

Adam Wyszowski

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: a.wyszowski@uwb.edu.pl

Łukasz Zegarowicz

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: l.zegarowicz@uwb.edu.pl

OCENA WYSTĘPOWANIA POLITYCZNEGO CYKLU BUDŻETOWEGO W POLSCE*

ASSESSMENT OF THE POLITICAL BUDGET CYCLE IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2018.509.38

JEL Classification: E62, H20, H50

Streszczenie: Celem artykułu jest zbadanie istnienia i siły związku pomiędzy cyklem wyborczym a dochodami i wydatkami w sektorze finansów publicznych w Polsce. Realizacja celu wymagała przeglądu literatury oraz zastosowania analizy statystycznej. W ramach analizy sektor finansów publicznych w Polsce podzielono na 3 podsektory: rządowy, samorządowy oraz funduszy zabezpieczenia społecznego. Występowanie cykliczności zostało zweryfikowane w oparciu o budowę modeli ekonometrycznych ze składnikiem periodycznym reprezentujących różne kategorie wydatków publicznych i dochodów podatkowych, oraz ich ocenę. Przeprowadzona analiza pozwoliła na pozytywne zweryfikowanie hipotezy, że w Polsce można zaobserwować występowanie politycznego cyklu budżetowego objawiającego się w rozluźnieniu polityki fiskalnej bezpośrednio przed wyborami oraz restrykcyjnej polityce fiskalnej bezpośrednio po wyborach.

Słowa kluczowe: polityczny cykl budżetowy, cykl wyborczy, polityka fiskalna.

Summary: The purpose of the article is to examine the existence and strength of the connection between the election cycle and the condition of revenues and expenditures in the public finance sector in Poland. The implementation of the adopted objective required the review of literature and the use of statistical analysis. Within the scope of the analysis the public finance sector in Poland was divided into three subsectors: central government, local government and social security funds. The occurrence of cyclicity has been verified based on the construction of econometric models with a periodic component representing various

* Publikacja finansowana ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach dotacji na badania naukowe lub prace rozwojowe oraz zadania z nimi związane, służące rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich przyznanej Wydziałowi Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

categories of public expenditure and tax revenues, and their evaluation. The analysis enabled a positive verification of the hypothesis that in Poland the occurrence of a political budget cycle that appears in “loose” fiscal policy prior to elections and restrictive policy right after elections can be observed.

Keywords: political budget cycle, election cycle, fiscal policy.

1. Wstęp

Czynnik polityczny jest wymieniany w literaturze ekonomicznej jako jedna z najważniejszych, jeżeli nie najistotniejsza, determinanta kształtująca politykę gospodarczą we współczesnych gospodarkach. Bodźcom politycznym szczególną uwagę poświęcają prace z zakresu ekonomii wyboru publicznego czy nowej ekonomii politycznej. Literatura przedmiotu podkreśla, że na politykę gospodarczą w demokracjach parlamentarnych, zwłaszcza politykę fiskalną, niebagatelny wpływ ma proces wyborczy [Alesina i in. 1992]. Cykl wyborczy może wpływać zarówno na rozmiar, jak i strukturę budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (jst).

Celem badania podjętego w niniejszym artykule jest analiza istnienia i siły związku pomiędzy cyklem wyborczym w Polsce a stanem finansów publicznych. Realizacji celu posłużyło zweryfikowanie hipotezy badawczej, że w Polsce można zaobserwować występowanie politycznego cyklu budżetowego objawiającego się w rozluźnieniu polityki fiskalnej bezpośrednio przed wyborami oraz w restrykcyjnej polityce fiskalnej bezpośrednio po wyborach.

2. Cykl polityczny w analizie ekonomicznej

Gospodarka rozwija się cyklicznie, niezależnie od tego, jaki rodzaj polityki gospodarczej jest realizowany. Czy będzie to polityka liberalna, czy też protekcyjnistyczna – cykle koniunkturalne były, są i zapewne będą. Odrębne pytanie związane jest z przyczynami takiej cechy gospodarki. Można tu zatem, co do zasady, mówić o dwóch grupach czynników: egzogenicznych i endogenicznych. Do pierwszej grupy można zaliczyć te czynniki, które nie wynikają z samej istoty gospodarki, lecz raczej z zewnętrznych jej uwarunkowań, np. czynniki środowiskowe, prawne, technologiczne, demograficzne. Druga grupa czynników jest już bezpośrednio związana z gospodarką i może wynikać z polityki pieniężnej, procesów i oczekiwań inwestycyjnych, nastroju konsumentów i ich wydatków, dynamiki eksportu i importu.

Oczywiście, przedstawiony katalog czynników wpływających na wahania cykliczne gospodarki nie jest zamknięty. Jedna z przyczyn stosunkowo od niedawna analizowanych w teorii ekonomii jest związana z cechami układu politycznego, a dokładnie z sezonowością wyborów i ich wpływem na gospodarkę. Jak zauważył

K. Rogoff, przed wyborami rządu (na wszystkich szczeblach) często podejmują działania zmierzające do nadmiernej konsumpcji (*consumption binge*): podatki są obniżane, transfery podnoszone, a wydatki publiczne kierowane do dobrze widocznych beneficjentów [Rogoff 1987]. Podstawowym pytaniem w tym zakresie jest to, czy istnienie kadencyjności określonych wybieralnych organów administracji publicznej ma wpływ na wielkości ekonomiczne (np. wielkość wydatków, inwestycje, bezrobocie, inflację). Pytanie to można sformułować nieco inaczej: czy politycy wykorzystując określone narzędzia polityczne w zakresie gospodarki, „kupują” poparcie polityczne?

Można przyjąć, że z teoretycznego punktu widzenia opisywane zagadnienie po raz pierwszy zostało podniesione w 1975 r. przez W.D. Nordhousa (jest on uważany za twórcę teorii politycznego cyklu koniunkturalnego – *Political Business Cycle*, PBC), który stworzył swego rodzaju model politycznego cyklu koniunkturalnego [Nordhaus 1975], aczkolwiek początków takich analiz można upatrywać już w pracach J. Schumpetera z 1939 r. lub M. Kaleckiego z 1943 r. Teoria politycznego cyklu koniunkturalnego zajmuje się analizą interakcji występującej pomiędzy systemami politycznymi i ekonomicznymi. Interakcja ta wynika z oczywistych faktów, że wyborcy dbają o gospodarkę, a politycy dbają o władzę. Czynniki polityczne w większości badań ekonomicznych uważane są za egzogeniczne, warto jednak podkreślić, że model PBC analizuje, w jaki sposób zachowuje się gospodarka, gdy czynniki polityczne i gospodarcze wchodzi w interakcje. W modelu tym kwestie problematyczne dotyczą [Alesina 1989]:

- wyborców – co wpływa na ich zachowanie, czy w głosowaniu brane są pod uwagę znaczące wydarzenia gospodarcze, czy wyborcy są racjonalni i dobrze poinformowani, czy irracjonalni i słabo poinformowani;
- partii – co motywuje przywódców politycznych lub partie, czy dążą do maksymalizacji liczby uzyskanych głosów i są oportunistyczne, czy też ideologicznie dążą do zrealizowania proponowanych celów gospodarczych i społecznych;
- struktury gospodarki – jaka jest struktura gospodarki, czy strony mogą wpływać na wyniki gospodarcze, jakie są ważne instrumenty polityki (np. polityka fiskalna, płatności transferowe, polityka pieniężna) i kto je kontroluje (prezydent, kongres, bank centralny);
- zaburzeń – jakie są wstrząsy/zaburzenia dla polityki i gospodarki, czy są zewnętrzne, czy wewnętrzne w procesie politycznym;
- kompetencji – czy partie realizują swoje cele w sposób kompetentny (to znaczy skutecznie), czy raczej „oszukują” wyborców, nie satysfakcjonując ich ani nie osiągając ideologicznych celów.

Warto tu odnieść się do drugiej z wymienionych kwestii. Otóż analizując działania partii politycznych, można te ugrupowania podzielić na dwie podstawowe grupy: partie oportunistyczne (o takich mówił Nordhaus czy Rogoff) i partie ideologiczne (te były analizowane przez Hibbsa [1977]).

Tabela 1. Modele cykli politycznych

Model	Założenia
Wyborcy	
Model 1	Wyborcy nieracjonalni: patrzący w przeszłość, decyzje bardziej uwarunkowane ważnymi wydarzeniami z przeszłości
Model 2	
Model 3	Racjonalni wyborcy: dokonują bardziej optymalnych prognoz na podstawie pełnych informacji
Model 4	Wyborcy zarówno racjonalni, jak i nieracjonalni
Model 5	
Partie	
Model 1	Partie oportunistyczne: wybory polityczne dokonywane są tak, by maksymalizować liczbę uzyskanych głosów lub prawdopodobieństwo wyboru
Model 2	Partie ideologiczne: preferencje partii dotyczą aktualnych uwarunkowań ekonomicznych i na ogół nie są podyktowane perspektywą wygranej w wyborach
Model 3	Partie racjonalne i raczej oportunistyczne aniżeli ideologiczne
Model 4	Partie zarówno ideologiczne, jak i oportunistyczne
Model 5	Partie różnią się w swych kompetencjach
Struktury gospodarki	
Model 1	Partie mają kontrolę nad instrumentami politycznymi i polityka przez nie prowadzona jest skuteczna
Model 2	
Model 3	
Model 4	
Model 5	
Źródła zaburzeń	
Model 1	Zaburzenia endogeniczne względem gospodarki uzależnione od decyzji politycznych
Model 2	Niejasne źródła zaburzeń
Model 3	Zaburzenia zarówno endogeniczne, jak i egzogeniczne
Model 4	Zaburzenia niezależne od polityki
Model 5	Zaburzenia zarówno endogeniczne, jak i egzogeniczne
Kompetencje partii	
Model 1	Partie kompetentne
Model 2	
Model 3	
Model 4	
Model 5	Partie bardzo niekompetentne
Przewidywania modelu	
Model 1	Cykl gospodarczy wewnątrz cyklu wyborczego: po wyborach ograniczenia w polityce oraz boom przed wyborami
Model 2	Zmiany w polityce gospodarczej związane ze zmianami w ustroju: boom pojawia się, kiedy wygrywają partie lewicowe*, natomiast programy antyinflacyjne, kiedy wygrywa prawica
Model 3	Brak politycznie generowanych cykli. Popularność partii raczej losowa; w przypadku partii oportunistycznych popularność oraz wybieralność są niezależne od stanu gospodarki
Model 4	W przypadku w pełni racjonalnych wyborców i oportunistycznych partii popularność i wybieralność niewymuszona przez autentyczne zewnętrzne zaburzenia
Model 5	W pełni racjonalny wyborca analizuje partie na podstawie ich kompetencji; te bardziej kompetentne pozostają przy władzy dłużej

Model 1 – cykl oportunistyczny, Model 2 – cykl ideologiczny, Model 3 – racjonalny wyborca, Model 4 – zewnętrzne zaburzenia, Model 5 – niekompetentne partie.

* Rozróżnienie partii na lewicowe i prawicowe zostało dokonane przez Hibbsa [1977].

Źródło: [Alesina 1989, s. 8].

To właśnie ze względu na różne motywy działania partii w literaturze wymieniono dwa podstawowe modele politycznych cykli koniunkturalnych (oportunistyczny i ideologiczny), a także trzy uwzględniające charakterystykę wyborców, partii oraz zewnętrznych uwarunkowań (por. tab. 1).

Skutkiem oddziaływania przez instrumenty polityczne władzy na gospodarkę jest oczywiście zmiana określonych wielkości ekonomicznych. To przede wszystkim polityka fiskalna jest tym narzędziem, którym politycy „kupują” głosy wyborców w celu osiągnięcia sukcesu wyborczego. Jak bardzo polityka ta jest znacząca w działaniach partii, niech świadczy chociażby fakt zaproponowania innej nazwy dla politycznego cyklu biznesowego przez Rogoffa. Otóż zasugerował on, by cykl ten utożsamiać bezpośrednio z politycznym cyklem budżetowym (*the political budget cycle*). Zatem jednymi z działań w ramach budżetowego cyklu politycznego są te podejmowane w ramach systemu dochodów i wydatków publicznych. To właśnie ten obszar aktywności władzy w okresach wyborczych został przyjęty jako badawczy w niniejszym opracowaniu.

3. Metody badawcze

Badaniem objęto lata 2005-2016. Składało się ono z dwóch etapów:

1. Identyfikacja cykli wyborczych mających potencjalny wpływ na kształtowanie się dochodów i wydatków publicznych w poszczególnych podsektorach finansów publicznych.

2. Ocena występowania zależności pomiędzy zidentyfikowanymi cyklami wyborczymi a stanem finansów publicznych.

Ocena występowania politycznego cyklu wyborczego została poprzedzona identyfikacją odpowiedniego cyklu wyborczego. Prawidłowe jego wyodrębnienie wydaje się bowiem działaniem niezbędnym z punktu widzenia osiągnięcia głównego celu badawczego.

Obecnie w Polsce przeprowadzane są cztery rodzaje wyborów: wybory parlamentarne¹ i wybory samorządowe w cyklu czteroletnim oraz wybory prezydenckie i wybory do parlamentu europejskiego w cyklu pięcioletnim (tab. 1). Należy jednak zwrócić uwagę, że wyniki nie wszystkich wyborów mają wpływ na finanse publiczne w Polsce. Jak wynika z ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009], wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- ustawie budżetowej, która jest uchwalana przez parlament;
- uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, która jest podejmowana przez organ stanowiący jst;
- planie finansowym jst, na którego funkcjonowanie również mają wpływ przepisy prawa stanowionego przez parlament bądź organy stanowiące jst.

¹ Wyjątkiem od czteroletniego cyklu wyborczego w wyborach parlamentarnych był rok 2007, w którym wybory odbyły się dwa lata po wyborach z roku 2005 w wyniku skrócenia kadencji sejmu [Postanowienie Prezydenta z 7 września 2007].

Sposób gromadzenia środków publicznych określają z kolei odrębne ustawy. W tym wypadku również to parlament sprawuje władzę ustawodawczą, przekazując niektóre kompetencje w ręce organów stanowiących jst. Zdaniem autorów taki stan rzeczy dowodzi, że instytucje Prezydenta RP, a tym bardziej Parlamentu Europejskiego nie mają realnego wpływu na dochody i wydatki publiczne w Polsce, w związku z czym ocena występowania politycznego cyklu budżetowego w Polsce opartego na wyborach prezydenckich i wyborach do Parlamentu Europejskiego nie jest uzasadniona merytorycznie. Dlatego te dwa rodzaje wyborów zostały wyłączone z analizy na etapie identyfikacji cyklu wyborczego.

Cykl wyborczy w przypadku zarówno wyborów parlamentarnych, jak i samorządowych został podzielony na 4 jednoroczne fazy (tab. 2): rok przedwyborczy ($w-1$), rok wyborczy (w), rok powyborczy ($w+1$), rok następujący 2 lata po wyborach ($w+2$). Przyjęcie jednego roku jako jednej fazy cyklu wyborczego wydaje się rozwiązaniem pożądanym ze względu na coroczny tryb uchwalania budżetu zarówno w instytucjach rządowych, jak i samorządowych.

Tabela 2. Cykl wyborczy w wyborach parlamentarnych i wyborach samorządowych w Polsce w latach 1995-2016

Lata	Parlamentarne	Samorządowe	Lata	Parlamentarne	Samorządowe
1995	w+2	w+1	2006	w+1	w
1996	w-1	w+2	2007	w+2*	w+1
1997	w	w-1	2008	w+1	w+2
1998	w+1	w	2009	w+2	w-1
1999	w+2	w+1	2010	w-1	w
2000	w-1	w+2	2011	w	w+1
2001	w	w-1	2012	w+1	w+2
2002	w+1	w	2013	w+2	w-1
2003	w+2	w+1	2014	w-1	w
2004	w-1	w+2	2015	w	w+1
2005	w	w-1	2016	w+1	w+2

$w-1$ – rok przedwyborczy, w – rok wyborczy, $w+1$ – rok następujący po roku wyborczym, $w+2$ – rok następujący 2 lata po roku wyborczym.

* Pomimo że wybory parlamentarne odbyły się w 2007 r., autorzy uznali, że ten rok powinien zostać sklasyfikowany jako rok „ $w+2$ ”. Jest to uzasadnione nadzwyczajnym trybem zarządzenia wyborów oraz krótkim odstępem czasu pomiędzy informacją o skróceniu kadencji sejmu (7 września) a przeprowadzeniem wyborów (21 października). Mając zatem na uwadze brak możliwości zaplanowania przez rządzących polityki fiskalnej uwzględniającej wybory w tym roku, nie można uznać tego roku za rok wyborczy w świetle teorii politycznego cyklu budżetowego.

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z klasyfikacją ESA 2010 zalecaną przez Eurostat, sektor finansów publicznych (*general government*) w Polsce można podzielić na trzy podsektory: instytucje rządowe na szczeblu centralnym (*central government*), instytucje samo-

rządowe na szczeblu lokalnym oraz fundusze zabezpieczenia społecznego (*social security funds*, SSF) [Eurostat 2018c]. Opierając się na tej właśnie klasyfikacji, autorzy podjęli próbę dopasowania odpowiedniego cyklu wyborczego do szczebla finansów publicznych, na który tenże cykl wyborczy mógłby oddziaływać (tab. 3). W przypadku szczebla centralnego oraz SSF merytorycznie uzasadnione jest potencjalne występowanie politycznego cyklu budżetowego opartego na wyborach parlamentarnych. Jest to uwarunkowane faktem, że w tych podsektorach wszelkie decyzje w zakresie zbierania i wydatkowania funduszy publicznych leżą w gestii parlamentu oraz administracji rządowej na szczeblu centralnym.

Tabela 3. Możliwość wystąpienia politycznego cyklu budżetowego w Polsce w odniesieniu do wyborów parlamentarnych i wyborów samorządowych

Podsektor finansów publicznych	Wybory parlamentarne	Wybory samorządowe
Central government	+	-
Local government	+	+
Social security funds (SSF)	+	-

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei w przypadku szczebla lokalnego problem wyodrębnienia odpowiedniego cyklu wyborczego jest bardziej złożony. Pomimo, że władza wykonawcza i stanowiąco-kontrolna na tym szczeblu wybierana jest w wyborach samorządowych, należy rozważyć również potencjalny wpływ wyborów parlamentarnych na finanse publiczne na tym szczeblu. Z literatury przedmiotu [Surówka 2017; Wyszowska 2017] wynika, że cechą jst w Polsce jest niski poziom samodzielności finansowej, uwarunkowany tym, że istotną część ich dochodów stanowią subwencja ogólna, dotacje celowe oraz udziały w podatkach dochodowych zaliczanych do kategorii dochodów własnych, których wysokość ustalana jest jednak na szczeblu centralnym. Przez to jst mają ograniczony wpływ na wysokość uzyskiwanych dochodów. Podobnie jest w odniesieniu do wydatków – na wysokość i strukturę ponoszonych wydatków publicznych również wpływają zarówno decyzje władz samorządowych, jak i centralnych. Dlatego w opinii autorów merytorycznie uzasadnione jest rozważenie wpływu wyborów samorządowych i parlamentarnych na finanse publiczne na szczeblu lokalnym.

Ocena występowania zależności pomiędzy zidentyfikowanymi cyklami wyborczymi a stanem finansów publicznych została oparta na budowie liniowych modeli ekonometrycznych funkcji trendu (1), reprezentujących zmiany w czasie statystyk obrazujących stan finansów publicznych w Polsce, na które – przy użyciu ilorazowych wskaźników sezonowości – zostały nałożone wahania cykliczne o długości jednego cyklu wyborczego.

$$y_{t_j} = (\beta + \alpha t_j) w_j + \varepsilon_{t_j}, \quad (1)$$

gdzie: y_{t_j} – wartość wybranej statystyki obrazującej stan finansów publicznych w Polsce w roku t_j (j -tej fazie l -tego cyklu); w_j – wskaźnik sezonowości dla j -tej fazy każdego cyklu, β , α – współczynniki regresji, ε_{t_j} – składnik losowy.

Występowanie cykliczności zostało zweryfikowane przez porównanie średniego błędu procentowego estymacji (2) pomiędzy modelem z wahaniami cyklicznymi a modelem trendu nieuwzględniającym wahań cyklicznych (tab. 4). Gdy model uwzględniający wahaniami cykliczne cechował się wyższą precyzją szacunku niż model ich nieuwzględniający, stwierdzone zostało występowanie cykliczności. W przeciwnym razie stwierdzono brak cykliczności.

$$MAPE = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n \left| \frac{y_{t_j} - \hat{y}_{t_j}}{y_{t_j}} \right| \times 100\%, \quad (2)$$

gdzie: $MAPE$ – średni procentowy błąd estymacji; y_{t_j} – wartość wybranej statystyki obrazującej stan finansów publicznych w Polsce w roku t_j ; \hat{y}_{t_j} – wartość oszacowana w modelu.

Tabela 4. Klasyfikacja wydatków i dochodów publicznych wykorzystanych w badaniu

Lp.	Wydatki publiczne	Lp.	Dochody podatkowe
1.	Całkowite wydatki, w tym:	1.	całkowite wpływy z podatków i składek na zabezpieczenie społeczne, w tym:
1.1	Ogólne usługi publiczne	1.1	całkowite wpływy podatkowe, w tym:
1.2	Obrona	1.1.1	podatki od produkcji i importu
1.3	Porządek publiczny i bezpieczeństwo	1.1.2	podatki od dochodu i majątku
1.4	Sprawy gospodarcze	1.1.3	podatki od kapitału
1.5	Ochrona środowiska	1.2	wpływy ze składek na zabezpieczenie społeczne
1.6	Budownictwo i obiekty komunalne		
1.7	Zdrowie		
1.8	Rekreacja, kultura i religia		
1.9	Edukacja		
1.10	Ochrona socjalna		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Eurostat 2011, Eurostat 2018b].

Źródłem materiału badawczego były statystyki obrazujące wydatki i dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 1995-2016, pochodzące z Europejskiego Urzędu Statystycznego (tab. 4). Wydatki w każdym z podsektorów finansów publicznych (oprócz SSF) zostały podzielone na 10 części ze względu na funkcje, zgodnie z klasyfikacją COFOG (Classification of the Functions of Government) stosowaną przez Eurostat [Eurostat 2011]. Dochody podatkowe również zostały pogrupowane zgodnie z klasyfikacją Eurostat. Cał-

kowe dochody z podatków i składek na zabezpieczenie społeczne zostały ujęte w dwóch kategoriach: całkowite wpływy podatkowe oraz wpływy ze składek na zabezpieczenie społeczne. Dochody podatkowe zostały dodatkowo podzielone na trzy kategorie: podatki od produkcji i importu, podatki od dochodu i majątku oraz podatki od kapitału [Eurostat 2018b].

4. Wyniki

4.1. Wydatki publiczne

Sumy wydatków instytucji rządowych na szczeblu centralnym w Polsce nie cechowała cykliczność w stosunku do wyborów parlamentarnych w latach 1995-2016 (tab. 5). Inaczej sytuacja przedstawiała się po dokonaniu szczegółowej analizy, w której sumę wydatków rządowych podzielono na mniejsze części zgodnie z klasyfikacją COFOG. Wyniki tej analizy wykazały występowanie cykliczności w przypadku czterech kategorii wydatków publicznych: wydatków na zdrowie, edukację, ochronę socjalną oraz rekreację, kulturę i religię. Dla pozostałych sześciu kategorii nie stwierdzono cykliczności. Pomimo że cykliczność wystąpiła jedynie w czterech kategoriach wydatków publicznych, należy zauważyć, że w latach 1995-2016 stanowiły one przeciętnie około połowy wydatków na szczeblu centralnym w Polsce. Szczególnie istotne jest wystąpienie cykliczności w wydatkach na ochronę socjalną, które pochłaniały największą część wydatków rządowych w badanym okresie (przeciętnie 27%).

Tabela 5. Występowanie cykliczności wydatków instytucji rządowych na szczeblu centralnym w stosunku do cyklu wyborczego w wyborach parlamentarnych

Rodzaj wydatku	MAPE		Występowanie cykliczności	Wskaźniki cykliczności			
	model z wahaniami	model bez wahań		w-1	w	w+1	w+2
1.	6,36%	6,34%	NIE	-	-	-	-
1.1	8,80%	8,72%	NIE	-	-	-	-
1.2	10,24%	10,17%	NIE	-	-	-	-
1.3	9,11%	8,95%	NIE	-	-	-	-
1.4	24,05%	23,03%	NIE	-	-	-	-
1.5	53,86%	42,71%	NIE	-	-	-	-
1.6	17,55%	16,72%	NIE	-	-	-	-
1.7	8,93%	9,22%	TAK	1,002	1,030	1,060	0,908
1.8	10,47%	11,20%	TAK	1,015	0,987	1,052	0,946
1.9	3,86%	3,89%	TAK	1,009	1,003	1,015	0,973
1.10	11,09%	11,12%	TAK	1,070	0,964	0,975	0,991

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Eurostat 2018a].

We wszystkich czterech kategoriach zaobserwowano przeciętny spadek dynamiki wydatków w latach następujących dwa lata po wyborach parlamentarnych, przy czym najbardziej widoczny był on w wydatkach na ochronę zdrowia (-9,2%). Z kolei w roku przedwyborczym w każdej z czterech kategorii stwierdzono przeciętne przyspieszenie dynamiki wydatków, obserwowane głównie w wydatkach na ochronę socjalną (+7%). W roku wyborczym i powyborczym zaobserwowano zróżnicowaną dynamikę wydatków w zależności od poszczególnych kategorii.

Tabela 6. Występowanie cykliczności wydatków instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym w stosunku do cyklu wyborczego w wyborach parlamentarnych i samorządowych

Rodzaj wydatku	MAPE		Występowanie cykliczności	Wskaźniki cykliczności			
	model z wahaniami	model bez wahań		w-1	w	w+1	w+2
Wybory parlamentarne							
1.	8,15%	8,86%	TAK	1,071	0,974	0,959	0,996
1.1	19,21%	18,61%	NIE	-	-	-	-
1.2	97,45%	51,29%	NIE	-	-	-	-
1.3	25,06%	22,72%	NIE	-	-	-	-
1.4	22,64%	22,04%	NIE	-	-	-	-
1.5	13,13%	12,92%	NIE	-	-	-	-
1.6	12,02%	11,96%	NIE	-	-	-	-
1.7	10,89%	11,03%	TAK	1,000	0,979	0,965	1,056
1.8	16,03%	15,91%	NIE	-	-	-	-
1.9	7,02%	7,08%	TAK	1,007	1,007	0,980	1,006
1.10	21,54%	14,12%	NIE	-	-	-	-
Wybory samorządowe							
1.	8,33%	8,86%	TAK	0,985	0,973	0,994	1,048
1.1	20,26%	18,61%	NIE	-	-	-	-
1.2	125,18%	51,29%	NIE	-	-	-	-
1.3	25,83%	22,72%	NIE	-	-	-	-
1.4	22,36%	22,04%	NIE	-	-	-	-
1.5	12,71%	12,92%	TAK	1,028	1,052	1,003	0,917
1.6	11,85%	11,96%	TAK	1,059	0,994	0,952	0,995
1.7	10,76%	11,03%	TAK	0,992	0,959	1,047	1,001
1.8	15,84%	15,91%	TAK	1,015	1,016	0,999	0,970
1.9	7,06%	7,08%	TAK	1,008	0,985	1,007	1,000
1.10	22,08%	14,12%	NIE	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Eurostat 2018a].

Cykliczność z kolei została odnotowana w odniesieniu do sumy wydatków instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym zarówno w stosunku do wyborów parlamentarnych, jak i samorządowych w latach 1995-2016 (tab. 6). Podobna cykliczność w stosunku do obu rodzajów wyborów cechowała wydatki na ochronę zdrowia i edukację, na które jednocześnie jst przeznaczają przeciętnie w badanym

okresie największą część wydatków, czyli odpowiednio 14% i 30%. Zdaniem autorów taki stan rzeczy może wskazywać na uzależnienie dynamiki tych dwóch kategorii wydatków publicznych na szczeblu samorządowym od wyborów parlamentarnych. Cykliczność w stosunku do wyborów samorządowych może być wynikiem zbieżności długości cyklu wyborczego w przypadku obu wyborów. W wyniku takiej sytuacji wskaźniki cykliczności w stosunku do wyborów samorządowych dla tych kategorii wydatków mogą być jedynie przesuniętymi w czasie wskaźnikami dla wyborów parlamentarnych. Dlatego też autorzy zdecydowali się na interpretację wyników dla tych dwóch kategorii wydatków w stosunku do wyborów parlamentarnych. Zarówno w wydatkach na ochronę zdrowia, jak i na edukację zaobserwowano spadek dynamiki w roku powybiorczym, a następnie jej wzrost na dwa lata i rok przed wyborami. Należy także zauważyć, że wahania wydatków na edukację są względnie niewielkie i nie przekraczają $\pm 2\%$ w żadnej z faz cyklu wyborczego. Z kolei w wydatkach na ochronę zdrowia wahania są bardziej widoczne i wynoszą $-3,5\%$ i $+5,6\%$ odpowiednio dla roku powybiorczego oraz następującego dwa lata po wyborach.

Z kolei w wydatkach na ochronę środowiska, budownictwo i obiekty komunalne oraz rekreację, kulturę i religię cykliczność można zaobserwować jedynie w stosunku do wyborów samorządowych. Pomimo że są to aż trzy kategorie wydatków, to w latach 1995-2016 ich przeciętny udział w sumie wydatków samorządowych w Polsce wyniósł łącznie 18%, czyli niewiele ponad połowę wydatków na edukację. W odniesieniu do wszystkich trzech kategorii zaobserwowano spadek dynamiki wydatków 2 lata po wyborach, widoczny głównie w wydatkach na ochronę środowiska ($-8,3\%$). Z kolei wyraźny wzrost dynamiki we wszystkich trzech kategoriach dostrzeżono w roku przedwyborczym, przy czym najbardziej istotny był w wydatkach na budownictwo i obiekty komunalne ($+5,9\%$).

Tabela 7. Występowanie cykliczności wydatków z funduszy zabezpieczenia społecznego w stosunku do cyklu wyborczego w wyborach parlamentarnych

Rodzaj wydatku	MAPE		Występowanie cykliczności	Wskaźniki cykliczności			
	model z wahaniami	model bez wahań		w-1	w	w+1	w+2
1.	7,16%	7,17%	TAK	1,008	1,005	0,985	1,001

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Eurostat 2018a].

Cykliczność w stosunku do wyborów parlamentarnych została również zauważona w wydatkach z funduszy zabezpieczenia społecznego (tab. 7). W tym wypadku można również odnotować wzrost dynamiki wydatków w roku przedwyborczym oraz jej spadek w roku następującym po wyborach. Należy jednak stwierdzić, że ten podsektor finansów publicznych cechował się względnie najmniejszym zakresem wahań, które w żadnej z faz cyklu wyborczego nie przekraczały $\pm 1,5\%$.

4.2. Dochody podatkowe

Występowanie cykliczności dochodów podatkowych instytucji rządowych na szczeblu centralnym w Polsce w stosunku do cyklu wyborczego w wyborach parlamentarnych (tab. 8) zaobserwowano we wszystkich kategoriach dochodów podatkowych. Zarówno w przypadku sumy wpływów podatkowych, jak i dochodów z poszczególnych kategorii podatków, czyli podatków od produkcji i importu oraz podatków od dochodu i majątku, stwierdzono wyraźny spadek dynamiki dochodów w roku przedwyborczym oraz jej wzrost w roku powyborczym. Wahania były najsilniejsze w odniesieniu do podatków od dochodu i majątku. Wpływy z tej kategorii podatków kształtowały się przeciętnie 4,9% poniżej funkcji trendu w roku przedwyborczym, a w roku powyborczym wzrastały przeciętnie do 6,8% powyżej funkcji trendu. Zdecydowanie mniejsze wahania odnotowano dla wpływów z podatków od produkcji i importu – w żadnej z faz cyklu nie przekraczały one $\pm 0,7\%$.

Tabela 8. Występowanie cykliczności dochodów podatkowych instytucji rządowych na szczeblu centralnym w stosunku do cyklu wyborczego w wyborach parlamentarnych

Rodzaj dochodu	MAPE		Występowanie cykliczności	Wskaźniki cykliczności			
	model z wahaniami	model bez wahań		w-1	w	w+1	w+2
1./1.1	6,11%	6,29%	TAK	0,984	0,998	1,025	0,992
1.1.1	4,67%	4,73%	TAK	0,998	1,002	1,007	0,993
1.1.2	10,48%	10,76%	TAK	0,951	0,985	1,068	0,997
1.1.3	brak	brak	brak	-	-	-	-
1.2	brak	brak	brak	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Eurostat 2018d].

Na szczeblu samorządowym (tab. 9) nie wszystkie kategorie dochodów podatkowych charakteryzowały się cyklicznością. W przypadku wpływów z podatków od kapitału cykliczność została zaobserwowana zarówno w stosunku do wyborów parlamentarnych, jak i samorządowych. Przy czym w odniesieniu do cyklu wyborczego w wyborach parlamentarnych powyższa kategoria dochodów podatkowych kształtowała się poniżej funkcji trendu w roku przedwyborczym ($-5,1\%$) oraz powyżej tendencji rozwojowej w roku powyborczym ($+7,6\%$). Z kolei w odniesieniu do wyborów samorządowych można było zaobserwować cykliczność odwrotną ($+4,6\%$ w roku przedwyborczym oraz $-7,1\%$ w roku powyborczym). Taki stan rzeczy może, podobnie jak w przypadku wydatków publicznych w tym podsektorze, wskazywać na to, że wskaźniki cykliczności dla wyborów samorządowych mogą być w rzeczywistości jedynie przesuniętymi w czasie wskaźnikami dla wyborów parlamentarnych, lub odwrotnie. Autorzy skłaniają się jednak do wniosku o większym znaczeniu wyborów parlamentarnych z uwagi na to, że zasady opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn (który w klasyfikacji Eurostat został przypisany do kategorii „podatki od kapitału” jako jedyny z podatków w Polsce) są ustalane

na szczeblu centralnym. Suma wpływów podatkowych na szczeblu samorządowym charakteryzowała się cyklicznością jedynie w stosunku do wyborów parlamentarnych, ale znacznie niższym zakresem wahań (+/-1,5%). W opinii autorów takie wyniki dowodzą, że to wybory parlamentarne mają znacznie większy wpływ na kształtowanie się dynamiki dochodów podatkowych instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym niż samorządowe.

Tabela 9. Występowanie cykliczności dochodów podatkowych instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym w stosunku do cyklu wyborczego w wyborach parlamentarnych i samorządowych

Rodzaj wydatku	MAPE		Występowanie cykliczności	Wskaźniki cykliczności			
	model z wahaniami	model bez wahań		w-1	w	w+1	w+2
Wybory parlamentarne							
1./1.1	8,08%	8,29%	TAK	0,996	1,003	1,015	0,986
1.1.1	5,42%	5,27%	NIE	-	-	-	-
1.1.2	17,24%	16,55%	NIE	-	-	-	-
1.1.3	24,30%	24,50%	TAK	0,949	0,992	1,076	0,983
1.2	brak	brak	brak	-	-	-	-
Wybory samorządowe							
1./1.1	8,36%	8,29%	NIE	-	-	-	-
1.1.1	5,37%	5,27%	NIE	-	-	-	-
1.1.2	17,17%	16,55%	NIE	-	-	-	-
1.1.3	23,63%	24,50%	TAK	1,046	1,015	0,929	1,010
1.2	brak	brak	brak	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Eurostat 2018d].

Wpływy do funduszy zabezpieczenia społecznego także cechowały się cyklicznością w stosunku do wyborów parlamentarnych w badanym okresie (tab. 10). Należy jednak zauważyć, że dla tej kategorii dochodów wahania były względnie niewielkie i w żadnej fazie cyklu nie przekraczały +/-1,4%.

Tabela 10. Występowanie cykliczności wpływów do funduszy zabezpieczenia społecznego w stosunku do cyklu wyborczego w wyborach parlamentarnych

Rodzaj wydatku	MAPE		Występowanie cykliczności	Wskaźniki cykliczności			
	model z wahaniami	model bez wahań		w-1	w	w+1	w+2
1/1.2	5,72%	5,85%	TAK	0,990	1,014	0,999	0,997

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Eurostat 2018d].

5. Zakończenie

Przeprowadzona analiza pozwoliła stwierdzić występowanie cykliczności zarówno wydatków publicznych, jak i dochodów podatkowych we wszystkich podsektorach finansów publicznych w Polsce w latach 1995-2016. Wśród wydatków publicznych na szczeblu centralnym cykliczność w stosunku do wyborów parlamentarnych zaobserwowano w czterech z dziesięciu kategorii wydatków: na ochronę zdrowia, edukację, ochronę socjalną oraz rekreację, kulturę i religię. Z kolei wśród wydatków instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym stwierdzono cykliczność w stosunku do wyborów parlamentarnych lub samorządowych w zależności od rodzaju wydatku. Dynamika wydatków na ochronę zdrowia i edukację była uzależniona od cyklu wyborczego w wyborach parlamentarnych. Natomiast dynamika wydatków na ochronę środowiska, budownictwo i obiekty komunalne oraz rekreację, kulturę i religię wykazywała cykliczność w stosunku do wyborów samorządowych. Względnie niewielka cykliczność w odniesieniu do wyborów parlamentarnych została również odnotowana w wydatkach z funduszy zabezpieczenia społecznego.

Dochody podatkowe instytucji rządowych na szczeblu centralnym cechowały się w badanym okresie cyklicznością w stosunku do wyborów parlamentarnych niezależnie od tego, czy były to wpływy z podatków od dochodu i majątku, czy wpływy z podatków od produkcji i importu. W ramach dochodów podatkowych instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym zauważono cykliczność wpływów z podatków od kapitału w stosunku do wyborów parlamentarnych. Względnie niewielka cykliczność w odniesieniu do wyborów parlamentarnych została również odnotowana dla wpływów do funduszy zabezpieczenia społecznego.

Niezależnie od podsektora finansów publicznych zaobserwowano wzrost dynamiki wydatków oraz spadek dynamiki dochodów bezpośrednio w roku przedwyborczym. W roku powyborczym we wszystkich podsektorach dostrzeżono z kolei wzrost dynamiki dochodów oraz spadek dynamiki wydatków publicznych. Wyniki takie wskazują na występowanie w Polsce politycznego cyklu budżetowego przejawiającego się w rozluźnieniu polityki fiskalnej bezpośrednio przed wyborami (wzrost dynamiki wydatków i spadek dynamiki dochodów) oraz restrykcyjnej polityce fiskalnej bezpośrednio po wyborach (wzrost dynamiki dochodów i spadek dynamiki wydatków) [Alesina i in. 1992]. W związku z tym przyjęta hipoteza badawcza została zweryfikowana pozytywnie.

Należy jednak pamiętać, że cyklicznością cechowały się nie wszystkie kategorie dochodów podatkowych i wydatków publicznych w Polsce. Wart uwagi jest również fakt, że skala wahań cyklicznych w przypadku żadnej z kategorii dochodów podatkowych czy wydatków publicznych nie przekroczyła $\pm 10\%$. Zatem pomimo że stwierdzono występowanie politycznego cyklu budżetowego w Polsce, należy podkreślić jego ograniczony charakter.

Trzeba również zaznaczyć, że występowanie politycznych cykli budżetowych w Polsce nie jest ewenementem w skali Unii Europejskiej. Rozluźnienie polityki fi-

skalnej przed wyborami można zaobserwować niemal we wszystkich gospodarkach Unii, niezależnie od tego, czy są to kraje UE-15, czy „nowej Unii” [Ademmer, Dreher 2016; Efthyvoulou 2012]. Odnosi się to także do gospodarek spoza UE, m.in.: Turcji [Eryilmaz, Mercan 2015], Indii [Saez 2016] czy Chin [Tsai 2016]. Jak stwierdzają jednak Klomp i De Haan [2013] w badaniu obejmującym 70 gospodarek z całego świata w latach 1970-2007, polityczny cykl budżetowy jest bardziej widoczny w krótkim okresie. W przypadku analizy długookresowej oznaki politycznych cykli budżetowych są już mniej zauważalne.

Należy także pamiętać, że przeprowadzona w artykule analiza pozwala jedynie stwierdzić występowanie politycznego cyklu budżetowego w Polsce oraz określić rozmiar wahań. Nie pozwala jednak na dokładne określenie rodzaju politycznego cyklu budżetowego czy wyłonienie czynników decydujących o jego występowaniu i nasileniu. Dlatego autorzy w dalszej pracy badawczej chcą się skupić na wyodrębnieniu tych czynników.

Literatura

- Ademmer E., Dreher F., 2016, *Constraining Political Budget Cycles: Media Strength and Fiscal Institutions in the Enlarged EU*, Journal of Common Market Studies, vol. 54, no. 3, s. 508-524.
- Alesina, A., 1989, *Comments on 'Alternative Models of Political Business Cycles' by W.D. Nordhaus*, Brookings Papers on Economic Activity, no. 2, s. 50-56.
- Alesina A., Cohen G.D., Roubini N., 1992, *Macroeconomic policy and elections in OECD democracies*, Economics & Politics, no. 4 (1), s. 1-30.
- Efthyvoulou G., 2012, *Political budget cycles in the European Union and the impact of political pressures*, Public Choice, no. 153, s. 295-327.
- Eryilmaz F., Mercan M., 2015, *Political budget cycles: evidence from Turkey*, Annals of the „Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Economy Series, Issue 2, s. 5-14.
- Eurostat, 2011, *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics. Classification of the Functions of Government (COFOG)*, Eurostat Methodologies and Working Papers, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat, 2018a, *General government expenditure by function (COFOG)*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en (12.04.2018).
- Eurostat, 2018b, *Glossary: tax revenue*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Tax_revenue (22.04.2018).
- Eurostat, 2018c, *Glossary: General government sector*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:General_government_sector (17.04.2018).
- Eurostat, 2018d, *Main national accounts tax aggregates*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_taxag&lang=en (12.04.2018).
- Hibbs D., 1977, *Political Parties and Macroeconomic Policy*, American Political Science Review, no. 71, s. 1467-1487.
- Klomp J., De Haan J., 2013, *Do political budget cycles really exist?*, Applied Economics, no. 45, s. 329-341.
- Nordhaus W.D., 1975, *The political business cycle*, Review of Economic Studies, no. 42, s. 169-190.

- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 7 września 2007 w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 162, poz. 1145.
- Rogoff K., 1987, *Equilibrium Political Budget Cycles*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, no. 2428.
- Saez L., 2016, *The Political Budget Cycle and Subnational Debt Expenditures in Federations: Panel Data Evidence from India*, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, vol. 29, no. 1, s. 47-65.
- Surówka K., 2017, *Adekwatność dochodów JST do zakresu realizowanych zadań a problem ich samodzielności finansowej na przykładzie gmin oraz miast na prawach powiatu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 485, s. 430-439.
- Tsai P.H., 2016, *Fiscal incentives and political budget cycles in China*, International Tax & Public Finance, no. 23, s. 1030-1073.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Wyszowska D., 2017, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, vol. LI (5), s. 371-380.