonomicznym i nad zakresem badań nauk ekonomicznych. Powszechnie proponuje się zerwanie z dotychczasową praktyką wąskiego i czysto ilościowego ujmowania zjawisk i problemów ekonomicznych jako niezdolną do właściwego opisanie i wyjaśnienia rzeczywistości. Szeroko postulowane jest ujęcie interdyscyplinarne typu holistycznego, w tym poszerzenie zakresu zainteresowania nauk ekonomicznych o zjawiska społeczne i polityczne².

Współczesny system gospodarczy charakteryzuje się wielością celów ekonomicznych, społecznych, politycznych i innych, wzajemnie ze sobą powiązanych. Konieczne jest więc łączne ich rozpatrywanie i badanie wzajemnych między nimi związków³. Koncepcja PBC, z jednej strony, ma zapewne swoje źródło częściowo w tego typu dążeniach i poglądach, a z drugiej strony, pojawiając się w zwartej i konkretnej formie w latach siedemdziesiątych, trafi-

Wszystkie te koncepcje mają jednak pewne elementy wspólne. W swoim opracowaniu opieram się przede wszystkim na teorii W. D. Nordhausa, starając się jednocześnie uwzględnić późniejszy rozwój i modyfikację koncepcji politycznego cyklu koniunkturalnego.

² Zob. np. K. D o p f e r, Wprowadzenie: Ku nowemu paradygmatowi, [w:] *Ekonomia w przyszłości*, red. K. Dopfer, Warszawa 1982.

³ Zob. R. D. H a m r i n, *Managing Growth in the 1980's. Towards a New Economics*, New York 1980, s. 2.

ła na podatny grunt postulowanych i zachodzących przemian w zakresie badań nauk ekonomicznych.

2. Założenia i treść koncepcji

Koncepcja politycznego cyklu koniunkturalnego dotyczy kształtowania się polityki gospodarczej, w ramach danego okresu wyborczego, a więc dotyczy analizy krótkiego okresu⁴.

Założenia, na których opiera się większość koncepcji cyklu politycznego, a które w znacznej części zostały już mniej lub bardziej wyraźnie sformułowane w artykule W. D. Nordhousa można ująć następująco:

1) istnieje "zamiennosc" bezrobocia i inflacji określona tradycyjnie ujmowaną krzywą Phillipsa, z tym że dla samej koncepcji jest ona istotna przede wszystkim w okresie krótkim;

2) stopa bezrobocia jest "zmienną kontrolowaną", czyli poprzez odpowiednią politykę ekonomiczną można doprowadzić do jej ustalenia się na dowolnie wybranym poziomie;

3) stopa bezrobocia i inflacji są zmiennymi określającymi funkcję użyteczności wyborcy⁵;

4) jedynym motywem postępowania rządu jest chęć wygrania kolejnych wyborów;

5) decyzje wyborców określone są jedynie przez ich preferencje dotyczące efektów określonej polityki gospodarczej;

6) elektorat charakteryzuje się krótką pamięcią, tzn. lepiej pamięta zdarzenie niedawne niż bardziej odległe w czasie;

7) elektorat charakteryzuje się krótkowzrocznością, tzn. nie interesują go przyszłe skutki polityki ekonomicznej;

8) wyborcy są ignorantami w kwestiach ekonomii i polityki gospodarczej.

⁴ W swoim artykule W. D. Nordhaus przeprowadza także analizę długookresową przy założeniu, że w ramach danego okresu wyborczego polityka ekonomiczna rządu jest niezmienna. W wyniku tej analizy dochodzi do wniosku, że w długim okresie ustali się pewien stan równowagi ekonomicznej (choć nie koniecznie politycznej), charakteryzujący się danymi, trwałymi stopami inflacji i bezrobocia.

⁵ Niektórzy autorzy za zmienne kontrolowane przyjmują inne

Na podstawie przedstawionych założeń W. D. Nordhaus i jego następcy wyciągają wniosek o występowaniu politycznego cyklu koniunkturalnego, który wg nich przebiega następująco: przed wyborami partia rządząca wywołuje boom gospodarczy, prowadząc maksymalnie ekspansywną politykę ekonomiczną i doprowadzając w rezultacie do spadku stopy bezrobocia. Ponieważ nasili to jednocześnie zjawiska inflacyjne polityka taka będzie realizowana bezpośrednio przed wyborami. Niektórzy z autorów przyjmują, że stopa inflacji reaguje z pewnym opóźnieniem na spadek bezrobocia. W ten sposób bezpośrednio przed wyborami powstaje tzw. "okno" (window) charakteryzujące się niską stopą bezrobocia i jednocześnie stosunkowo niską (jeszcze) stopą inflacji. Po wyborach podejmowane są działania antyinflacyjne. Rząd wprowadza gospodarkę w recesję, co łączy się ze wzrostem bezrobocia, ale także ograniczeniem inflacji. Taka polityka przygotowuje grunt pod przyszłą przedwyborczą ekspansję gospodarczą, a ponieważ elektorat charakteryzuje się krótką pamięcią, gorzki smak recesji zostanie do tego czasu zapomniany. Rezultatem przyjętych wyżej założeń powinny być dość regularne wahania stopy bezrobocia i inflacji.

Samo rozumowanie, przy przyjętych założeniach, wydaje się w pełni spójne i logiczne, nie można tego jednak powiedzieć o samych założeniach. Stanowią one znaczne uproszczenie i odchylenie od warunków rzeczywistych, stawiając pod znakiem zapytania wyciągane na ich podstawie wnioski. Ze znacznej części tych uproszczeń zwolennicy koncepcji PBC sami zdają sobie sprawę. Wydaje się jednak, iż podzielają oni pogląd wyrażony przez jednego z pionierów w dziedzinie łącznego badania zjawisk politycznych i ekonomicznych, A. Downsa, który stwierdził, że "Modele teoretyczne powinny być oceniane przede wszystkim przez słuszność swoich przewidywań raczej niż poprzez realność założeń"⁶. Niestety "słuszność przewidywań" również pozostawia wiele do życzenia (o czym dalej).

wielkości ekonomiczne, inaczej też określają funkcję użyteczności wyborcy (patrz dalej).

⁶ A. D o w n s, An Economic Theory of Democracy, New York 1957, s. 21.

3. Analiza i ocena założeń koncepcji PBC

Bardzo charakterystyczne i jak sądzę jedno z kluczowych dla całej koncepcji jest założenie o możliwości kontrolowania stopy bezrobocia i poziomu aktywności gospodarczej w kraju. Założenie to wydaje się częściowo wypływać z keynesowskiej wiary w możliwości rządu, o ile tylko na drodze realizacji nie staną przeszkody natury zewnętrznej. Jest ono szczególnie mało realistyczne w kontekście zarówno doświadczeń praktycznych większości krajów kapitalistycznych ostatnich dziesięciu, piętnastu lat, jak i dyskusji teoretycznej wskazującej na ograniczenia efektywnej polityki ekonomicznej związane z takimi czynnikami, jak opóźnienia (także decyzyjne) i niepewność co do ich rozmiarów, nieznamość wielkości mnożników, wzrost powiązań międzynarodowych, bezradność wobec szoków popytowych itd. W tym miejscu warto może także zwrócić uwagę na istniejący w literaturze podział zmiennych ekonomicznych na: celowe i instrumentalne. Zazwyczaj przyjmuje się, że polityk gospodarczy ma bezpośredni wpływ jedynie na zmienne instrumentalne (np. wielkość wydatków rządu, struktura systemu podatkowego), a zmienne celowe (a więc np. bezrobocie) podlegają jedynie wpływowi pośredniemu, mogą więc być kształtowane tylko w sposób przybliżony⁷.

W szeregu publikacjach na temat cyklu politycznego różni autorzy przyjmują odmienne wielkości jako zmienne kontrolowane, np. stopę inflacji⁸, stopę inwestycji⁹, poziom konsumpcji per capita¹⁰. Zagadnienie to wiąże się ściśle z trzecim założeniem,

⁷ Dokładniej mówiąc wyróżnia się trzy rodzaje zmiennych: zmienne instrumentalne bezpośrednie (np. wysokość stóp podatkowych), zmienne instrumentalne pośrednie (np. suma wpływów podatkowych) oraz zmienne celowe. Bezpośredniemu i precyzyjnemu kształtowaniu poddają się jedynie te pierwsze. Zob. np. J. B r o o k s, R. W. E v a n s, *Macroeconomic Policy in Theory and Practice*, London 1978, s. 3.

⁸ Zob. U. L ä c h l e r, *The Political Business Cycle: A Complementary Study*, "Review of Economic Studies" 1978, Vol. 45.

⁹ Zob. B. S. F r e y, *The Politico-Economic System: A Simulation Model*, Vol. 27, *Kyklos* 1974.

¹⁰ Zob. Y. B e n - P o r a t h, *The Years of Plenty and the*

iż wyborcy są szczególnie uczuleni na stopę bezrobocia, co jest założeniem dość problematycznym. W społeczeństwie występuje bowiem różnorodność preferencji. Wiele grup wyborców różnie ocenia poszczególne pociągnięcia rządu. Nie można więc zadowolić wszystkich, a zadowolenie większości w warunkach niepewności, w jakich działa rząd, jest kwestią niezwykle skomplikowaną i nie można zagadnienia tego sprowadzać do jednej zmiennej: stopa bezrobocia (lub jakiegokolwiek innej)¹¹. Niektórzy autorzy wskazują, że wahania stopy bezrobocia mogą tu być nawet stosunkowo mało istotnym czynnikiem¹². Skutki niewielkich wahań mogą być bardzo małe, a nawet niejednoznacznie określone co do kierunku. Tego typu wnioski wynikają także z części badań ekonometrycznych (negujących znaczenie nie tylko bezrobocia, ale także niektórych innych wyżej wymienionych zmiennych)¹³.

Jednym z fundamentalnych założeń omawianej koncepcji jest założenie o motywach postępowania polityków. Jest ono głęboko osadzone zarówno w tradycyjnej teorii ekonomicznej, jak i w dotychczasowej literaturze polityczno-ekonomicznej. Klasyk gatunku A. Downs tak określa ów "aksjomat egoizmu"¹⁴: partie polityczne i ich członkowie "działają wyłącznie w celu uzyskania dochodów, prestiżu i władzy wynikających ze sprawowania rządów". Inaczej mówiąc "partie formułują swoją politykę w celu wygrania wyborów, a nie wygrywają wybory w celu realizowania polityki". "Aksjomat egoizmu" w stosunku do zachowań politycznych jest prostym przeniesieniem założeń co do motywów postępowania jednostek ekonomicznych sformułowanych już przez A. Smitha i obowiązujących do dnia dzisiejszego. W powszechnym odczuciu pokutuje jednak ciągle niesłuszna, zdaniem A. Downsa, i całkowicie abstrak-

Years of Famine - a Political Business Cycle? Vol. 28, Kyklos 1975.

¹¹ Na temat różnorodności preferencji szeroko pisze m. in. D o w n s, An Economic Theory..., s. 51-68.

¹² Zob. np. G. J. S t i g l e r, General Economic Conditions and National Elections, "American Economic Review" 1973, Papers and Proceedings, Vol. 63.

¹³ Zob. ibidem oraz np. G. H. K r a m e r, Short-Term Fluctuations in US Voting Behaviour, "American Political Science Review", March 1971.

¹⁴ D o w n s, An Economic Theory..., s. 28.

cyjna koncepcja rządu przedstawiona przez J. J. Rousseau w "Umowie społecznej" jako bezosobowego narzędzia do realizowania "woli ludu" czy też "woli większości"¹⁵. W tym ostatnim zastrzeżeniu jest niewątpliwie sporo słuszności, przyjmowanie "aksjomatu egoizmu" w stosunku do działalności politycznej jest jednak nie mniejszą abstrakcją i uproszczeniem niż traktowanie polityków jako całkowitych altruistów. Motywy ludzkiego działania są zawsze bardzo złożone i skomplikowane, a szukanie daleko idących uproszczeń wydaje się znacznie bardziej niebezpieczne w odniesieniu do polityki niż do ekonomii. Należy także zauważyć, że w takim ujęciu politycy traktowani są jako ludzie całkowicie pozbawieni własnych przekonań, a w każdym razie poświęcający je dla utrzymania się przy władzy. Dotyczy to także ideologii i programu całej partii¹⁶.

W tym miejscu nasuwa się jeszcze jedna uwaga. Otóż zwolennicy koncepcji PBC rozpatrują realizowanie się cyklu politycznego w warunkach społeczeństwa idealnie demokratycznego, pozbawionego takich elementów, jak: formalne i nieformalne grupy nacisku, działalność agitatorów politycznych, różnych organizacji społecznych, uwarunkowania międzynarodowe itp. W tym systemie każdy głos wart jest tyle samo i tylko w ten sposób artykułowane są preferencje wyborców. Nie sądzę, żeby wnioski wyprowadzane w warunkach takiego systemu mogły być całkowicie poważnie traktowane w odniesieniu do rzeczywistości politycznej współczesnego świata.

Bardzo istotne jest założenie dotyczące motywów postępowania wyborców. Przyjęcie efektów określonych pociągnięć gospodarczych rządu jako jedynego kryterium oznacza pomijanie takich elementów jak przekonania polityczne wyborców czy ich preferencje dotyczące poszczególnych polityków, nie mówiąc już o innych być może mniej istotnych motywach głosowania¹⁷. Założenie to jest

¹⁵ Ibidem, s. 282-286.

¹⁶ Należy zauważyć, że takie "swobodne" traktowanie swojej ideologii przez partię może w długim okresie spowodować spadek zaufania wyborców i w końcu doprowadzić do porażki wyborczej. Szerzej na ten temat zob. D o w n s, An Economic Theory..., s. 107-112.

¹⁷ Zob. ibidem, s. 37-48, 97-102, 144-146.

także sprzeczne z praktyką życia politycznego współczesnego świata kapitalistycznego. Szczególnie głosowanie na określonych ludzi, a nie na partie jest dość powszechnie zauważalne i to oparte na często zupełnie nie związanych z programem wyborczym, czasami wręcz irracjonalnych elementach.

Przyjęcie określonych motywów zachowania wyborców wiąże się ściśle z pozostałymi dwoma założeniami dotyczącymi elektoratu. W zależności bowiem od ich przyjęcia lub odrzucenia motyw ten może mieć zupełnie inne znaczenie. Kierowanie się jedynie preferencjami ekonomicznymi może sprzyjać utrzymywaniu się przy władzy partii rządzącej tylko w przypadku istnienia krótkowzrocznego, ignoranckiego i szybko zapominającego elektoratu, inaczej mówiąc wyborców, którzy nie chcą, nie mogą lub nie potrafią postępować racjonalnie. Przyjęcie kryteriów racjonalności w duchu szkoły racjonalnych oczekiwań mogłoby być przez niektórych uznane za nadmierne uproszczenie w drugim kierunku, ale cechy elektoratu przypisywane mu przez teorię politycznego cyklu koniunkturalnego także pomijają szereg istotnych elementów.

Po pierwsze, mam wątpliwości czy we współczesnym świecie można traktować serio założenie o pełnej ignorancji ekonomicznej wyborców, biorąc pod uwagę ilość informacji, z jaką styka się przeciętny człowiek, w tym także informacji ekonomicznej. Nie chodzi mi tutaj o szczegółowe informacje typu statystycznego, których ilość przekracza możliwości percepcji przeciętnego odbiorcy, ale o swego rodzaju "edukację ekonomiczną" społeczeństwa.

Po drugie, z przedstawionych założeń wynika nierealny, jak sądzę, wniosek, że wyborcy nie tylko nie pamiętają swego niedawnego niezadowolenia z efektów ekonomicznej polityki rządu, ale także stale powtarzającego się cyklu albo też, że niczego się nie uczą i stale dają się oszukiwać w ten sam sposób¹⁸.

¹⁸ Ciekawe, że A. Lindbeck, obecnie zdecydowany zwolennik koncepcji PBC w swoim artykule z 1970 r. wysuwał przypuszczenie iż stosunkowo duża stabilność gospodarek zachodnich w okresie powojennym może być częściowo spowodowana przez fakt, iż społeczność przedsiębiorców wierzy, że poważniejsze załamanie czy depresja może zostać i zostanie usunięte za pomocą polityki ekonomicznej rządu. Jeśliby przyjąć koncepcję PBC, to przekonanie takie należałoby uznać za całkowicie irracjonalne. Zob. A. Lind-

Najistotniejszym jednak uproszczeniem jest tu całkowite pominięcie partii opozycyjnych. Celem opozycji jest doprowadzenie do wyborczej porażki partii rządzącej. Opozycja nie może co prawda realizować swoich własnych koncepcji gospodarczych, ale może krytykować rząd i zapewnić, że, gdyby ona była u władzy postąpiłaby inaczej. Opozycja prowadzi działania, których głównym efektem jest "polepszanie" pamięci wyborców i zmniejszanie ich ignorancji. Partia opozycyjna zwraca uwagę elektoratu na niepowodzenia polityki ekonomicznej rządu, dostarcza wyborcom informacji o możliwych przyszłych negatywnych skutkach tej polityki, o jej alternatywach itp. Może ona także uświadamiać wyborcom charakter ewentualnego politycznego cyklu koniunkturalnego. Wszystko to czyni elektorat odporniejszym na próby "ekonomicznego przekupstwa" dokonywane bezpośrednio przed wyborami przez rząd.

4. Próby empirycznego potwierdzenia występowania politycznego cyklu koniunkturalnego

Koncepcja PBC była wielokrotnie weryfikowana na podstawie danych statystycznych i chociaż wyniki tych badań są zróżnicowane, to jednak można stwierdzić, iż w żadnym wypadku nie dostarczono przekonujących, potwierdzających ją dowodów. Sam W. D. Nordhaus przeprowadził wstępną analizę statystyczną opartą na danych z 9 krajów z lat 1947-1972. W stosunkowo największym stopniu jego hipoteza została potwierdzona dla Stanów Zjednoczonych. Późniejsze badania weryfikowały występowanie cyklu politycznego na podstawie bardzo różnych danych dotyczących nie tylko bezrobocia, ale także stopy inflacji¹⁹, poziomu konsumpcji per capita²⁰, poziomu dochodu narodowego per capita²¹, a na-

b e c k, Fiscal Policy as a Tool of Economic Stabilization - Comments to an OECD Report, Vol. 23, Kyklos 1970.

¹⁹ Zob. L ä c h l e r, The Political Business...; S t i g l e r, General Economic...

²⁰ Zob. B e n - P o r a t h, The Years of Plenty...

²¹ Zob. ibidem.

Tabela 1

Wyniki badań B. H. Soha

Kraj	I	II	III	IV	V	VI	VII		VIII	
							A	B	A	B
Austria	0,1	0,9	1,0	50-31	50-54	67-54	1,2	1,1	0,8	0,8
Belgia	0,8	1,0	1,0	33-46	67-38	17-38	1,1	0,9	1,1	0,7
Dania	1,4	1,1	1,3	50-36	50-45	20-14	0,9	1,0	1,1	1,0
Finlandia	0,6	0,9	1,5	0-25	33-38	0-43	0,7	0,9	0,7	0,4
Francja	1,1	1,3	0,7	33-50	0-56	0-13	1,3	0,7	0,9	0,8
Holandia	0,9	1,1	0,8	60-36	60-50	20-36	0,9	1,0	1,6	1,1
Irlandia	1,3	0,9	0,9	25-47	50-40	100-20	0,9	0,8	1,0	1,0
Islandia	1,3	1,2	0,3	50-46	33-31	25-75	1,4	1,2	1,0	1,3
Luksemburg	1,3	1,0	-	75-47	50-40	-	0,9	1,1	-	-
Nerwegia	1,0	0,7	0,9	25-66	75-47	100-40	0,6	2,1	1,0	0,9
RFN	1,6	1,2	0,9	40-35	40-57	60-50	1,1	1,0	1,1	1,3
Szwajcaria	0,4	1,3	0,9	60-50	60-50	100-40	0,6	1,3	1,2	1,1
Szwecja	2,1	0,9	1,0	100-23	50-62	83-21	0,7	1,0	1,3	0,4
Wielka Brytania	0,7	0,9	0,8	40-43	20-50	60-29	0,8	0,9	0,7	1,0
Włochy	1,9	1,0	1,0	40-36	40-43	20-43	0,5	1,7	1,1	1,0
Australia	0,7	1,4	1,2	63-55	75-45	17-50	1,2	1,5	0,8	1,1
Japonia	1,2	0,8	1,2	57-33	43-50	43-33	0,6	1,2	0,9	0,7

Nowa Zelandia	1,1	0,9	1,1	33-31	50-31	0-38	1,2	1,1	0,9	0,5
Kanada	1,1	1,0	1,0	50-55	50-56	75-36	0,8	0,8	1,1	1,4
USA	1,5	1,2	1,1	60-29	40-36	80-57	1,0	1,2	1,3	1,1

U w a g a: W kolejnych kolumnach zawarte są następujące wskaźniki: I - stosunek stopy wzrostu realnego dochodu narodowego w roku wyborczym do tej stopy przeciętnie w latach pozostałych (wskaźnik większy od 1 traktowany jest jako potwierdzający hipotezę); II - stosunek stopy inflacji w roku wyborczym do tej stopy w innych latach (wskaźnik mniejszy niż 1 potwierdza hipotezę); III - stosunek stopy bezrobocia w roku wyborczym do stopy bezrobocia przeciętnie w pozostałych latach (potwierdzenie hipotezy dla wskaźników mniejszych niż 1); IV - procentowy udział lat z przyspieszeniem tempa wzrostu dochodu narodowego wśród lat wyborczych - lat pozostałych (ponad 50% wśród lat wyborczych i jednocześnie wskaźnik wyższy niż dla lat pozostałych traktowane jest jako potwierdzenie hipotezy); V - procentowy udział lat ze spadkiem stopy inflacji wśród lat wyborczych - lat pozostałych (wynik potwierdzający jak w punkcie IV); VI - procentowy udział lat ze spadkiem stopy bezrobocia wśród lat wyborczych - lat pozostałych (wynik potwierdzający jak w punkcie IV); VII - stosunek tempa wzrostu wydatków rządowych w roku wyborczym (A) i w roku poprzedzającym rok wyborczy (B) do tempa wzrostu w innych latach (wskaźnik większy niż 1 potwierdza hipotezę); VIII - stosunek tempa wzrostu podaży pieniądza w roku wyborczym (A) oraz w roku poprzedzającym rok wyborczy (B) do tempa wzrostu w innych latach (wynik potwierdzający jak w punkcie VII).

Ź r ó d ł o: B. H. S o h, Political Business Cycles in Industrialized Democracies, Vol. 39, Kyklos 1986.

wet liczby aktów prawnych zatwierdzonych przez władzę ustawodawczą²².

Pośród różnych prób weryfikacji hipotezy o występowaniu politycznego cyklu koniunkturalnego przykładowo można przytoczyć stosunkowo pełną i wszechstronną analizę dokonaną przez B. H. Soha²³. Tabela 1 prezentuje w zbiorczej i skróconej formie najważniejsze wyniki jego badań.

Jak wynika z tab. 1 także i w tym przypadku wyniki nie są jednoznaczne. B. H. Soh interpretuje je jednak jako potwierdzenie hipotezy o występowaniu politycznego cyklu koniunkturalnego, co może budzić pewne zastrzeżenia.

W stosunku do załączonych wyników badań B. H. Soha, jak też do większości innych prób empirycznej weryfikacji cyklu politycznego poczynić można kilka uwag.

Po pierwsze badania te obejmują najczęściej okres od kilkunastu do dwudziestu kilku lat (u B. H. Soha jest to lat dwadzieścia). W praktyce oznacza to bardzo niewielką liczbę okresów wyborczych, które w zależności od kraju trwają od trzech do siedmiu lat. Wydaje się więc, że jest to okres zbyt krótki by na jego podstawie wyciągać daleko idące wnioski. W tych warunkach ze szczególną ostrożnością należy traktować wyniki "ocierające się" o granicę potwierdzenia lub negacji.

Po drugie, żadna ze znanych mi analiz nie uzasadnia doboru danych statystycznych. Chodzi tu o odpowiedź na takie pytania, jak: czy uwzględniać poziom, czy zmiany wielkości ekonomicznych? w jakim okresie je badać - roku, dwóch lat, połowy okresu wyborczego? w jakich szeregach czasowych - rocznych, kwartalnych, miesięcznych? Żaden z autorów nie proponuje żadnych kryteriów umożliwiających rozwiązanie tych problemów, a jest dość oczywi-

²² Zob. W. E. Shughart (II), R. D. Tollison, *Legalisation and Political Business Cycles*, Vol. 38, Kyklos 1985. Autorzy wychodzą z założenia, że jeśli politycy rzeczywiście próbują manipulować zjawiskami makroekonomicznymi dla własnych celów, to powinno się to materializować w zmieniającej się liczbie aktów prawnych, gdyż właśnie przez ich wydawanie realizowana jest pożądana polityka "stop-go". Mimo zastosowania kilku rodzajów testów nie znajdują potwierdzenia tego typu cykliczności.

²³ Zob. B. H. Soh, *Political Business Cycles in Industrialized Democracies*, Vol. 39, Kyklos 1986.

ste, że w zależności od wyboru wariantu wyniki mogą być różne²⁴.

Kolejną bardzo istotną kwestią nie dostrzeganą przez większość badań empirycznych jest charakter istniejących ram instytucjonalnych, w jakich działa rząd. A. Breton do podstawowych cech tych ram zalicza²⁵:

1) charakter podejmowania kolektywnych decyzji w demokratycznym społeczeństwie (zwyczajna większość, bezwzględna większość, jednomyślność);

2) długość okresu elekcyjnego;

3) "ilościowa" zawartość programów, na które głosuje wyborca (tzn. czy na każdą propozycję wyborca głosuje oddzielnie, co jest oczywiście nierealne, czy na wiele łącznie musząc tym samym akceptować część propozycji, które mu nie odpowiadają).

Wszystkie te elementy mają jedną wspólną cechę - chronią polityków i partie polityczne przed preferencjami obywateli. Ochrona ta nie jest oczywiście doskonała i zmienia się w czasie, ale o ile nie obowiązuje jednomyślność, okres wyborczy jest różny od zera i wyborcy nie głosują oddzielnie na każdy element programu, to jednak istnieje. Należałoby się więc spodziewać, że w zależności od kształtowania się tych czynników różny będzie wpływ elementów politycznych na podejmowanie decyzji ekonomicznych. Wiączenie tego typu zagadnień do badań empirycznych jest zapewne niezwykle trudne, nie zmienia to jednak faktu, że bez ich uwzględnienia badania te wydają się w jakimś stopniu niepełne.

Czwarta wątpliwość wiąże się z analizowaniem danych statystycznych w taki sposób, jakby czynniki polityczne były jedynymi wywołującymi wahania cykliczne, a więc jakby nie istniał cykl "ekonomiczny". Należałoby raczej przyjąć, że cykl polityczny nakłada się niejako na cykl ekonomiczny tworząc cykl polityczno-ekonomiczny. Jeśli tak, to wymagałoby to przeprowadzenia badań empirycznych opartych na odmiennych kryteriach zarówno ich realizacji, jak i oceny.

²⁴ Zob. A. O k u n, Comments on Stigler's Paper, "American Economic Review" 1973, Papers and Proceedings, Vol. 63.

²⁵ Zob. A. B r e t o n, The Economic Theory of Representative Government, Chicago 1974, s. 44-51.

Ostatnia wątpliwość dotyczy samego przedmiotu badań. Większość analiz stara się zweryfikować słuszność koncepcji PBC na podstawie efektów polityki ekonomicznej, przyjmując z góry bardzo wysoką jej skuteczność. Wracając do wspomnianego już wyżej podziału na zmienne celowe i instrumentalne, należałoby się spodziewać bardziej jednoznacznych rezultatów w badaniach dotyczących zamierzeń polityków, a więc kształtowania się instrumentów znajdujących się pod bezpośrednią kontrolą rządu (instrumentów polityki fiskalnej i monetarnej). Takie badania również były prowadzone (w pewnym zakresie analizę taką prowadzi cytowany B. H. Soh), trzeba jednak podkreślić, że pomijają one jedno z podstawowych założeń koncepcji PBC, jakim jest założenie pełnej kontroli rządu nad zmiennymi celowymi (lub chociaż jedną zmienną celową). Jest to już zupełnie inny, polityczny cykl koniunkturalny. Także w przypadku tego typu badań wyniki nie przynoszą jednak zdecydowanego potwierdzenia koncepcji²⁶.

5. Próba oceny koncepcji politycznego cyklu koniunkturalnego

Teoria PBC często zaliczana jest do nurtu we współczesnej myśli ekonomicznej określanego mianem "public choice", który traktowany jest jako pozostający w opozycji do keynesizmu. "Public choice" wskazuje bowiem na to, że przekazanie państwu kapitalistycznemu roli regulatora ekonomiki nie rozwiązuje problemu niestabilności gospodarki. "Niesprawności rynku" zostają zastąpione przez "niesprawności państwa", których negatywne skutki mogą być jeszcze poważniejsze niż skutki niedoskonałego funkcjonowania rynku. "Public choice" sugeruje więc ograniczenie aktywności państwa kapitalistycznego w dziedzinie ekonomiki.

²⁶ Zob. np. E. T u f f t e, Political Control...; B. S. F r e y, F. S c h n e i d e r, An Empirical Study of Political-Economic Interaction in the United States, "Review of Economics and Statistics" 1978. No. 60; L. O. L a n e y, T. D. W i l l e t, Presidential Politics, Budget Deficits and Monetary Policy in the United States, 1960-1976, "Public Choice" 1983, No. 40.

Moim zdaniem, jednoznaczne określenie koncepcji PBC jako antykeynesistowskiej jest w pewnej mierze niesłuszne. Co prawda powierzchownie wydaje się ono prawdziwe - koncepcja ta próbuje bowiem dowieść nieskuteczności państwa w stabilizacji gospodarki. Jeśli rozumieć keynesizm w znaczeniu bardzo szerokim, jako pewną doktrynę społeczno-polityczno-ekonomiczną, zgodnie z którą państwo jest w stanie stabilizować ekonomikę, to koncepcja PBC istotnie jest antykeynesistowska. Keyenesizm można jednak także pojmować w sposób węższy - jako mniej lub bardziej zwartą teorię ekonomiczną. Dyskusja w ekonomii zachodniej, jaka nasiliła się w latach siedemdziesiątych dotyczyła różnych aspektów keynesizmu - zarówno praktycznych, doktrynalnych, jak i teoretycznych.

Sądzę, że zarzuty stawiane teorii i polityce sterowania globalnym popytem podzielić można na dwie podstawowe grupy. Do pierwszej zaliczyłbym zarzuty czysto teoretyczne, czyli zarzuty nieuwzględniania przez teorię keynesowską określonych zjawisk czy procesów (np. efektu wypychania). Twierdzi się wówczas, że keynesizm się myli i skuteczne wpływanie przez państwo na makroekonomikę jest niemożliwe z teoretycznego punktu widzenia. Zgodnie z tą grupą zarzutów polityka makroekonomiczna nie wpływa na wielkości realne.

Druga grupa zarzutów dotyczy ograniczonych możliwości poznania zjawisk gospodarczych. Nie są to już zarzuty w stosunku do samej teorii jako takiej. Na gruncie teoretycznym możliwość stabilizacji gospodarki przez państwo istnieje, ale w praktyce rząd nie posiada dostatecznej ilości informacji dotyczącej wysokości mnożników, czasu ich działania, opóźnień czasowych itp. Innymi słowy, teoretycznie polityka państwa może mieć wpływ na wielkości realne, ale wpływ ten jest niemożliwy do określenia i przewidzenia, a tym samym niemożliwe jest osiągnięcie zaplanowanych rezultatów gospodarczych.

Koncepcja PBC nie stawia jednak keynesizmowi żadnego zarzutu zawierającego się w tych dwóch grupach. Próbuje ona wykazać, że państwo kapitalistyczne mogłoby stabilizować gospodarkę gdyby tylko chciało, jednak funkcjonujące mechanizmy polityczne sprawiają, że nie chce. Jest to zarzut zupełnie innego charakteru. Nie ma tu mowy o błędach teoretycznych keynesizmu lub obiektywnie ograniczonej zdolności państwa do regulowania makroekonomii.

ki. Wręcz przeciwnie - występowanie politycznego cyklu koniunkturalnego sugerowałoby, że żadne ze wspomnianych zarzutów nie mają w stosunku do keynesizmu (zarówno do teorii, jak i koncepcji polityki gospodarczej) zastosowania, a więc, że państwo może świadomie i skutecznie wpływać na wielkości realne w gospodarce. Gdyby autorom koncepcji udało się potwierdzić empirycznie występowanie politycznego cyklu koniunkturalnego oznaczałoby to, że wszystkie wcześniej uważane za obiektywne trudności i przeszkody w realizowaniu skutecznej (co nie znaczy "stabilizacyjnej"; skutecznej w zależności od celów) polityki makroekonomicznej są w praktyce bez znaczenia. Jeśli nawet ograniczenia takie (jak np. druga grupa zarzutów) występują rzeczywiście, to z koncepcji PBC wynika, że rząd posiada jakiś "szósty zmysł" umożliwiający ich pokonanie.

W konsekwencji zwolennicy koncepcji PBC bynajmniej nie sugerują ograniczenia aktywności państwa ani nie widzą drogi "naprawy gospodarczej" w przyjęciu odmiennych założeń teoretycznych. Proponują natomiast dokonanie pewnych reform natury instytucjonalnej, które miałyby utrudnić lub uniemożliwić realizację politycznego cyklu koniunkturalnego. Można tu wymienić przykładowo: dostarczanie wyborcom większej ilości i możliwie pełnej i prawdziwej informacji, desynchronizację wyborów na różne stanowiska we władzach państwowych, przekazanie polityki gospodarczej w ręce niezależnych politycznie instytucji państwowych lub konsultowanie planów gospodarczych czy poważniejszych decyzji ekonomicznych z różnymi grupami i organizacjami społecznymi i politycznymi²⁷.

W tym kontekście określanie koncepcji PBC jako antykeynesistowskiej wydaje mi się zbyt pochopne. Sądzę nawet, że teoria cyklu politycznego może być interpretowana wręcz odwrotnie - jako pośrednia, dość przewrotna i może nawet nieświadoma próba obrony teorii, a także "potencjalnie" polityki keynesistowskiej.

Pewne cechy zarówno samej koncepcji, jak i toczącej się wokół niej dyskusji zdają się być zgodne z tego typu wnioskiem. Chodzi tu, np. o bardzo słabą podbudowę teoretyczną koncepcji PBC,

²⁷ Zob. N o r d h a u s, The Political Business...

tak jakby zdolność państwa do wpływania na procesy makro gospodarcze nie wymagała żadnego głębszego uzasadnienia teoretycznego, tzn. w całości przejmowano całą teoretyczną podbudowę, na której opiera się keynesizm. W rezultacie główny wysiłek zwolenników koncepcji PBC skierowany jest na zagadnienie empirycznego potwierdzenia cyklu politycznego. Nawet więcej, jak już wspominałem, głównym przedmiotem analizy są przy tym już konkretne skutki polityki ekonomicznej, a nie próby osiągnięcia tych skutków przez rząd, co przecież także mogłoby świadczyć o występowaniu cyklu politycznego, inaczej jednak rozumianego. Poddano by bowiem tym samym w wątpliwość keynesistowską wiarę w skuteczność polityki ekonomicznej.

Inną charakterystyczną cechą tej dyskusji jest fakt, że przeciwnicy koncepcji PBC rekrutują się najczęściej z kręgu ekonomistów neoklasycznych, a zwolennicy - z kręgu neokeynesistów (lub przynajmniej mają keynsistowski rodowód).

Przytoczone argumenty mają oczywiście charakter pośredni, nie traktują ich jednak jako potwierdzające, a jedynie jako zgodne z wnioskiem o możliwości prokeynesistowskiej i instrumentalnej koncepcji PBC. Taka właśnie interpretacja jest moim zdaniem jednym z powodów ciągle trwającej popularności tej koncepcji (choć popularności słabnącej; być może ze względu na słabnącą jednocześnie popularność keynesizmu?) mimo braków teoretycznych i wyraźnych potwierdzeń empirycznych (ale i trudności w empirycznym obaleniu teorii).

Niewątpliwą zaletą koncepcji PBC jest zwrócenie uwagi na czynniki polityczne wpływające na kształt i rezultaty działań ekonomicznych państwa. Domagając się ich endogenizacji ma ona z pewnością wiele słuszności. Nadmiernie jednak uproszczone i kategoryczne założenia znacznie obniżają, jeśli nie wręcz negują, jej wartość teoretyczną. Zastrzeżenia budzi nie tyle samo wskazywanie na związki między polityką i ekonomiką, ile sugerowanie ich cyklicznego, regularnego charakteru. Można się chyba w pełni zgodzić z oceną M. S. Weatherforda, który pisze, że teoria PBC zakłada, iż "wykorzystywanie polityki ekonomicznej do celów maksymalizacji ilości głosów jest mniej skomplikowane niż ma to

miejsce w rzeczywistości oraz że prowadzenie polityki ekonomicznej podlega mniejszym ograniczeniom niż rzeczywistość podlega"²⁸.

Witold Kuchowicz

POLITICAL BUSINESS CYCLE

The concept of political business cycle was formulated in the mid-seventies and its popularity is due to its instrumental treatment as an argument in discussion on rightness of theoretical foundations of the Keynesian political economy. On the basis of accepted assumptions (and they are quite numerous) there is suggested the following course of a political business cycle: directly before elections the party at power produces an economic boom and bringing about a drop in unemployment rate it simultaneously accelerates inflation. Directly, after elections a drastic change in the economic policy takes place, which leads to growth of unemployment but also to the curbing of inflation.

The hypothesis about the political business cycle was verified on the basis of statistical data many times but all attempts at its verification were unable to provide evidence that would be fully convincing and confirming it.

²⁸ Zob. np. M. S. Weatherford, The President and the Political Business Cycle, [w:] The President and Economic Policy, red. J. P. Pfiffner, Institute for the Study of Human Issues, Philadelphia 1986, s. 26-27.