WIESŁAWA PRZYBYLSKA-KAPUŚCIŃSKA

SKUTECZNOŚĆ POLITYKI STABILIZACJI FRANCJI I WŁOCH – POLITYCZNY CYKL KONIUNKTURALNY

UWAGI WSTĘPNE

Wyraźne obniżenie skuteczności polityki stabilizacji wahań krótkookresowych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, opartej na dorobku teoretycznym nurtu keynesowskiego i postkeynesistów, zostało potwierdzone przez powszechne i trwałe w gospodarkach wysoko rozwiniętych zjawiska stagflacyjne. Powyższa sytuacja skłoniła tak teoretyków, jak i praktyków gospodarczych do rezygnacji z koncentrowania uwagi na doskonaleniu konstrukcji pakietów interwencyjnych, poprawie umiejętności stosowania poszczególnych środków polityki antycyklicznej oraz wyszukiwaniu najlepszych momentów wykorzystania poszczególnych narzędzi oddziaływania na koniunkturę czy uwzględnianiu właściwych dla konkretnych instrumentów opóźnień czasowych między użyciem środka a reakcją ze strony gospodarki itp. Nie oznacza to, że wszystkie wcześniej wskazywane w analizach elementy i czynniki obniżające skuteczność polityki stabilizacyjnej – nagle przestały być ważne i straciły na znaczeniu. Zaczęto raczej w mniej instrumentalnych, a bardziej w ogólnych płaszczyznach szukać wytłumaczenia spadku efektywności polityki antycyklicznej.

Wspomniane pogorszenie ogólnej sytuacji gospodarczej większości wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych wzbudziło ponownie wzrost zainteresowania problemami ogólnoteoretycznymi, dotyczącymi mechanizmu funkcjonowania gospodarek państwowo-monopolistycznych, teoretycznymi przesłankami polityki stabilizacji oraz zagadnieniami efektywności tej polityki. Wśród znakomitej części działaczy gospodarczych uświadomiono sobie, że żadna z trzech głównych szkół zachodniej myśli ekonomicznej nie daje podstaw do zadowalającej interpretacji mechanizmów funkcjonowania gospodarki, a szczególnie roli państwa w sterowaniu procesami gospodarczymi. Dyskusja i rywalizacja o pierwszeństwo poglądów pomiędzy nurtami neokeynesizmu, monetaryzmu

oraz neoklasyków (czyli tzw. ekonomii podaży albo też teorii racjonalnych oczekiwań) nie wnosząca nic nowego do dotychczasowego dorobku poszczególnych szkół, a jednocześnie nie spełniająca oczekiwań ze strony praktyków gospodarczych, wciąż mających nadzieję na rozwiązanie nurtujących ich problemów stabilizacji gospodarki – doprowadziły do poszukiwania innego rodzaju wytłumaczenia zjawisk niestabilności gospodarczej. Wyjaśnienia problemów wahań aktywności gospodarczej zaczęto szukać niezależnie od przyczyn o charakterze ekonomicznym, także wśród czynników pozaekonomicznych, głównie o charakterze politycznym.

Stało się to jedną z podstawowych przesłanek rozwoju nowego kierunku badawczego o charakterze interdyscyplinarnym, badającego relacje zachodzące na styku ekonomii i polityki. W Stanach Zjednoczonych kierunek ten określony jest jako *public choice* (teoria wyboru kolektywnego), w Europie natomiast nazwany jest „nową ekonomią polityczną[1]" (*new political economy*). Przedmiotem badań są szeroko rozumiane współzależności pomiędzy systemem gospodarczym a organizacją polityczną społeczeństwa.

Pierwotną wszakże przyczyną sprawczą rozwoju nowego kierunku badawczego były zmiany w systemie struktur rynkowej gospodarki kapitalistycznej, związane z powstaniem kapitalizmu państwowo-monopolistycznego. Przyjęcie przez rządy państw wysoko uprzemysłowionych odpowiedzialności za bieżący stan ogólnogospodarczej aktywności kraju wprowadziło po II wojnie światowej do mechanizmu funkcjonowania kapitalistycznej gospodarki rynkowej jakościowo nowe elementy. Przede wszystkim państwo przestało stać obok gospodarki, na zewnątrz, a ze względu na zakres oddziaływania na gospodarkę stało się podmiotem makroekonomicznym w pełnym tego słowa znaczenia. Ponadto jednorodność powiązań rynkowych ujmowanych w koncepcji *homini oeconomici* została zerwana wskutek wprowadzenia do mechanizmu rynkowego pozaekonomicznych motywacji determinujących decyzje ekonomiczne.

Nurt „nowej ekonomii politycznej" proponując inny, od znanych, model wyjaśniający sposób funkcjonowania systemu składającego się z rynku i państwa – wyszedł naprzeciw oczekiwaniom na nową, odmienną interpretację zjawisk i trafił na podatny grunt ze swoją teorią w okresie lat siedemdziesiątych – z nienotowaną od dziesięcioleci głęboką recesją wzbogaconą dodatkowo silnymi napięciami inflacyjnymi. Nie powinien zatem dziwić fakt, że w takich warunkach koncepcja politycznych cykli koniunkturalnych uzyskała szerokie rzesze zwolenników, nie tylko z racji pozostawania w opozycji do keynesizmu i monetaryzmu, ale głównie z uwagi na walory świeżości i nowości spojrzenia na kwestie, jak się okazało pozornie tylko rozstrzygnięte w zakresie polityki stabilizacji.

---

[1] **P. Pawłowski**, O koncepcjach politycznego cyklu koniunkturalnego, w: Zagadnienia koniunktury gospodarczej, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu nr 158, Poznań 1988, s. 45.

1. ISTOTA I PRZESŁANKI POLITYCZNEGO CYKLU KONIUNKTURALNEGO

Koncepcja „political business cycles" wszakże nie powstała w połowie lat siedemdziesiątych, gdyż jej twórcą albo raczej prekursorem był M. Kalecki[2], który w roku 1943 wprowadził termin „polityczny cykl koniunkturalny". Był świadom trudności związanych z zastosowaniem i skutecznym wykorzystaniem narzędzi stabilizacji gospodarczej, zaproponowanych przez J. M. Keynesa. Pomimo korzystnych rezultatów gospodarczych, polegających dzięki użytym instrumentom na przywracaniu równowagi krótkookresowej, M. Kalecki dostrzegał przeszkody w zapewnieniu stabilizacji i pełnego zatrudnienia wywołane postawą i interesami klasy kapitalistów. Głównym założeniem teorii politycznego cyklu koniunkturalnego było uwzględnienie klasowego charakteru społeczeństwa, gdzie realizacja pełnego zatrudnienia powodowałaby naruszenie interesów wielkiego kapitału i wzmocnienie pozycji klasy robotniczej. Według koncepcji Kaleckiego – rząd nie reprezentuje siebie, lecz działa w interesie klasy kapitalistycznej, stąd kontrola nad przebiegiem cyklu koniunkturalnego jest w zasadzie jego podstawową funkcją, gdyż zabezpiecza zyski właścicieli w długim okresie.

W tym miejscu warto przypomnieć, że zarówno The Employment Act z 1946 r. w USA, jak i Biała Księga z 1944 r. w Wielkiej Brytanii – stanowiące podstawy interwencjonizmu państwowego po II wojnie – zobowiązywały w sensie politycznym, by rządy dążyły do osiągnięcia **wysokiego**, ale nie **pełnego** zatrudnienia.

Nie rozwijając tu szerzej rozważań M. Kaleckiego na temat politycznego cyklu koniunkturalnego w ujęciu marksistowskim – wskażemy na dalszy rozwój poglądów dotyczących związku zjawisk gospodarczych i politycznych[3]. Kontynuatorem problematyki zapoczątkowanej przez M. Kaleckiego był w 1957 r. A. Downs[4]. Natomiast istotne i trwałe rozbudowanie szerokich rozważań i dyskusji nad zagadnieniami politycznego cyklu koniunkturalnego wywołało opracowanie, z 1974 r., G. R. Feiwela[5]. Przypomnijmy, że jego powstanie zbiegło się w czasie z głębokim natężeniem recesji gospodarczej i pogłębianiem procesów inflacyjnych w świecie zachodnim.

---

[2] **M. Kalecki**, Political Aspects of Full Employment, The Political Quartely 1943, tom 14, s. 322-331, lub **M. Kalecki**, Polityczne Aspekty Pełnego Zatrudnienia, w: Dzieła, tom I, Warszawa 1979, s. 339-349.

[3] Na te tematy wypowiadał się też, jako jeden z pierwszych, **J. Akerman**, Political Economic Cycle, Kyklos 1947, vol. 1. Współcześnie nurt Kaleckiego kontynuowali **R. Boddy, J. Crotty**, Class Conflict and Macropolicy: The Political Business Cycle, Review of Radical Political Economics, 1975, vol. 7, s. 1-19.

[4] **A. Downs**, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

[5] **G. R. Feiwel**, Reflections on Kalecki's Theory of Political Business Cycle, Kyklos 26/1974, s. 21-48.

W dalszej kolejności największy wkład w rozwój szkoły „nowej ekonomii politycznej" wniósł B. S. Frey[6], który sformułował definicję politycznego cyklu koniunkturalnego, określonego jako taką sytuację, w której „rząd wpływa na aktywność gospodarczą i wywołuje dodatkowe wahania". Z definicji tej wynika, że wahania mogą powstać nie tylko wskutek interwencjonizmu państwowego, ale także dzięki czynnikowi sprawczemu jakim jest rząd (abstrahując od struktury politycznej danego systemu gospodarczego).

B. Frey porównał różne koncepcje politycznego cyklu koniunkturalnego i wyodrębnił 2 grupy, różniące się sposobem wyjaśniania cyklu politycznego i wychodzące z odmiennych związków przyczynowo-skutkowych wywołujących to zjawisko.

Do pierwszej grupy zalicza się te koncepcje, które uważają, że rząd poprzez swoje decyzje, intencjonalnie nastawione na stabilizację gospodarki, wywołuje jej niestabilność, gdyż z uwagi na istotne cechy gospodarki (rynkowej bądź nierynkowej) globalny efekt decyzji rządu musi być koniecznie odwrotny od zamierzonego.

Druga grupa obejmuje te koncepcje, które opierają się na świadomym i celowym działaniu rządu zmierzającego do destabilizacji gospodarki. Ta druga grupa koncepcji, choć wielokrotnie była krytykowana i budziła wiele kontrowersji, rozwinęła się najsilniej. Przegląd rozważań i dyskusji na ten temat, a także przeprowadzone badania empiryczne, dotyczące tak pojmowanego politycznego cyklu koniunkturalnego, prowadzą do stwierdzenia, iż kontrowersje powstałe przy tej jego koncepcji wywołane są w dużej mierze faktem, iż potwierdzają tezę o prymacie polityki nad ekonomią. Tezę, która została obnażona w systemie gospodarek scentralizowanych, a która okazuje się w praktyce społeczno-gospodarczej systemów rynkowego i demokracji parlamentarnej również obowiązująca, choć w sposób niewątpliwie bardziej ukryty, elegancki i wyrafinowany.

Zastrzeżenia podnoszone wobec politycznego cyklu koniunkturalnego wynikły także z faktu, iż popularyzacja jego koncepcji nie zawsze była na rękę władzom i rządom krajów wysoko rozwiniętych stojących w obliczu kampanii wyborczych, ponieważ odsłaniała i uświadamiała opinii publicznej, jeśli nie rzeczywiste, to przynajmniej możliwe kulisy mechanizmów polityczno-gospodarczych.

Jedną z bardziej atakowanych koncepcji w ramach badań nad politycznym cyklem koniunkturalnym jest teoria wyborczych cykli koniunkturalnych. Uznaje ona, że rządowa polityka stabilizacji ma przede wszystkim zapewnić korzystne warunki ekonomiczne w okresie kampanii wyborczej i samych wyborów. Zagwarantowanie sobie przez rząd ponownego wyboru zmusza do powiązania terminu wyborów z uzyskaniem korzystnych rezultatów polityki makroekono-

[6] **B. S. Frey**, Theorie und Empirie Politischer Konjunkturzyklen Zeitschrift für Nationalökonomie 36/1976, s. 95 i n.

micznej[7]. Teoria wyborczego cyklu koniunkturalnego zakłada, iż poziom aktywności gospodarczej zależy w dużej mierze od czasu, jaki pozostał do kolejnej kampanii wyborczej i wyborów. Tak więc państwo (rząd) może mieć istotny wpływ na przebieg koniunktury nie tylko dlatego, że dysponuje znaczną gamą środków polityki stabilizacji wahań gospodarczych czy że jest podmiotem gospodarczym, właścicielem kapitału, bo posiada własne przedsiębiorstwa. Obserwując powracające i powtarzające się **wahania koniunkturalne**, można dojść do wniosku, że są one nie tyle błędami systemowymi czy niedostatkami zabiegów stabilizujących, co są „kupowane" przez polityków i działaczy gospodarczych z całą świadomością i odpowiedzialnością **jako dobro polityki gospodarczej** w celu realizacji celu nadrzędnego – jakim jest utrzymanie władzy[8].

To rozumowanie stanowi sens i zawartość nowego sposobu objaśniania koniunktury gospodarczej, jakim jest „polityczny cykl koniunkturalny".

2. CHARAKTERYSTYKA MECHANIZMU POLITYCZNEGO CYKLU KONIUNKTURALNEGO

Podstawowe tezy „politycznego cyklu koniunkturalnego" są następujące[9]. Celem działalności polityków w systemie demokratycznym jest dążenie do władzy, prestiżu i dochodów, co dla członków rządu oznacza poszukiwanie wszelkich możliwości utrzymania się przy władzy. Ekonomiczna teoria polityki utożsamia w związku z tym cel w postaci maksymalizowania głosów wyborców.

Nawet jeśli każdemu politykowi towarzyszy mniemanie, że jego działanie pozbawione jest takich motywów, to z dystansu musi przyznać, że ocenę konkretnych posunięć podporządkowuje takiej właśnie wyjściowej hipotezie. Czasem zręczniej mieć w zanadrzu, w przeciwieństwie do powyższej tezy, inne „czyste" pragmatyczne cele, ale to nie musi być w sprzeczności z główną tezą maksymalizowania głosów wyborczych. Ze względu na wysokie koszty informacyjne programu, cele formułowane są w partiach już istniejących albo nowo powstających.

---

[7] **T. Kowalski**, Teorie i modele polityczno-ekonomiczne mechanizmu funkcjonowania współczesnej gospodarki kapitalistycznej, w: Studia nad strukturą współczesnej gospodarki kapitalistycznej, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, Poznań 1988, s. 7.

[8] **R. Lenk, R. Dinkel**, Fiskalpolitik in der Demokratie, Wirtschaftskonjunktur, 1/1979, s. 71 (Eine empirische Überprüfung der Theorie vom politischen Konjunkturzyklus für Bundesrepublik Deutschland).

[9] Por. **J. E. Alt, K. A. Christal**, Political Economics, Brighton 1983; **W. D. Nodrhaus**, The Political Business Cycle, The Review of Economic Studies, 1975, vol. XLVII, s. 169 - 190; **B. S. Frey**, Moderne politische Ökonomie, München 1977; **Mac Rae**, A Political Model of Business Cycle, Journal of Political Economy, 1977, vol. 85; **E. R. Tufte**, Political Control of the Economy, Princeton 1978.

Z różnorodnych programów partii, zasiadających w wyniku wygrania wyborów w parlamencie, gdzie ścierają się różne partykularne interesy, z biegiem czasu pozostaje wspólne życzenie wszystkich polityków i członków partii – chęć pozyskiwania wyborców. Temu celowi będą podporządkowane kolejne programowe wystąpienia. Rozstrzygającą przesłanką dla teorii politycznego cyklu koniunktury jest mniemanie (założenie), że w przeważającej części wyborcy swoje głosy uzależniają od położenia ekonomicznego.

Wyborcy powierzają rządowi zadania, aby panował nad wzrostem gospodarczym, stabilizacją cen i pełnym zatrudnieniem; wybierają go, szczególnie, gdy gospodarka znajduje się w fazie dekoniunktury czy recesji. Dla partii rządzącej mogłaby to być wskazówka, aby gospodarki perfekcyjne nie stabilizować, przygotowując kulminację koniunktury (*boom*) na czas następnych wyborów. Jest to szczególnie ważne, jeżeli „w spadku" musiało się odziedziczyć recesję.

Model polityczny cyklu koniunkturalnego zakłada, że indywidualny i statystyczny przeciętny wyborca posiada umiejętność oceny statystycznych wskaźników makroekonomicznych (takich, jak liczba bezrobotnych, stopa inflacji, stopa wzrostu, saldo bilansu płatniczego itp.). Z drugiej strony trzeba przypomnieć, że umiejętność ta może być narzucona, kreowana przez partyjne otoczenie. Wyborca „rządowy" ocenia na podstawie dostępnych informacji o ogólnym położeniu ekonomicznym, lecz czyni to w sposób bardziej przychylny niż wyborca z opozycji.

Powyższy wzorzec behawioralny utrzymuje się, chociaż partie będące u władzy zmieniają się. Jednocześnie model uznaje, że wyborcy są krótkowzroczni. Zakłada się bowiem, że wyborcy biorą pod uwagę sytuację gospodarczą przede wszystkim z ostatniego roku, natomiast mniejszą uwagę przywiązują do warunków we wcześniejszych latach, chociaż byłaby ona rzeczywiście zła (gorsza).

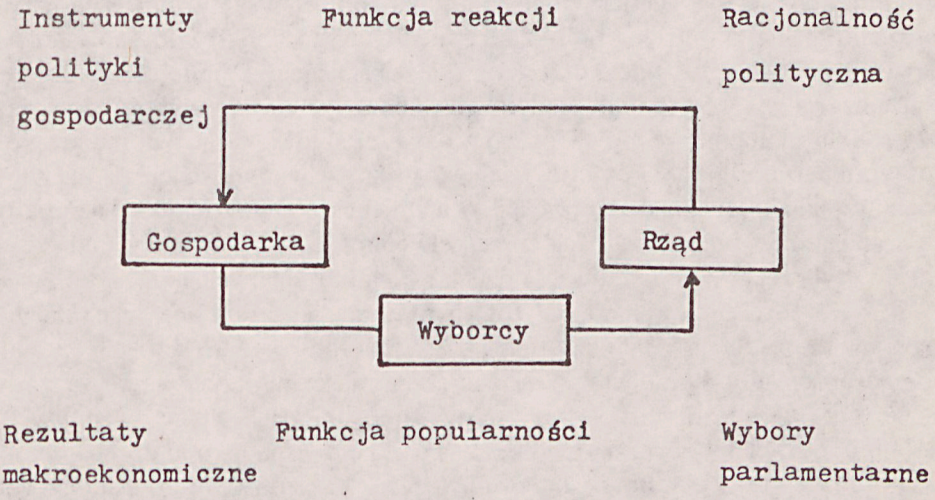
Z tych też względów działanie państwa (rządu) czy dominującej partii powinno zmierzać w normowaniu sytuacji gospodarczej bądź osiąganiu *boomu* w oczekiwaniu na spodziewane wybory. Z drugiej strony winno to być tak rozwiązane, aby wyborcy nie zorientowali się, że pociągnięcia rządu są konsekwencją procyklicznej i maksymalizującej głosy polityki rządu. Uświadomienie bowiem tego faktu, powodowałoby wzięcie pod uwagę oceny całego okresu sprawowania władzy przez dany rząd (partię).

Uwzględniając w kalkulacji powyższe założenia, rząd stoi przed ogromną potrzebą poszukiwania dróg poprawy polityki gospodarczej w celu zwiększenia szans ponownego wyboru do sprawowania władzy. Wywodzi się to z prostej zależności, że każdy rząd gotowy jest użyć wszystkich środków i sposobów dla zwycięstwa w wyborach.

Można ponadto bez obaw przyjąć założenie, że przy „wyborczym" cyklu polityki gospodarczej – bezrobocie i skala inflacji są wyższe niż przy systematycznie i z sukcesami prowadzonej antycyklicznej polityce stabilizacyjnej.

Reasumując główne tezy politycznego cyklu koniunkturalnego można powiedzieć, że rząd za pomocą narzędzi pieniężnych i fiskalnych, a także wszystkich innych wpływa na popyt prywatny oraz popyt własny w taki sposób, aby osiągnąć pożądany społecznie stopień stabilności gospodarki[10]. Zakłada przy tym pełną skuteczność polityki stabilizacji, rozumianą jako możliwość ukształtowania zmiennych makrogospodarczych na wysokim poziomie aktywności gospodarczej. Rząd wszakże nie działa tu w interesie społecznym, lecz własnym. Podporządkowanie polityki stabilizacyjnej kryterium racjonalności politycznej powoduje wywoływanie systematycznych wahań w szeregach czasowych wskaźników gospodarczych w zależności od terminów wyborów.

Przyjęcie powyższych motywów stojących u podstaw polityki stabilizacyjnej oznacza całkowite odejście od założeń klasycznej teorii polityki ekonomicznej i modelu sformułowanego przez J. Tinbergena.



Rys. 1. Ogólny schemat modelu polityczno-ekonomicznego
Źródło: B. S. Frey, Moderne Politische Ökonomie, München 1977, s. 166.

Spowodowało to konieczność zbudowania nowego (nowych) modelu(i) polityki gospodarczej, które brałyby pod uwagę czynniki polityczne.

Weryfikacja empiryczna założeń politycznego cyklu koniunkturalnego oraz kwantyfikacja współzależności między gospodarką a polityką uwzględniającą ekonomiczne aspekty mechanizmu wyborczego doprowadziła do ukształtowania modelu polityczno-ekonomicznego polityki gospodarczej. Jego schemat zawiera rysunek 1.

Głównymi elementami tego modelu są funkcje reakcji i popularności.

Funkcje popularności mają szacować poparcie udzielone przez wyborców rządowi. Zakres tego poparcia może być odzwierciedlony w wynikach wybor-

[10] **P. Pawłowski**, O koncepcjach, s. 48; **W. N. Freyer**, Konjunkturpolitik als Wahlpolitik?, Konjunkturpolitik nr 5/1980, s. 218.

ców lub za pomocą indeksu popularności opracowanego przez instytuty badania opinii publicznej. W tych dwóch aspektach uzewnętrzniają się oceny kompetencji rządu w zakresie polityki ekonomicznej dokonywane przez wyborców. Wśród analizowanych zmiennych ekonomicznych, będących argumentami w funkcjach popularności, występuje stopa wzrostu rozporządzalnych dochodów, indeks cen akcji lub też zmiany wartości transferów gospodarstw domowych[11]. Jednak najczęściej stosowanymi zmiennymi objaśniającymi w funkcji popularności są stopy inflacji i bezrobocia. Przyjmuje się geometryczny rozkład wpływu sytuacji ekonomicznej na bieżące decyzje wyborcze i zakłada się malejący wpływ wcześniejszych zjawisk gospodarczych na te decyzje. Tak więc standardowym ujęciem funkcji popularności jest formuła, w której wybory podejmują decyzje polityczne na podstawie oceny bieżącej sytuacji gospodarczej i nie biorą pod uwagę zdarzeń z przeszłości ani jakości alternatywnego programu opozycji. W takiej sytuacji, przy takich postawach wyborców i przy założeniu pełnej kontroli rządu nad zmiennymi gospodarczymi powstanie zjawiska wyborczego cyklu koniunkturalnego jest nieuniknione[12]. Świadoma koncentracja środków pobudzających gospodarkę w okresie wyborczym, bez względu na jej późniejsze (powyborcze) negatywne skutki, jest w tym momencie politycznie uzasadniona. Ponadto, jeżeli założy się, że wyborcy oceniają nie tyle poziom wskaźników gospodarczych, ile ich zmianę (stopy wzrostu) w stosunku do bezpośredniej przeszłości, racjonalne jest (z punktu widzenia maksymalizacji głosów wyborczych) podejmowanie działań destabilizacyjnych[13].

Funkcja reakcji, w charakteryzowanym modelu, prezentuje mechanizm reagowania rządu na zmiany sytuacji ekonomicznej oraz wiążącą się z nią popularność rządu. W modelu polityczno-ekonomicznym przyjmuje się, że rząd może w każdej chwili zastosować odpowiedni pakiet instrumentów polityki stabilizacji, aby „poprawić" swoją popularność, gdyby spadła ona do poziomu, w którym zwycięstwo wyborcze nie byłoby pewne. Zakłada się także, że polityka ekonomiczna rządu uwzględnia w swym horyzoncie czasowym kalendarz wyborczy, stąd najlepsze rezultaty gospodarcze rządu powinny przypadać na okres wyborczy.

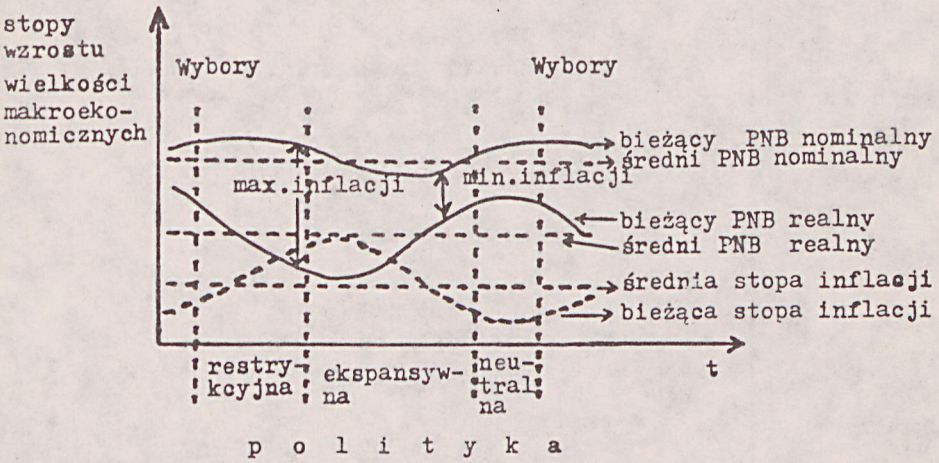
Na rysunku 2 przedstawiono schemat przebiegu politycznego wyborczego cyklu koniunkturalnego. Zasadnicze znaczenie w nakreślonym mechanizmie powstawania cyklu koniunkturalnego odgrywa czynnik czasu. Przypomnijmy, że z jednej strony mamy założenie, iż decyzje wyborców podejmowane są w zasadzie na podstawie oceny bieżącej sytuacji gospodarczej, z drugiej zaś strony zakłada się dużą elastyczność działania instrumentów polityki stabilizacji, stąd możliwość ich uruchomienia w krótkim okresie, by zrealizować cele polityki stabilizacji zharmonizowane z interesem wyborczym.

---

[11] Por. **T. Kowalski**, Teoria i modele, s. 9.

[12] **B. S. Frey, L. J. Lau**, Towards a Mathematical Model of Goverment Behavior, Zeitschrift für Nationalökonomie nr 28/1968, s. 355-380.

[13] Istnieje zjawisko tzw. „prezentów wyborczych" (*Wahlgeschenke*) rozumianych jako pojedyncze decyzje, o których rząd przypuszcza, że będą dobrze oceniane przez wyborców w okresie przed wyborami. Por. **C. Rempel**, Koniunkturpolitik mit Staatlichen Geschenken, Berlin 1975.



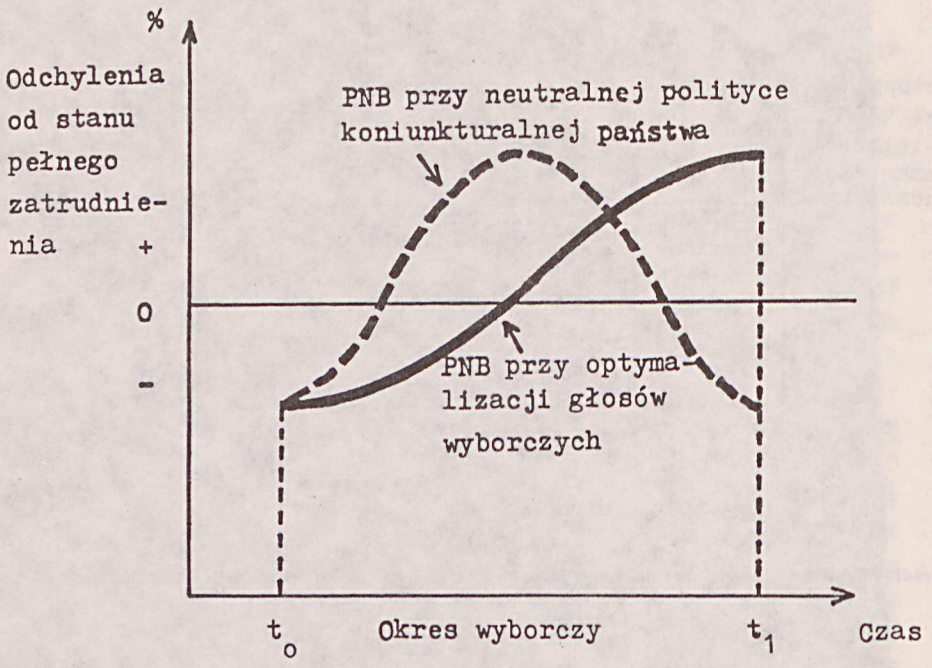
Rys. 2. Przebieg wyborczego cyklu koniunkturalnego

Źródło: M. Paldam, An Essay on the Rationality of Economic Policy: The Test-case of Electional Cycle, Public Choice 1981,vol. 37, s. 291

W przedstawionym mechanizmie politycznego cyklu koniunkturalnego brak jest partii opozycyjnych. Oznacza to, iż w przypadku popełnienia przez rząd błędu w synchronizacji cyklu koniunkturalnego z kampanią wyborczą należy to interpretować jako porażkę rządu, a nie zwycięstwo opozycji.

Na rysunkach 3 i 4 przedstawiono hipotetyczny przebieg polityki państwa, scharakteryzowanej syntetycznym wskaźnikiem ilościowym koniunktury gospodarczej, jakim jest realny produkt narodowy brutto (PNB) w spadkowych i wzrostowych fazach wahań aktywności gospodarczej, uwzględniając uwarunkowania polityczne w kształtowaniu tej wielkości. Różnica w stopach wzrostu między PNB realizowanym przy neutralnej polityce koniunkturalnej państwa a PNB ukształtowanym pod wpływem politycznych zamierzeń rządu w celu wygrania wyborów – wskazuje na świadomą i celową lukę destabilizacyjną, którą dzięki umiejętnościom rządu udaje się zlikwidować w odpowiednim okresie, aby uzyskać jak największą liczbę wyborców.

Powstałe na gruncie „nowej ekonomii politycznej" modele polityczno-ekonomiczne gospodarki nie biorą pod uwagę wielu ważnych uczestników życia społeczno-gospodarczego, takich jak parlament, związki zawodowe czy organizacje międzynarodowe, mających wpływ na kształtowanie warunków gospodarowania. Ich niepodważalnym walorem jest wszakże próba rozszerzenia treści klasycznych ekonomicznych modeli funkcjonowania gospodarek rynkowych. Choć traktowanie polityki ekonomicznej jako narzędzia realizacji reelekcyjnych zamierzeń rządu jest daleko idącym uproszczeniem, to jednak badania teoretyczne i ich weryfikacja statystyczna pozwalają lepiej modelować



Rys. 3. Polityka państwa w fazach wzrostowych politycznego cyklu koniunkturalnego
Źródło: R. Lenk, R. Dinkel, Fiskalpolitik in der Demokratie..., s. 178

mechanizm wyznaczania tej polityki, poprawiają jego skuteczność oraz umożliwiają pełniejsze poznanie mechanizmu funkcjonowani w systemach demokracji parlamentarnej[14].

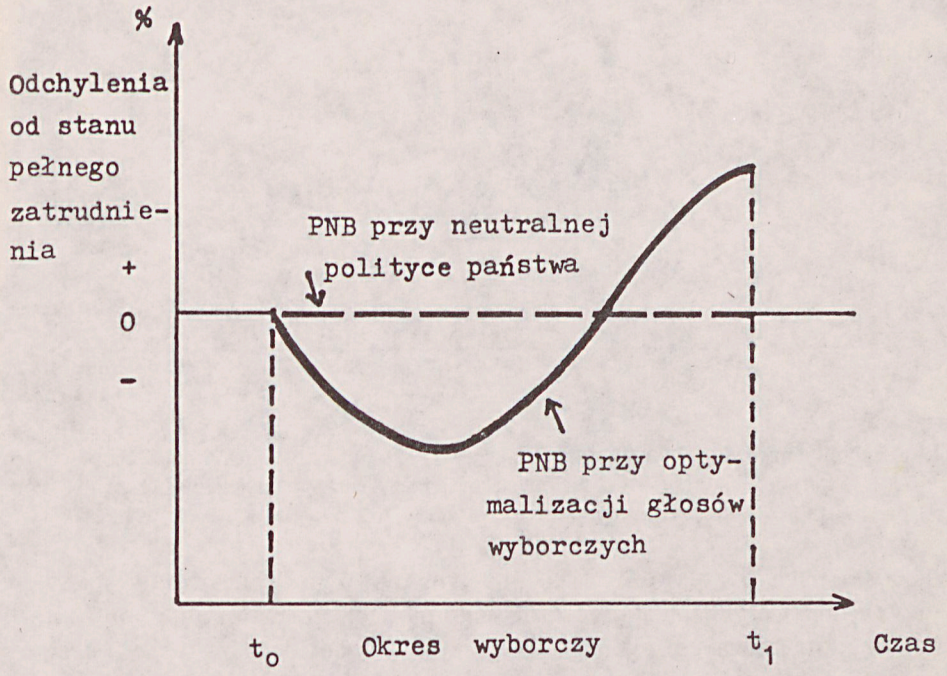
Potrzebny jest dalszy rozwój badań nad funkcją popularności rządu. W obliczu dynamicznego rozwoju środków masowego przekazu i możliwości kształtowania opinii publicznej w sposób zamierzony można podważać tezę o krótkowzroczności wyborców czy wręcz ich ograniczoności (w przypadku niedostrzegania prowyborczych motywów polityki ekonomicznej).

Zastrzeżenia może wywoływać także założenie modelu przyjmujące doskonałą sterowalność systemu gospodarczego. Zarówno losowość zdarzeń gospodarczych, jak i współczesna otwartość gospodarek może utrudniać pełną synchronizację cyklu koniunkturalnego z cyklem wyborczym[15].

Wyniki badań empirycznych potwierdzają, że w pewnych szczególnych okolicznościach dochodzi do powyższej synchronizacji, natomiast nie jest to regułą. Ponadto sytuacja jest zróżnicowana w poszczególnych krajach.

Znaczenie i dorobek koncepcji politycznego cyklu koniunkturalnego polega przede wszystkim na tym, że są one poważnymi próbami teoretycznego uchwycenia zależności między sferą polityczną a sferą gospodarczą, odgrywają-

[14] Por. T. Kowalski, Teorie i modele, s. 13.
[15] Ibidem.



Rys. 4. Polityka państwa w fazach spadkowych politycznego cyklu koniunkturalnego
Źródło: R. Lenk, R. Drinkel, Fiskalpolitik in der Demokratie..., s. 177

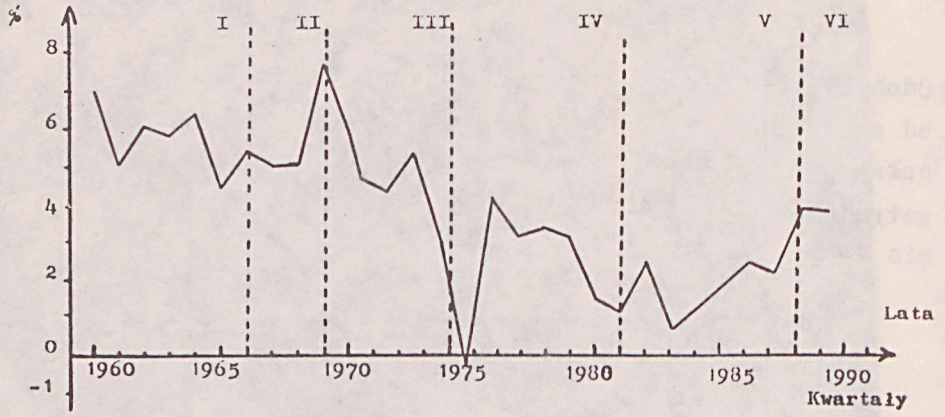
cymi generującą rolę w przebiegu współczesnego cyklu wahań gospodarczych, których pomijanie w obecnie klasycznych modelach wahań koniunkturalnych osłabia ich mechanizm wyjaśniający[16].

3. POLITYCZNY CYKL KONIUNKTURALNY W GOSPODARCE FRANCJI I WŁOCH W LATACH 1960-1988

W tej części opracowania podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy scharakteryzowana wcześniej koncepcja politycznego cyklu koniunkturalnego może mieć zastosowanie do wytłumaczenia przyczyn stwierdzonej niskiej skuteczności, tradycyjnie już pojmowanych, polityk stabilizacji wahań aktywności gospodarczej.

Nie stanowi ona pełnej, zwartej i kompleksowej analizy politycznego cyklu koniunkturalnego Francji i Włoch, gdyż w chwili obecnej, dla zamkniętej i syntetycznej weryfikacji statystycznej modelu polityczno-ekonomicznego gospodarek obu analizowanych krajów brakuje części materiałów źródłowych,

[16] Model polityczno-ekonomiczny dostarczył lepszych prognoz niż typowy model ekonomiczny – z badań nad gospodarką RFN w latach 1958-1972. Por. B. S. Frey, An Econometric Model with Endogenous Government Sector, Public Choice, 1979, vol. 34, s. 30-37.



Rys. 5. Polityczny cykl koniunkturalny Francji; —— stopy wzrostu realnego PNB (w cenach stałych z 1970 r.), - - - - linie oddzielające prezydenckie kampanie wyborcze

Źródło: Rapport sur les comptes de la nation, INSEE, Paris, różne lata

niedostępnych w Polsce. W związku z tym zaprezentowane zostanie pierwsze przybliżenie weryfikacji statystycznej tego modelu. Polega ono na konfrontacji zmian stóp rocznych realnego produktu narodowego brutto z okresami kadencji sprawowania władzy we Francji i we Włoszech.

Na rysunku 5 i 6 przedstawiono roczne wahania PNB w latach 1960-1988 w obu krajach. Szeregi statystyczne analizowanego wskaźnika zostały podzielone na okresy obejmujące prezydenckie kadencje wyborcze.

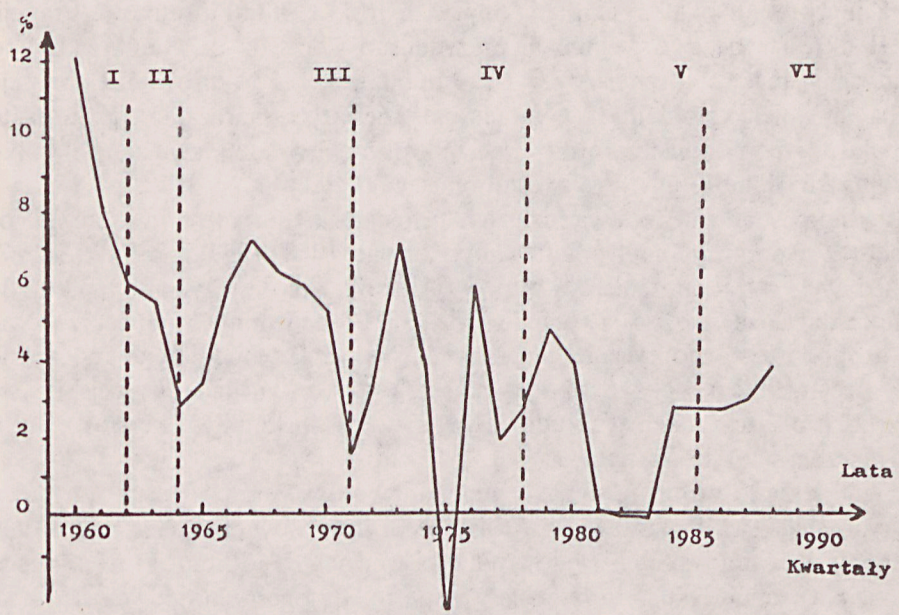
O ile interpretacja graficznej ilustracji szeregów statystycznych nie budzi większych trudności, o tyle bardziej skomplikowana jest interpretacja wyjaśniająca.

Pierwsza wątpliwość dotycząca kwestii interpretacyjnych wiąże się z określeniem początkowego momentu interpretacji. Wątpliwość ta powstaje z uwagi usytuowania politycznego cyklu koniunkturalnego, tak w badaniach empirycznych, jak i teoretycznych, z początkiem lat siedemdziesiątych.

Poza tym w latach sześćdziesiątych na funkcjonowanie zachodnich gospodarek rynkowych oddziaływał napędowy mechanizm powojennego wzrostu gospodarczego, związany z odbudową i przebudową struktur ekonomicznych. Z tych względów sami teoretycy „nowej ekonomii politycznej" powątpiewają, czy generalnie (w odniesieniu do przeważającej części wysoko uprzemysłowionych krajów) uzasadniona jest hipoteza o istnieniu politycznego cyklu koniunkturalnego w latach sześćdziesiątych, kiedy nie występowały racje ekonomiczne przemawiając za jego istnieniem.

Natomiast niewątpliwie w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych nastąpiło wytłumienie mechanizmu wzrostu, przejawiające się w spadku stopy inwestycji, wyraźnie widoczne, gdy spojrzeć na wahania stóp wzrostu PNB Francji i Włoch zaprezentowane na rysunkach 5 i 6.

Druga wątpliwość natury interpretacyjnej odnosi się do stwierdzenia zasadności rozpatrywania teoretycznej hipotezy badawczej politycznego (wyborczego) cyklu koniunkturalnego w odniesieniu do kraju, gdzie od 45 lat rządzi



Rys. 6. Polityczny cykl koniunkturalny Włoch; —— stopy wzrostu realnego PNB (w cenach stałych z 1970 r.), - - - - linie oddzielające prezydenckie kampanie wyborcze

Źródło: ISCO, Quadri della contabilità nationale italiana, Roma 1981, s. 6, 8. Relazione generale sulla situazione del paese, Roma, lata 1982, 1985, 1986, 1988, vol. I, s. 52

nieprzerwanie ta sama partia polityczna; chodzi tu o gospodarkę włoską, gdzie od zwycięstwa w wyborach 1946 r. u steru władzy pozostaje chadecja.

Trzecia wątpliwość, również związana z kwestią interpretacji, dotyczy także gospodarki włoskiej i wiąże się z jej specyficzną cechą odróżniającą Włochy od pozostałych krajów wysoko rozwiniętych, polegającą na dużej zmienności rządzących gabinetów. Czy w takiej sytuacji możliwe jest spełnienie teoretycznych hipotez badawczych politycznego cyklu wyborczego?

Czwarta wątpliwość dotyczy wyboru znaczącego zdarzenia politycznego, które należy brać pod uwagę przy rozpatrywaniu politycznego cyklu koniunkturalnego – czy wybory prezydenckie, czy parlamentarne? Poza tym przy podjęciu decyzji, że punktem odniesienia będą wybory prezydenckie, trzeba pamiętać, że w systemie demokracji parlamentarnej prezydent ma różny zakres władzy i możliwości oddziaływania na gospodarkę. Tym między innymi różnią się francuski i włoski system władzy.

Jak wynika z zaprezentowanych kwestii, problem politycznego cyklu koniunkturalnego weryfikowanego statystycznie, egzemplifikującego konkretne realia społeczno-polityczno-gospodarcze, nasuwa wiele refleksji już na etapie początkowych kroków badawczych. Nie można wszakże zapomnieć, że wszelkie nowe teorie obarczone są niedokładnościami we wczesnym okresie od ich powstania. Jednocześnie wszelkie wątpliwości, związane z tworzeniem nowych koncepcji teoretycznych, stanowią dla ich dalszego rozwoju siłę napędową i są bardzo twórcze w procesie ich udoskonalania.

Zinterpretujmy zatem najpierw polityczny cykl koniunkturalny we Francji. I i II okres wyborczy obejmował prezydenturę gen. Ch. de Gaulle'a. Był to polityczny mąż opatrznościowy IV republiki, który wyprowadził Francję z chaosu wojen kolonialnych w latach pięćdziesiątych, narażając się na utratę popularności w kręgach wojskowych, z którymi był silnie związany i walkę zbrojną (działalność OAS) ze swoimi przeciwnikami.

Jednocześnie należy stwierdzić, że Francja „kwitła" w tym okresie gospodarczo, pomimo napięć inflacyjnych z lat 1958-1959 i lat 1962-1963 związanych z zakończeniem wojny w Algierii. Jako prezydent generał de Gaulle dążył zawsze do stworzenia wielkiej Francji, mogącej przeciwstawić się gospodarczo i politycznie gospodarce Niemiec Zachodnich. Jednocześnie był przeciwnikiem wpływów amerykańskich na kontynencie europejskim we wszelkich płaszczyznach tego oddziaływania. Był doskonałym konstruktorem zewnętrznej polityki Francji.

Wszystkie te walory zapewniły mu ponowną, w zasadzie bezproblemową powtórną elekcję. Przegrał w sposób nieoczekiwany, w wyniku referendum 1969 r., między innymi wskutek błędów polityki wewnętrznej i kontestacji młodego pokolenia w maju 1968, które zostało wsparte falą ogólnokrajowych strajków pracowniczych. Pomimo poprawy sytuacji gospodarczej stracił zaufanie polityczne Francuzów. Być może sytuacja wyglądałaby inaczej, gdyby dotrwał do końca swej kadencji prezydenckiej, z której nie musiał rezygnować. Prezydenturę po odejściu generała de Gaulle'a objął Georges Pompidou w III okresie wyborczym – polityk zwyczajny, przeciętny, takiego bowiem chciała wówczas opinia społeczna, mająca dość wyjątkowości i charyzmy generała de Gaulle'a.

W tym okresie, tzn. u schyłku lat sześćdziesiątych, jak już zaznaczono, nastąpiło stopniowe wyhamowywanie czynników wzrostu. Znalazło ono wyraz w spadku stopy wzrostu PNB i generalnym pogarszaniu sytuacji ekonomicznej. Ponieważ w 1974 r. rozpoczął się światowy kryzys naftowy, mający cechy bardziej strukturalne niż koniunkturalne, trudno byłoby przesądzić, czy w tej niekorzystnie globalnej sytuacji G. Pompidou powtórzyłby sukces wyborczy. Po jego śmierci w IV okresie wyborczym władzę sprawował rzutki, zdolny polityk gospodarczy, były minister finansów V. Giscard d'Estaing. Wydawało się, że jako doświadczony pragmatyk wyprowadzi gospodarkę ze stagnacji połowy lat siedemdziesiątych. Jednak głębokość i trwałość inflacji, pogarszające się warunki konkurencyjności towarów francuskich, a w związku z tym deficyt bilansu płatniczego, rosnące bezrobocie i niezadowolenie z polityki socjalnej rządu oraz powtórny kryzys naftowy, doprowadziło do spadku jego popularności wśród szerokich rzesz społeczeństwa i w konsekwencji do przegranej w kolejnych wyborach. W historii Francji było to oczekiwane z nadzieją od 40 lat zwycięstwo lewicy.

V okres wyborczy za władzy prezydenta F. Mitteranda jest w przypadku Francji egzemplifikacją politycznego cyklu wyborczego. Społeczeństwo oczekujące wielkich reform i zmian związanych z dojściem do władzy (po wielu latach od wyzwolenia) rządów socjalistów wiązało ogromne nadzieje po-

prawy sytuacji materialnej, socjalnej i gospodarczej. Zrealizowany drugi powojenny etap nacjonalizacji (od 1946 r.) miał przynieść znaczące sukcesy w zarządzaniu i efektywności gospodarowania. Tymczasem zbyt ambitnie zakrojony program socjalny wywołał znaczny deficyt budżetowy; ponownie zaczęło rosnąć bezrobocie i gospodarka weszła w stan recesji. Spadek rezultatów makroekonomicznych oraz niezadowolenie społeczne zaczęło dawać znać w postaci utraty popularności, a nawet groziło przedwczesnymi wyborami, stąd podjęto kroki, by ratować sytuację i utrzymać klientelę wyborczą. Od 1984 r. rozpoczęto program działań mający na celu odbudowę zaufania społecznego do aktualnej władzy, którego jednym z istotnych argumentów było stopniowe wycofywanie się dopiero co przeprowadzonych nacjonalizacji. Polityka ta stowarzyszona z innymi rozwiązaniami o charakterze ekonomicznym i społecznym dała rezultaty w postaci ponownego wyboru prezydenta F. Mitteranda.

W gospodarce włoskiej, przy wszystkich wcześniej poczynionych zastrzeżeniach, w odniesieniu do I, II i III okresu wyborczego trudno byłoby stwierdzić istnienie politycznego cyklu koniunkturalnego ze względu na „cud gospodarczy i jego efekty, a nawet po załamaniu koniunktury w 1964 r. – utrzymywanie się wysokiej stopy wzrostu realnego produktu narodowego brutto – pomimo wystąpień robotniczych i niezadowolenia w okresie tzw. „gorącej jesieni" 1969 r.

W IV okresie wyborczym pod rządami G. Leone – bezbarwnego polityka chrześcijańskiej demokracji, występowały relatywnie najtrudniejsze momenty w gospodarce powojennej historii Włoch. Trudno byłoby uznać ten okres za przykład występowania politycznego cyklu koniunkturalnego. Trzeba tu bowiem przypomnieć, że społeczeństwo w latach 1975-1979 rozumiejąc ogrom trudności gospodarczych, które władze musiały pokonać (inflacja, deficyt budżetowy, pogorszenie bilansu płatniczego i bezrobocie), zgodziło się solidarnie ponosić trudy wyjścia z recesji, rezygnując z nadmiernych żądań płacowych. Tak więc zwyciężył tu rozsądek i społeczny kompromis na rzecz normalizacji gospodarki. W IV okresie wyborczym nie tyle władze zabiegały o wygranie kolejnych wyborów, ile społeczeństwo głęboko angażowało się w poprawę warunków gospodarowania.

Faktem jest, że pod koniec kadencji władz nastąpiła poprawa makroekonomiczna rezultatów.

Z analizy V okresu wyborczego można wnioskować, że obniżenie stopy wzrostu realnego produktu narodowego brutto wywołane zostało drugim kryzysem naftowym i wojną iracko-irańską, powodując spadek koniunktury gospodarczej w latach 1981-1983.

Władze, nawet jeśli podświadomie myślały o przyszłym sukcesie wyborczym i stosownie do niego zamierzały modelować swą politykę, to na pewno w pierwszej kolejności musiały dążyć do poprawy warunków gospodarowania i stabilizacji wahań.

Tak więc motyw politycznego cyklu koniunkturalnego w odniesieniu do V okresu wyborczego w gospodarce włoskiej wydaje się mało prawdopodobny.

* *
*

Podsumowując rozważania na podstawie pierwszej próby ogólnej analizy występowania politycznego cyklu koniunkturalnego w gospodarce Francji i Włoch, można wyprowadzić następujące wnioski:

1) krótki okres prowadzonej analizy nie uprawomocnienia wniosku o odrzucenie koncepcji politycznego cyklu koniunkturalnego. Rozwój badań teoretycznych i empirycznych trwa dopiero 10 lat. By móc zająć jednoznaczne określone stanowisko, potrzebna jest większa liczba obserwacji statystycznych, gdzie w V okresie wyborczym zjawisko politycznego cyklu koniunkturalnego daje o sobie znać,

2) na pewno nie można negować występowania politycznego cyklu koniunkturalnego w odniesieniu do gospodarki francuskiej,

3) na podstawie ogólnej analizy w odniesieniu do gospodarki włoskiej nie można, jak na razie, potwierdzić występowania politycznego cyklu koniunkturalnego,

4) dla potwierdzenia lub odrzucenia koncepcji politycznego cyklu koniunkturalnego w gospodarce Francji i Włoch potrzebne są dalsze badania, mające nie tylko na celu wydłużenie szeregu obserwacji statystycznych, lecz przede wszystkim polegające na badaniu bardziej szczegółowych wskaźników kwartalnych dotyczących między innymi zmian w wydatkach i dochodach budżetowych,

5) należałoby stwierdzić, czy polityczny cykl koniunkturalny nie czerpie przypadkiem ze szwedzkich doświadczeń manipulowania budżetem w aspekcie cyklicznym.

Powyższe zagadnienia powinny być przedmiotem dalszej dokładnej analizy, by pozwolić na zajęcie określonego stanowiska w sprawie występowania politycznego cyklu koniunkturalnego we Francji i Włoszech.

THE EFFECTIVENESS OF STABILISATION POLICIES IN FRENCH AND ITALIAN POLITICAL BUSINESS CYCLE

Summary

The article tries to find the causes for the declining efectiveness of anti-cyclical policy in the seventies and eighties. It indicates that apart from the analysis of economic factors, the impact of political factors must be taken into account.

The article present the essence and main methodological assumption of the concept of the so-called political business cycle and characterises the mechanism of its functioning.

Secondly it contains a partial, basic statistical verification of the concept of the political business cycle in the economies of France and Italy for the period of 1960 - 1988.

This verification proved that this phenomenon occurred in the French economy of the eighties. In the case of Italy, however, more detailed studies are necessary when taking into account the quarterly analysis of the changes in budgetary expenditure in both countries.