

*Radostaw Piwowski**

SPOŁECZNE OCENY DZIAŁALNOŚCI POLSKICH RZĄDÓW W LATACH 2002–2012 W ŚWIETLE MODELU UWZGLĘDNIAJĄCEGO UMIEJĘTNOŚCI I KARIERĘ POLITYKA

WSTĘP

Posługiwanie się modelami jako narzędziem jest jedną z podstawowych metod analiz ekonomicznych. Mimo wielu niedoskonałości tworzonych modeli jest to wygodny instrument pozwalający na formułowanie wniosków. Poszukując motywujących zachowań w życiu publicznym, warto przyrzeć się teoretycznym modelom opisującym mechanizmy wyborcze. Dzięki nim można wyodrębnić czynniki wpływające na wybory czy społeczne oceny prowadzonej polityki. Celem opracowania jest empiryczna weryfikacja znaczenia zmiennych wskazywanych w modelu uwzględniającym umiejętności i karierę polityka dla społecznych ocen działalności polskich rządów w latach 2002–2012.

Przedstawiony w artykule model można zaliczyć do nowej ekonomii politycznej¹. W modelowych rozważaniach stara się wyjaśnić nierynkowe, kolektywne i polityczne zachowania (działania) pojedynczych podmiotów oraz organizacji².

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonomii, Katedra Funkcjonowania Gospodarki.

¹ Termin ten używany jest przez D. Milczarek-Andrzejewską i P. Tłaczałę jako tłumaczenie frazy *political economics* (Wilkin, 2012, s. 214).

² Zakres prowadzonych sformalizowanych modelowych badań w obszarze nowej ekonomii politycznej uległ znacznemu rozszerzeniu w ostatnich 30 latach. Przykładowo, opublikowana w latach 80. XX wieku książka J.E. Alta i A.K. Chrystala pod tytułem *Political Economics* miała na celu syntezę koncepcji i teorii z obszarów polityki i ekonomii oddziałujących na tworzenie polityki ekonomicznej, odpowiadając przy tym na pytania dotyczące roli państwa w gospodarce (Alt, Chrystal, 1983, s. xxi, 3).

Modele nowej ekonomii politycznej opierają się przede wszystkim na trzech segmentach szeroko rozumianej teorii ekonomii. Jak podają T. Persson i G. Tabellini (2000, s. 2–4), są to: teoria polityki makroekonomicznej, teoria wyboru publicznego i teoria racjonalnego wyboru.

Odwołując się do teorii polityki makroekonomicznej przyjmuje się odmienne podejście do prowadzonych analiz ekonomicznych zapoczątkowane w pracach R.E. Lucasa oraz F.E. Kydlanda i E.C. Prescottta (Lucas, 1976; Kydland, Prescott, 1977). Lucas, krytykując dotychczasowe podejście stosowane w makroekonomii, zwracał uwagę zarówno na znaczenie reżymu politycznego (można stwierdzić też, że instytucji), który nie jest obojętny dla parametrów równań makroekonomicznych i dla zachowań podmiotów ekonomicznych. Oczekiwania podmiotów dotyczące prowadzonej polityki są poddane wpływowi oraz wywierają wpływ na to, co się dzieje w gospodarce. Jeżeli zamiary polityczne sformułowane są w postaci zasad, mogą być dokładnie ekstrapolowane przez prywatne podmioty. Takie podejście „wzmocnia” założenie dotyczące racjonalnych zachowań mikroprzedsiębiorstw. Praca Kydlanda i Prescottta uzupełnia powyższe wnioski przez analizę różnic między polityką dyskrecyjną a opartą na regułach. Autorzy przekonują, że lepsza jest polityka oparta na regułach. Wprowadzenie reguł zachowań, połączone z ich racjonalnością tworzy fundamenty dla zastosowania teorii gier w badaniu zachowań wyborców i polityków.

Na rozwój teorii wyboru publicznego duży wpływ miały prace J.M. Buchanana i G. Tullocka oraz M. Olsona (Buchanan, Tullock, 1962; Olson, 1965). Buchanan i Tullock uważani są za prekursorów kierunku. Zaproponowali odmienne podejście do problemu kolektywnego wyboru. Zamiast przeciwstawiać sobie sektor publiczny i prywatny, pokazali kształt sektora publicznego w świetle wyborów dokonywanych przez prywatne podmioty. Poruszane w ramach teorii wyboru publicznego zagadnienia³, takie jak: problem agenta i mocodawcy, problem lobbingu czy poszukującego renty polityka, stanowią istotny punkt odniesienia wielu modeli nowej ekonomii politycznej.

Wśród prekursorów teorii racjonalnego wyboru wymienia się A. Downsa oraz H.W. Rickera (Downs, 1957; Ricker, 1962). Praca Downsa była w swoim czasie przełomowa. Ustanowił w niej warunki dla ekonomicznej analizy nierynkowych wyborów dokonywanych przez polityków. Praca Rickera prezentuje natomiast zastosowanie teorii gier do analizy politycznych wyborów. W ramach prowadzonych badań stworzone zostały formalne podstawy do analiz wyborów politycznych.

W pierwszej części opracowania omówiono dwukresowy teoretyczny model uwzględniający umiejętności i karierę polityka. Druga część zawiera rozszerzenie dwukresowego modelu o cykle wyborcze. W trzeciej części przeprowadzono badanie empiryczne, na którego podstawie dokonano ewaluacji istotności

³ Obszernej charakterystyki głównych szkół i nurtów badań prowadzonych w ramach teorii wyboru publicznego dokonuje J. Wilkin w pierwszym rozdziale książki *Teoria wyboru publicznego* (2012, s. 9–30). Szeroki przegląd zakresu zainteresowań teorii wyboru publicznego można znaleźć w pracy D.C. Muellera, *Public Choice III* (Mueller, 2003).

poszczególnych determinant. W podsumowaniu zawarto najważniejsze wnioski z modelu oraz rezultaty przeprowadzonego badania.

DWUOKRESOWY MODEL UWZGLĘDNIAJĄCY UMIEJĘTNOŚCI I KARIERĘ POLITYKA

Modele uwzględniające znaczenie kariery polityka⁴ (ang. *career concerns model*) pokazują, jak motywacje do posiadania władzy czy przewodzenia danej organizacji wpływają na jego zachowanie. Kształtowanie kariery staje się kluczowym czynnikiem decydującym o zachowaniu się danego podmiotu sektora prywatnego czy publicznego (Dewatripont, Jewitt, Tirole 1999a, s. 183; 1999b, s. 199–200). Prezentowany w artykule model został opracowany na podstawie publikacji T. Perssona i G. Tabelliniego (2000, rozdział 4; Acemoglu, 2012, rozdział 8) i stanowi modyfikację⁵ modelu zaproponowanego pierwotnie przez B. Holmströma (1982). Należy do szerokiej grupy modeli badających zależność pomiędzy agentem i mocodawcą. Rozszerzenie modelu o przebieg kariery wprowadza ocenę agenta formułowaną na podstawie przeszłości i oczekiwań jego przyszłych działań. Oceny agenta w tradycyjnych modelach dokonywane były wyłącznie na podstawie przeszłych zachowań.

Modelowa gospodarka składa się z dużej liczby identycznych wyborców, rządzącego i jego kontrkandydata. Dwa okresy dzielone są na: elekcyjny (okres pierwszy) i poelekcyjny (okres drugi). Wybory odbywają się na koniec pierwszego okresu. Każdy wyborca posiada następującą funkcję użyteczności w danym okresie ($t=1; 2$):

$$U_t = y(1 - \bar{\tau}) + g_t, \quad (1)$$

gdzie:

- y – dochód dany egzogenicznie,
- τ – stopa opodatkowania będąca wielkością stałą,
- g – ilość dostarczanego dobra publicznego.

W modelu nie występuje dług, co oznacza, że ograniczenie budżetowe w każdym z dwóch okresów jest zbilansowane. Przyjmuje ono postać:

$$g_t = \eta(y\bar{\tau} - r_t), \quad (2)$$

gdzie:

⁴ Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuje się, że słowem „polityk” określa się osobę sprawującą władzę lub ubiegającą się o publiczny wybór, dlatego politykiem może być również określana osoba rządząca („rządzący”). W części empirycznej słowo „rząd” jest tożsame z określeniem „rządzący”.

⁵ We wspomnianym artykule B. Holmström badał motywację menedżerów do zaangażowania w pracę, biorąc pod uwagę ich przyszłą karierę. Zaproponowana modyfikacja polegała na zastosowaniu tego modelu agencji do analizy zachowań polityka.

r – renta z tytułu sprawowania władzy w okresie t . Wielkość renty jest ograniczona możliwościami podatkowymi budżetu $r_t \leq \bar{r} \leq y\bar{r}$, a \bar{r} stanowi jej maksymalny poziom;

η – kompetencje rządzącego (umiejętności dostarczania dobra publicznego), będące zmienną losową. Im większa wartość η , tym bardziej kompetentny polityk. Zakłada się, że kompetencje rządzącego są stałe w czasie i mają roz-

kład równomierny zawarty w przedziale: $\left[1 - \frac{1}{2\xi}, 1 + \frac{1}{2\xi}\right]$. Wartość oczeki-

wana wynosi 1, a wartość funkcji gęstości jest równa ξ , stąd im większa wartość ξ , tym mniejsze zróżnicowanie kompetencji polityków⁶.

Istotnym założeniem modelu jest realizacja kompetencji w pierwszym okresie, co skutkuje niepewnością samego rządzącego odnośnie do tej wielkości. Motywuje go to do odpowiednich społecznie zachowań czy nawet wysiłku przy sprawowaniu władzy, gdyż kompetencje polityka pozostają w drugim okresie stałe. Zrealizowane w pierwszym okresie kompetencje są porównywane z oczekiwaniami wyborców podczas wyborów. Jeśli rządzący usuwany jest z urzędu, kompetencje konkurenta są ustalane jako zmienna losowa z przedstawionego rozkładu.

Rządzący maksymalizuje funkcję użyteczności:

$$V_I = r_1 + p_I \beta (R + r_2), \quad (3)$$

gdzie:

p_I – prawdopodobieństwo reelekcji,

β – czynnik dyskontujący i $\beta \in (0, 1)$,

R – egzogeniczna renta z tytułu reelekcji.

Przebieg zdarzeń analizowanych w modelu zaczyna się od wyboru renty dla pierwszego okresu (r_1) oraz ustalenia (realizacji) wielkości kompetencji rządzącego (η). Rządzący wybiera wielkość renty, nie znając jednak wartości swoich kompetencji. Realizacja kompetencji następuje w okresie rządów. Przy danym (wybranym) poziomie renty oraz zrealizowanej wielkości kompetencji jest określana rezydualnie wielkość dostarczanego dobra publicznego (por. równanie (2)). Wyborcy obserwują wielkość dostarczanego dobra publicznego, a zatem są w stanie oszacować rozmiar osiąganą przez siebie użyteczności. Nie znają jednak wielkości renty ani kompetencji. Na podstawie posiadanych informacji (własnej użyteczności) dokonują wyboru. Jeśli wygrywa rządzący, jego kompetencje pozostają bez zmian. W przypadku wyboru konkurenta kompetencje wybierane są losowo z przyjętego rozkładu. W drugim okresie rządzący lub jego konkurent ustala wielkość renty (r_2), przez co determinuje dostarczaną ilość dobra publicznego w drugim okresie.

W celu znalezienia rozwiązania modelu analizuje się cały proces od końca. Ze względu na brak kolejnych okresów (model dwuokresowy) po wyborach rzą-

⁶ Aby przedział nie posiadał wartości ujemnych, ξ powinno być większe równe $\frac{1}{2}$ ($\xi \geq \frac{1}{2}$). Wartość ξ mniejsza niż $\frac{1}{2}$ oznaczałaby możliwość posiadania przez polityka ujemnych kompetencji.

dzący nie ma motywacji, aby zachowywać się poprawnie. Racjonalny jest wybór wielkości renty drugiego okresu na maksymalnym poziomie $r^2 = \bar{r}$. Dostarczana ilość dobra publicznego wyniesie wtedy $g_2 = \eta(y\bar{\tau} - \bar{r})$. Ograniczenie to będzie się różnić jedynie wielkością kompetencji – w zależności od tego, czy u władzy będzie obecnie rządzący czy jego konkurent. Z założeń dotyczących rozkładu kompetencji wiadomo, że ich wartość oczekiwana dla konkurenta wynosi 1. Można zatem określić oczekiwane użyteczności wyborców z tytułu sprawowania władzy dla obu polityków w drugim okresie (powyborczym). Dla konkurenta będzie to:

$$U_2^K = y(1 - \bar{\tau}) + (y\bar{\tau} - \bar{r}) = y - \bar{r}. \quad (4)$$

Dla rządzącego natomiast:

$$U_2^R = y(1 - \bar{\tau}) + \tilde{\eta}(y\bar{\tau} - \bar{r}), \quad (5)$$

gdzie: $\tilde{\eta}$ – oczekiwane kompetencje rządzącego.

Jeśli wybory ma wygrać obecnie rządzący, użyteczność ze sprawowania przez niego władzy musi być większa od użyteczności konkurenta. Tworząc nierówność za pomocą równań (4) i (5), dochodzi się do warunku, że $\tilde{\eta} > 1$. Wartość kompetencji rządzącego musi być większa niż oczekiwana ich wartość w przypadku konkurenta.

Aby oszacować kompetencje rządzącego, wyborcy będą posługiwać się równaniem ograniczenia budżetowego (2). Ponadto wyborcy znają funkcję użyteczności rządzącego (3) i wiedzą, że przeważający wpływ na jej wartość mają wielkości renty w danych okresach. Wielkości te nie zależą jednak od kompetencji rządzącego. Wyborcy będą kalkulować wielkości renty w zależności od postrzegania danego polityka. Przyjmując, że \bar{r}_1 stanowi dla nich rozwiązanie problemu optymalizacji funkcji użyteczności rządzącego (3), wyborcy będą szacować wartość jego kompetencji, znając wielkości g_1 i $\bar{\tau}$. W wyniku otrzymuje się:

$$\tilde{\eta} = \frac{g_1}{(y\bar{\tau} - \bar{r}_1)}. \quad (6)$$

Wykorzystując wyprowadzony warunek $\tilde{\eta} > 1$ (oczekiwane kompetencje większe od jedności), można zapisać:

$$\frac{g_1}{(y\bar{\tau} - \bar{r}_1)} > 1. \quad (7)$$

W celu zapewnienia sobie zwycięstwa w wyborach rządzący musi przyjąć odpowiednią strategię. Wykorzystuje do tego rachunek prawdopodobieństwa wygranej. Wiedząc, że oczekiwana wartość kompetencji przeciwnika wynosi 1, powinien stracić się, aby jego kompetencje okazały się wyższe. Prawdopodobieństwo wygranej można wtedy zapisać jako:

$$\bar{p}_I = \begin{cases} 1 & \Leftrightarrow \tilde{\eta} > E(\eta) = 1 \\ 0 & \text{dla pozostałych.} \end{cases} \quad (8)$$

Przyjmując wartość oczekiwanych przez wyborców wielkości kompetencji (6), oblicza się prawdopodobieństwo wygranej:

$$\begin{aligned} \bar{p}_I &= \Pr(\tilde{\eta} > 1) = \Pr\left(\frac{g_1}{(y\bar{\tau} - \bar{r}_1)} > 1\right) = \Pr\left(\frac{\eta(y\bar{\tau} - r_1)}{(y\bar{\tau} - \bar{r}_1)} > 1\right) = \\ & \Pr\left(\eta > \frac{y\bar{\tau} - \bar{r}_1}{y\bar{\tau} - r_1}\right) = \frac{1}{2} + \xi\left(1 - \frac{y\bar{\tau} - \bar{r}_1}{y\bar{\tau} - r_1}\right). \end{aligned} \quad (9)$$

Finalna postać równania (9) stanowi wartość prawdopodobieństwa potrzebną do zapisania danego przypadku równania (3). Podstawiając odpowiednio, otrzymuje się równanie maksymalizacji użyteczności rządzącego, postaci:

$$\max_{r_1} V_I = r_1 + \frac{1}{2} + \xi\left(1 - \frac{y\bar{\tau} - \bar{r}_1}{y\bar{\tau} - r_1}\right)\beta(R + \bar{r}). \quad (10)$$

Z warunku pierwszego rzędu otrzymuje się:

$$1 - \beta(R + \bar{r})\xi\frac{y\bar{\tau} - \bar{r}_1}{(y\bar{\tau} - r_1)^2} = 0. \quad (11)$$

Na podstawie równania (11) oblicza się optymalną wielkość renty rządzącego, którą powinien wybrać, aby zapewnić sobie wygraną. Jak wcześniej wspomiano, rządzący nie zna własnych kompetencji, a musi przekonać do siebie wyborców. Wyborcy mają natomiast własne kalkulacje wielkości renty. Wynika z tego, że optymalnym zachowaniem (wyborem) dla rządzącego będzie określanie renty na poziomie oczekiwań wyborców, czyli $r_1 = \bar{r}_1$. Podstawiając odpowiednio do równania (11), optymalna renta dla pierwszego okresu wyniesie:

$$r_1 = y\bar{\tau} - \beta(R + \bar{r})\xi. \quad (12)$$

Wielkość ta jest obliczona przy założeniu, że $r_1 = \bar{r}_1$. Wracając do równania (9) oraz uwzględniając równość renty oczekiwanej i rzeczywistej, można wyliczyć prawdopodobieństwo wygranej. Oznacza to, że w równowadze prawdopodobieństwo wygranej wyniesie 1/2. Podstawiając równanie (12) do (2), otrzymuje się ilość dobra publicznego dostarczonego w okresie pierwszym:

$$g_1 = \eta\beta(R + \bar{r})\xi. \quad (13)$$

Na tej podstawie formułuje się kryterium wyboru polityka przez wyborców, uzależniając je od ilości dostarczanego dobra. Wybory wygra ten, kto dostarczy ilość dobra publicznego spełniającą nierówność $g_1 > \eta\beta(R + \bar{r})\xi$. Poza czynnikami natury materialnej, ilość dostarczanego dobra publicznego zależy od kompetencji. Kompetencje polityka są więc istotnym czynnikiem oddziałującym na zachowanie wyborców.

CYKLE WYBORCZE W MODELU UWZGLĘDNIAJĄCYM UMIĘJĘTNOŚCI I KARIERĘ POLITYKA

Poniższa analiza poszerza dotychczasowe rozważania o cykle wyborcze. Ich wprowadzenie ma służyć zbadaniu motywacji rządzącego do odpowiedniego zachowania się, wtedy gdy jego wybór może być powtarzalny. Wydłużenie okresu rządu będzie musiało jednak skutkować zmianą podejścia do kształtowania się kompetencji rządzącego.

Wprowadzając cykle wyborcze, przyjmuje się, że wybory odbywają się na koniec co drugiego okresu. Oznacza to, że po okresie wyborczym następuje zawsze jeden okres powyborczy. Ograniczenie budżetowe pozostaje bez zmian, podatki są stałe, a rządzący nie może zaciągać długu: $g_t = \eta_t(y\bar{c} - r_t)$. Odmiennie kształtują się natomiast kompetencje, które stają się ruchomą średnią zmienną losowej (szoków kompetencyjnych) z obecnego oraz poprzedniego okresu:

$$\eta_t = \mu + \mu_{t-1}. \quad (16)$$

Rozkład zmiennej losowej μ_t jest identyczny jak wcześniej, tj. równomierny w przedziale $\left[1 - \frac{1}{2\xi}, 1 + \frac{1}{2\xi}\right]$, z wartością oczekiwaną równą 1, wartością funkcji gęstości ξ i seryjnie nieskorelowany. Wartość kompetencji rządzącego zmienia się zatem, lecz następuje to powoli. Przeszłe kompetencje są w pewnym stopniu zachowywane, a nowe mogą się pojawić. Oznacza to, że jeśli polityk był kompetentny w przeszłości, to najpewniej pozostanie takim obecnie. W przypadku nowych okoliczności może jednak albo wykazać się jeszcze większymi kompetencjami, albo zmniejszyć do tej pory posiadane. Zależy to od bieżących wartości zmiennej losowej, które nie są skorelowane z jej przeszłymi wartościami.

Analizując zachowanie rządzącego dla odmiennego sposobu kształtowania się jego kompetencji, ponownie dzieli się okresy na elekcyjny i poelekcyjny. W okresie gdy nie ma wyborów, brak jest motywacji do tego, aby starać się dostarczyć jak najwięcej dóbr publicznych. Oznacza to, że w okresie t (przyjmuje się, że jest to okres bez wyborów) renta rządzącego zostanie ustalona na najwyższym poziomie $r_t = \bar{r}$. Ilość dostarczonego dobra publicznego wyniesie wtedy $g_t = \eta_t(y\bar{c} - \bar{r})$. Kompetencje rządzącego w okresie t ukształtują się zgodnie z równaniem (16). Wartość μ_{t-1} jest publicznie znana tak samo jak ilość dostarczonego dobra publicznego z tego okresu g_{t-1} . Informacja jest tu zatem symetryczna, czego świadomości mają rządzący i wyborcy. Z perspektywy okresu bez wyborów wartość μ_t nie ma znaczenia dla wyborców, co przekłada się też na kolejny okres. W kolejnym okresie nie będzie się patrzeć wstecz, a raczej skupiać się na tym, co zdarzy się w przyszłości.

W okresie wyborczym, tj. $t + 1$, zainteresowanie wyborców będzie się zatem skupiać na bieżącym i przyszłym okresie. Będą oni brać pod uwagę całą kadencję. W drugim okresie wyborcy zakładają, że wielkość zmiennej losowej przyjmie jej wartość oczekiwaną równą 1. Kompetencje będą szacowane według wzoru:

$$E(\eta_{t+2} | g_{t+1}) = 1 + \mu_{t+1}. \quad (17)$$

Rządzącemu będzie zależeć, aby wielkość μ_{t+1} była „odpowiednia”, bo od niej będzie zależeć wielkość dostarczonego dobra publicznego g_{t+1} . Oznacza to, że okres przedwyborczy będzie motywował rządzącego do wzmożonego wysiłku. Równanie dla dobra publicznego można zatem zapisać jako:

$$g_{t+1} = \mu_{t+1} (y\bar{c} - r_{t+1}), \quad (18)$$

co po przekształceniu daje:

$$\mu_{t+1} = \frac{g_{t+1}}{(y\bar{c} - r_{t+1})}. \quad (19)$$

Równanie (19) jest analogiczne do równania (6). Wyborcy szacują wartość μ_{t+1} , zakładając daną wielkość renty w okresie $t+1$ oraz określając rezydualnie ilość dostarczonych dóbr publicznych. Ponownie szacunek wartości kompetencji musi być większy od wartości oczekiwanej równej 1 w przypadku wyboru kontrkandydata. Jeśli oczekiwania społeczne odzwierciedlone są przez działania rządzącego, zostanie on wybrany na kolejną kadencję. Wielkość renty rządzącego w pierwszym okresie będzie zatem taka sama jak w równaniu (12).

Wprowadzenie cykli wyborczych nie zmienia wyników modelu. Motywacja do właściwego zachowania się rządzącego występuje przede wszystkim w okresie wyborczym. Rządzący, który okaże się kompetentny, będzie dalej sprawował władzę, niekompetencja zostanie ukarana odsunięciem od rządów. Oznacza to również, że im częściej wyborcy mogą dokonywać oceny rządzących, tym lepiej dla efektywności ich działań.

Na podstawie przedstawionego modelu można sformułować następujące wnioski:

- Ze względu na stałość stopy opodatkowania, zmiennymi wpływającymi na decyzje wyborców są wielkość dostarczanych dóbr publicznych i wysokość pobieranej przez polityka renty.
- Wprowadzone do modelu kompetencje polityka oddziałują na dostarczaną ilość dobra publicznego. Ilość dostarczanych dóbr publicznych oddziałuje na użyteczność wyborców, a zatem na ich decyzje wyborcze. Ze względu na rezydualny sposób określania przez wyborców ilości dostarczanych dóbr publicznych, bardzo istotną zmienną modelu staje się renta. Pobierana przez polityka renta może być tym wyższa, im wyższe będą oczekiwania społeczne (przyzwolenie społeczne) odnoszące się do jej wartości.
- Rządzący, chcąc utrzymać władzę, będzie starał się uwzględnić oczekiwania społeczne odnoszące się do wielkości renty, a tym samym starać się dostarczyć odpowiednią ilość dóbr publicznych. Ich poziom w znaczącym stopniu jest determinowany przez kompetencje rządzącego, co do których rządzący odczuwa niepewność. Utrata władzy następuje w wyniku widocznego spadku kompetencji czy złych w odbiorze społecznym zachowań rządzącego. Sytuacja

taka może wystąpić np. w przypadku wybrania zbyt wysokiej renty w stosunku do posiadanych kompetencji. Wydaje się, że w takich warunkach to nie konkurent (opozycja) wygrywa wybory, ale przegrywa je rządzący. W przypadku konkurenta (opozycji), nie ma pewności odnośnie do jego sposobu działania. Są jedynie oczekiwania dotyczące kompetencji.

- Okres bez wyborów powoduje, że rządzący nie ma motywacji do społecznie pożądanых zachowań⁷. Odpowiednie zachowania pojawiają się dopiero przy okazji zbliżających się wyborów.

SPÓŁECZNE OCENY POLSKICH RZĄDÓW W LATACH 2002–2012 – ANALIZA EMPIRYCZNA

Od grudnia 2001 r. w Polsce wyłoniono 7 rządów. W IV kadencji Sejmu były to: rząd Leszka Millera, pierwszy rząd Marka Belki i drugi rząd Marka Belki; w V kadencji: rząd Kazimierza Marcinkiewicza i rząd Jarosława Kaczyńskiego. W Sejmie VI kadencji wybrano rząd Donalda Tuska, który jako pierwszy w badanym okresie rządził przez cały okres jej trwania. Pod przewodnictwem Donalda Tuska wyłoniono również rząd w Sejmie VII kadencji. Wyborcy między kadencją VI i VII zdecydowali o reelekcji dotychczasowej koalicji rządzącej. W pozostałych przypadkach rządy nie uzyskiwały poparcia społecznego do dalszego sprawowania władzy.

Na rysunku 1 przedstawiono kształtowanie się pozytywnych i negatywnych (dobrych i złych) ocen działalności poszczególnych rządów w latach 2001–2012⁸. W przypadku rządów, które zostały poddane weryfikacji społecznej (wybory parlamentarne w latach 2001, 2005, 2007 i 2011), tylko rząd Donalda Tuska w okresie przed wyborami pod koniec 2011 roku miał więcej opinii pozytywnych niż negatywnych. W przypadku rządów Marka Belki i Jarosława Kaczyńskiego⁹ liczba opinii pozytywnych oceniających działania rządu była znacznie mniejsza od ocen negatywnych. Ogólną ocenę rządów można więc przyjąć jako negatywną. Warto zauważyć, że w przypadku wyboru konkurenta (opozycji), po przejściu władzy ocena społeczna działalności nowego rządu była wyższa niż poprzedniego. Ze względu na bardzo krótki okres wydaje się, że odnotowane wtedy opinie odzwierciedlały raczej oczekiwania niż rzeczywiste oceny działalności. W świetle wniosków z prezentowanego wcześniej teoretycznego modelu można zakładać, że wartość oczekiwana poziomu kompetencji nowego rządu (konkurenta) była wyższa niż ustępującego (rządzącego). W tym kontekście nie zaskakuje wybór rządu Donalda Tuska na drugą kadencję. Pod koniec pierwszej kadencji ogólna ocena

⁷ W tym przypadku przez społecznie pożądanе zachowanie należy rozumieć działania zbieżne z oczekiwaniami społecznymi.

⁸ Wykres zawiera jedną obserwację dla grudnia 2001 roku. Od tego okresu publikowane były opinie na temat rządu Leszka Millera.

⁹ Ich rządy podały się weryfikacji społecznej. Rząd Leszka Millera w wyniku jego dymisji został zastąpiony przez rząd Marka Belki. Podobnie było z rządem Kazimierza Marcinkiewicza.

społeczna działalność rządu była pozytywna. Na podstawie powyższych faktów można stwierdzić, że w Polsce w latach 2001–2012 utrzymanie się przy władzy rządu wystąpiło wyłącznie wtedy, gdy ilość pozytywnych społecznych ocen jego działalności przewyższała odsetek opinii negatywnych. Rządy z wysokim odsetkiem opinii negatywnych przegrywały wybory na korzyść konkurentów, których oceny działalności po wyborach były wyższe niż rządzących. Oznacza to, że oczekiwania społeczne dotyczące kompetencji opozycji były wyższe. Należy też odnotować, że tuż po wyborach wyłaniających drugi rząd Donalda Tuska, odbiór społeczny jego działalności był bardziej negatywny niż przed nimi. W tym przypadku mamy jednak do czynienia z oceną rządzącego, a nie konkurenta. Z modelowego punktu widzenia będzie to oznaczać brak staranności w zachowaniu rządzącego po odbytych wyborach.

Na podstawie przeprowadzonej powyżej analizy danych wydaje się, że kształtowanie się społecznych opinii dotyczących ocen działalności poszczególnych rządów koresponduje z przedstawionym na początku opracowania teoretycznym modelem oraz płynącymi z niego wnioskami. Przyjmuje się zatem, że dane dotyczące społecznych ocen działalności rządu odzwierciedlają modelowe kompetencje¹⁰. Stawia się również tezę, że na społeczne opinie dotyczące poszczególnych rządów w Polsce w okresie 2002–2012 miały wpływ następujące zmienne: ilości dostarczonych dóbr publicznych, wysokość pobieranej przez polityka renty oraz stopa opodatkowania.

W celu weryfikacji tezy zbudowano model regresji linowej, w którym objaśnia się odnotowane oceny rządów. Jako zmienną zależną przyjęto pozytywne oceny poszczególnych rządów (OCENA_POZ). Do objaśnienia zmiennej zależnej wykorzystuje się miesięczne dane dotyczące wydatków budżetu państwa pochodzące ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2002–2012¹¹, publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Wielkości wydatków wykorzystywane w modelu są wyrażone w miliardach złotych, w cenach stałych ze stycznia 2002 r. oraz pozbawione oddziaływania czynnika sezonowego.

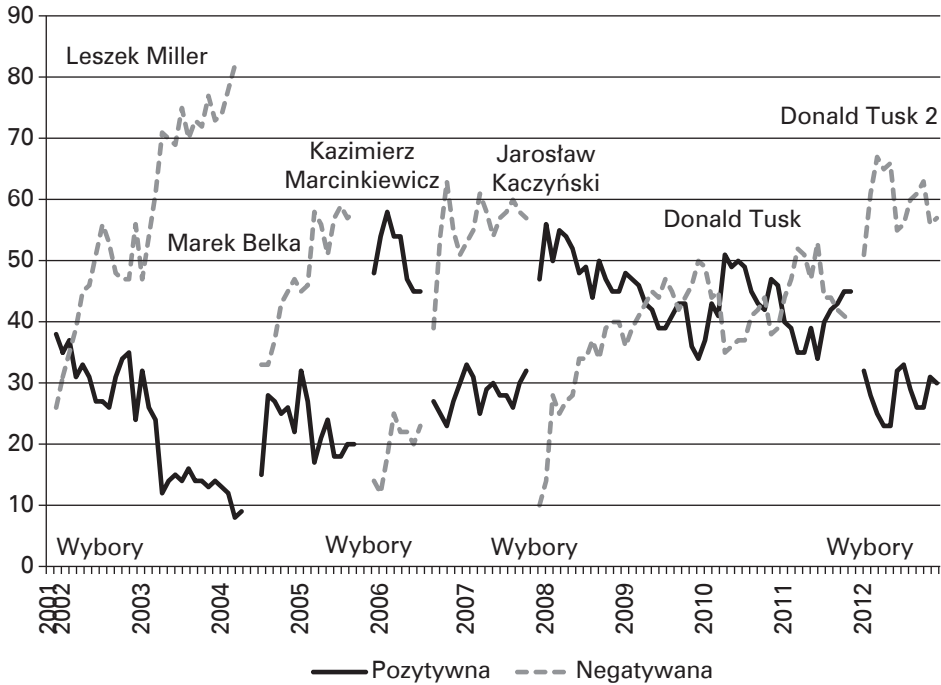
Sprawozdania z wykonania budżetu państwa zawierają zagregowane dane dotyczące wydatków rządu centralnego, które są podzielone na pięć głównych kategorii¹²: dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe oraz obsługa długu publicznego. Do modelu wprowadza się wyłącznie rodzaje wydatków budżetu państwa korespondujące z wcześniej prowadzoną teoretyczną analizą.

¹⁰ Poza wspomnianą zbieżnością kształtowania się danych z teoretycznym modelem oraz płynącymi z niego wnioskami wydaje się, że tak sformułowane przez pracownię badawczą CBOS pytanie dotyczy przede wszystkim sfery merytorycznej aktywności rządu, a co za tym idzie, odnosi się do jego kompetencji. Autor zdaje sobie sprawę z „miękkości” takiego założenia, jednak aktualnie nie znajduje lepszych danych mogących opisać kompetencje polityków.

¹¹ Ze względu na stosowany od stycznia 2002 r. nowy podział wydatków budżetowych brak jest ich porównywalności z wcześniejszymi okresami.

¹² Przyjęcie pięciu głównych kategorii podyktowane jest okresem badania. Są to kategorie funkcjonujące w całym okresie. W tym czasie pojawiły się nowe, np. od 2004 r. – środki własne Unii Europejskiej, od 2006 r. – współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, a zniknęły stare, np. od 2008 roku – rozliczenia z bankami. Ze względu na ich „nieciągłość w czasie” nie zostały wymienione i nie są używane w artykule.

Rysunek 1. Ocena działalności poszczególnych rządów w świetle wyników badań CBOS w latach 2001–2012 wyrażona w procentach pozytywnych (dobrych) i negatywnych (złych) opinii



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów CBOS za lata 2002–2012 (<http://www.cbos.pl> – data dostępu: 4.11.2013).

W modelowej analizie zakładano, że wyborcy, szacując ilość dostarczanego dobra publicznego (g) i zakładając wielkość renty (r), dokonują oceny kompetencji rządzącego oraz decydują o jego ewentualnym wyborze. Próbując objaśnić pozytywne oceny społeczne działalności poszczególnych rządów, poszukuje się zatem wydatków odzwierciedlających modelowe r i g . Jako wielkość odpowiadającą rencie polityka przyjmuje się bieżące wydatki jednostek budżetowych na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (WYNAG)¹³. Wśród wszystkich kategorii wydatków budżetowych jest to wielkość, która w społecznym odbiorze może być tak postrzegana. Pojawienie się medialnych informacji na temat podwyżek wynagrodzeń czy przydzielania wysokich premii w sektorze publicznym jest zauważane i komentowane społecznie. Przyznawanie „sobie samemu” wynagrodzenia czy premii może być potraktowane jak renta.

Odzwierciedlając za pomocą danych dostarczaną ilość dobra publicznego, odwołuje się do jego definicji opartej na kryterium odpłatności (kryterium eko-

¹³ Z tych środków finansuje się np. wynagrodzenia związane z funkcjonowaniem władzy centralnej (administracji centralnej).

nomiczne)¹⁴. Chcąc przybliżyć tak zdefiniowane dobro publiczne, agreguje się wybrane wielkości wydatków budżetu państwa¹⁵. Będą je tworzyć następujące wielkości: (1) wydatki majątkowe, (2) dotacje i subwencje oraz (3) świadczenia na rzecz osób fizycznych. Na wydatki majątkowe składają się: wydatki i zakupy inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację ich własnych inwestycji i zakupów inwestycyjnych. Inwestycyjny charakter tych wydatków będzie miał wpływ choćby na rozwój infrastruktury, co powinno być społecznie zauważalne. Wydaje się zatem korespondować z modelowym postrzeganiem dóbr publicznych.

Dotacje i subwencje oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych posiadają charakter transferów, przez co nie mają bezpośredniego powiązania wydatku z efektem. Traktowanie ich jako składnika dóbr publicznych, nawet przy założeniu kryterium odpłatności, może budzić kontrowersje¹⁶. Nie specyfikuje się ich również w teoretycznym modelu, jednak w rzeczywistości stanowią ważny element działalności finansowej państwa. Wielkości związanych z nimi wydatków, w szczególności odnoszących się do osób fizycznych, wydają się społecznie istotne. Dotacje i subwencje zawierają w sobie podkategorie: subwencje ogólne, dotacje do funduszy ubezpieczeń społecznych (FUS) oraz dotacje do jednostek samorządu terytorialnego na zadania bieżące i zlecone jak i dla szkolnictwa wyższego. Na świadczenia na rzecz osób fizycznych składają się: wydatki (świadczenia) na rzecz osób fizycznych obejmujące wydatki budżetu państwa, kierowane na podstawie odrębnych przepisów bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę¹⁷. Są to wielkości wypłacane bezpośrednio osobom fizycznym w postaci np. emerytur, rent, zasiłków, stypendiów, odszkodowań, rekompensat, a także świadczenia wypłacane pośrednio, np. składki na ubezpieczenie zdrowotne. Przyjmują postać transferów o bezzwrotnym i nieodpłatnym charakterze. Wszystkie trzy opisane kategorie wydatków budżetowych zagregowano i oznaczono jako zmienną wydatki na dobra publiczne (WYD_DPU).

Do odwzorowania modelowej stopy opodatkowania wykorzystano efektywną stopę podatkową PIT (EFEKT_PIT), publikowaną corocznie przez Ministerstwo Finansów. Jest to stopa opodatkowania liczona jako rzeczywiste obciążenie podatników będących płatnikami podatku dochodowego. Powszechny charakter

¹⁴ Dobrami publicznymi będą dobra (towary i usługi) finansowane przez: budżet państwa, budżety samorządowe i inne fundusze publiczne (Owsiak, 2002, s. 25).

¹⁵ Za przybliżeniem modelowego dobra publicznego jako zagregowanych wybranych kategorii wydatków budżetu państwa przemawia również fakt, że objaśnianą w modelu zmienną są społeczne oceny działalności rządu, który w rzeczywistości ma największy wpływ na wielkość i kształt budżetu.

¹⁶ W szczególności chodzi tu o transfery nie mające bezpośredniego związku z wykorzystaniem produktu krajowego brutto, czyli nie zwiększające wydatków nabywczych podmiotów (Owsiak, 2002, s. 58). Na tym poziomie agregacji wydzielenie ich z dostępnych danych jest niemożliwe, natomiast przyjęcie dodatkowych założeń mogłoby zniekształcić dostępne dane i wyniki badania.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), art. 124 ust. 2.

podatku PIT, związany z obowiązkiem corocznego rozliczenia go z urzędem skarbowym, powoduje, że wszelkie jego wahania są społecznie zauważalne. Nie bez znaczenia pozostaje również reforma podatku PIT przeprowadzona w roku 2008¹⁸, kiedy to zniesiono drugi przedział podatkowy. Ze względu na roczny charakter publikowanych danych przyjęto, że w każdym miesiącu danego roku efektywna stopa opodatkowania jest wielkością stałą.

W najprostszej postaci teoretycznego modelu uwzględniającego umiejętności i karierę polityka założono istnienie dwóch okresów – wyborczego i powyborczego. Rozszerzając model, przyjęto analogiczny podział, jednak w nieograniczonym horyzoncie czasu. Wymagało to zmiany kształtowania się kompetencji, które stały się ruchomą średnią szoków kompetencyjnych z obecnego oraz poprzedniego okresu. Poza tym decyzje dotyczące kształtowania się poszczególnych zmiennych, podejmowane w okresie bieżącym, mają również wpływ na przyszłość. Z tego względu jest właściwe, jak się wydaje, wprowadzenie opóźnień zmiennych, używanych w estymowanym równaniu modelu. W rzeczywistym świecie przepływ informacji nie zawsze jest natychmiastowy. Ludzie, wyrażając opinie, nie tylko kierują się tym, co widzą, ale również tym co zaobserwowali w przeszłości. Opóźnione zmienne to: WYNAG(-1) i WYD_DPU(-1)¹⁹. Poza tym, jak się wydaje, opinie społecznie nie zmieniają się gwałtownie, powodując swoistą inercję systemu. Odzwierciedleniem takich zachowań jest opóźnienie zmiennej zależnej (OCENA_POZ(-1)). Koresponduje to z założeniami dotyczącymi kształtowania się kompetencji polityka w nieskończonym horyzoncie czasu. Powolnie zmieniające się kompetencje i odpowiadające im w danych opinie na temat rządu nie powinny się zmieniać skokowo.

Do estymowanego równania wprowadzono zmienne sztuczne (zero-jedynkowe), odróżniające od siebie poszczególne rządy. Rozróżnienie między rządami jest – jak się wydaje – zasadne, gdyż każdy z gabinetów mógł posiadać np. inne cele do realizacji. Poszczególne zmienne oznaczono jako: U_MILLER (rząd Leszka Milera), U_BELKA (rząd Marka Belki), U_MARCINKIEWICZ (rząd Kazimierza Marcinkiewicza), U_KACZYNSKI (rząd Jarosława Kaczyńskiego) i U_TUSKA1 (pierwszy rząd Donalda Tuska).

Do estymacji parametrów modelu użyto KMNK. Otrzymane wyniki przedstawiono w tabeli 1.

Wstępne wyniki estymacji parametrów modelu (pierwsza wersja) pozwoliły na weryfikację istotności wprowadzonych zmiennych. Okazało się, że zmienne: EFEKT_PIT i WYD_DPU(-1) są statystycznie nieistotne dla pozytywnej oceny rządu. Zmiennymi statystycznie istotnymi są: wynagrodzenia, zmienne sztuczne oraz opóźniona zmienna endogeniczna. Wzrost wynagrodzeń (WYNAG(-1)) powoduje zmniejszenie odsetka pozytywnych ocen rządu. Pozytywna wartość parametru przy opóźnionej zmiennej objaśnianej (OCENA_POZ(-1)) wskazuje na inercję ocen społecznych, koresponduje zatem z przyjmowanymi w modelu

¹⁸ Wprowadzona w jej wyniku nowa skala podatkowa zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2009 roku.

¹⁹ Ze względu na względnie stały charakter zmiennej EFEKT_PIT nie została ona opóźniona.

Tabela 1. Wyniki estymacji parametrów modelu – wersja 1

| Zmienna | Oszacowanie | Statystyka t -Studenta |
|--------------------|-------------|--------------------------|
| CONST *** | 90,47 | 3,869 |
| EFEKT_PIT | -1,62 | -1,624 |
| WYNAG(-1) *** | -25,11 | -5,922 |
| WYD_DPU(-1) | 0,81 | 0,937 |
| U_MILLER *** | -22,89 | -6,041 |
| U_BELKA *** | -15,39 | -5,074 |
| U_MARCINKIEWICZ ** | 6,59 | 2,651 |
| U_KACZYNSKI *** | -6,13 | -3,153 |
| U_TUSK1 *** | 8,32 | 5,283 |
| OCENA_POZ(-1)*** | 0,48 | 8,360 |

Uwagi: poziom istotności: * -10%, ** - 5%, *** - 1%; R^2 – 0,91; \bar{R}^2 – 0,90;

Statystyka h-Durbina – 1,17.

założeńmi dotyczącymi kompetencji. Wprowadzone zmienne zero-jedynkowe są istotne, co pozwala na porównanie poszczególnych rządów.

Ze względu na brak statystycznej istotności kluczowych z punktu widzenia teorii zmiennych, podjęto próbę zmodyfikowanego odwzorowania w danych wydatków na dobra publiczne. Wspominany wcześniej kontrowersyjny charakter transferów (subwencji i dotacji) jako składnika wydatków na dobra publiczne zdecydował, że zostały one usunięte. Wprowadzono nową zmienną w postaci zagregowanych wydatków budżetu państwa na dobra publiczne, pomniejszonych o wydatki z kategorii subwencje i dotacje (WYD_DPU_DiS). Otrzymane wyniki estymacji przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Wyniki estymacji parametrów modelu – wersja 2

| Zmienna | Oszacowanie | Statystyka t -Studenta |
|--------------------|-------------|--------------------------|
| CONST *** | 87,36 | 4,018 |
| EFEKT_PIT | -1,48 | -1,510 |
| WYNAG(-1) *** | -25,02 | -6,098 |
| WYD_DPU_DiS(-1) ** | 2,29 | 2,559 |
| U_MILLER *** | -22,02 | -5,928 |
| U_BELKA *** | -15,87 | -5,501 |
| U_MARCINKIEWICZ ** | 6,38 | 2,850 |
| U_KACZYNSKI *** | -7,28 | -3,868 |
| U_TUSK1 *** | 8,33 | 5,424 |
| OCENA_POZ(-1)*** | 0,47 | 8,341 |

Uwagi: poziom istotności: * 10%, ** 5%, *** - 1%; R^2 – 0,91; \bar{R}^2 – 0,91;

Statystyka h-Durbina – 0,90.

Wyniki estymacji parametrów drugiej wersji modelu pokazały, że usunięcie subwencji i dotacji ze zmiennej reprezentującej zagregowane wydatki budżetowe na dobra publiczne pozytywnie wpłynęło na właściwości statystyczne modelu. Ponadto postanowiono dokonać jeszcze jednej modyfikacji polegającej na usunięciu wyłącznie wydatków związanych z subwencjami ogólnymi z wydatków na dobra publiczne (pozostawiono w nich wydatki dotujące FUS). Przemawiały za tym argumenty związane z różnym charakterem tych wielkości wydatków oraz ich odmiennym odbiorem społecznym. Subwencja ogólna jest, jak się wydaje, w niewielkim stopniu identyfikowana społecznie²⁰. Poza tym jej podział jest ściśle regulowany przez ustawodawcę²¹, minimalizując uznaniowość dysponenta subwencji²². Z tego względu możliwość jej swobodnego wykorzystywania przez polityków wydaje się ograniczona. Inaczej jest w przypadku dotacji do FUS, której charakter jest „uznaniowy” oraz uzależniony od bieżącej sytuacji ekonomiczno-politycznej. Poza tym problemy finansowe ZUS są szeroko komentowane w mediach, co odbija się na społecznej identyfikacji wydatków związanych z jego funkcjonowaniem. Do modelu wprowadzono zatem zmodyfikowaną zmienną w postaci zagregowanych wydatków budżetu państwa na dobra publiczne pomniejszych o wielkość subwencji ogólnych (WYD_DPU_SUB).

Tabela 3. Wyniki estymacji parametrów modelu – wersja 3

| Zmienna | Oszacowanie | Statystyka t-Studenta |
|--------------------|-------------|-----------------------|
| CONST *** | 84,81 | 3,768 |
| EFEKT_PIT * | -1,64 | -1,668 |
| WYNAG(-1) *** | -25,08 | -6,049 |
| WYD_DPU_SUB(-1) ** | 1,92 | 2,050 |
| U_MILLER *** | -22,61 | -6,062 |
| U_BELKA *** | -15,04 | -5,097 |
| U_MARCINKIEWICZ ** | 7,07 | 3,013 |
| U_KACZYNSKI *** | -6,01 | -3,175 |
| U_TUSK1 *** | 7,89 | 5,016 |
| OCENA_POZ(-1)*** | 0,48 | 8,636 |

Uwagi: poziom istotności: * 10%, ** 5%, *** 1%; $R^2 - 0,91$; $\bar{R}^2 - 0,90$;

Statystyka h-Durbina – 1,37

²⁰ Na przykład sposób finansowania szkolnictwa przez subwencję oświatową, wydaje się w mniejszym stopniu identyfikowany społecznie niż fakt dotowania FUS przez dotację z budżetu państwa.

²¹ Przepisy dotyczące podziału subwencji ogólnych można znaleźć choćby w takich ustawach, jak: Ustawa o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240) czy Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203 poz. 1966).

²² Jak argumentuje M. Korolewska, w uzasadnieniu do projektu budżetu: „...uprawnienia do podziału ogólnych kwot części subwencji określonych w budżecie państwa delegowane są na władzę wykonawczą, która niejednokrotnie w celu dokonania tego podziału wykorzystuje złożone formy matematyczne, uwzględniające szereg czynników obiektywizujących podział subwencji...” (Korolewska, 2002, s. 53). Pomimo zmiany ustawy w 2003 r. system podziału dotacji co do zasady pozostał taki sam. Algorytmy podziału poszczególnych części dotacji regulują w drodze rozporządzeń właściwi ministrowie.

Po estymacji parametrów trzeciej wersji modelu stwierdza się, że znaki oszacowanych parametrów są zgodne z oczekiwaniami, a wszystkie zmienne statystycznie istotne (por. tab. 3). Wielkościami oddziałującymi na pozytywne oceny działalności rządu są: efektywna stopa podatkowa PIT, wydatki na wynagrodzenia oraz zagregowane wydatki budżetu państwa na dobra publiczne pomniejszone o wielkość subwencji ogólnych. W świetle otrzymanych wyników można stwierdzić, że wzrost wydatków na wynagrodzenia o 1 mld zł spowoduje spadek pozytywnych opinii na temat rządu o 25,08 punktów procentowych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zmiana o 1 mld złotych jest bardzo duża, gdyż średnia wartość wydatków na wynagrodzenia w modelu wyniosła około 2 mld zł. W przypadku wzrostu wydatków na dobra publiczne o 1 mld zł, odnotuje się wzrost pozytywnych opinii o prawie 2 pkt. procentowe. Biorąc pod uwagę średnią ich wielkość wynoszącą 7,5 mld zł, reakcja społeczna jest nieznaczna. Wzrost efektywnej stawki podatku PIT o 1 pkt proc. spowoduje natomiast spadek pozytywnych ocen rządu o 1,64 pkt. procentowego.

Wartości parametrów zmiennych zero-jedynkowych pozwalają na uszeregowanie ocen poszczególnych rządów. Zgodnie z nimi najlepiej ocenianymi rządami były: pierwszy rząd Donalda Tuska, rząd Kazimierza Marcinkiewicza i drugi rząd Donalda Tuska. Następne w kolejności pozostają: rząd Jarosława Kaczyńskiego, rząd Marka Belki i rząd Leszka Millera. Wartość parametru zmiennej opóźnionej wskazuje na umiarkowany stopień inercji opinii dotyczących pozytywnych ocen rządów.

Model został również zweryfikowany, wprowadzając jako zmienną objaśnianą negatywne oceny działalności rządu. Wszystkie użyte w modelu zmienne okazały się istotne, a oszacowane parametry równania otrzymały znaki zgodne z oczekiwaniami. Wartości współczynnika determinacji wahały się w przedziale 0,86–0,87. Brak było autokorelacji modelu.

Przeprowadzono również estymację modelu z użyciem dodatkowej zmiennej odzwierciedlającej stan koniunktury w badanym okresie. Na ocenę działalności rządu może wpływać nie tylko prowadzona polityka, ale również postrzeganie stanu gospodarki w danym okresie. Ze względu na okres badania i zapoczątkowany w jego trakcie, tj. w 2007 r., światowy kryzys finansowy sprawdzenie znaczenia stanu koniunktury dla parametrów modelu wydaje się konieczne. Do równania modelu dołączono zatem kolejną zmienną w postaci wskaźnika bieżącej koniunktury w przemyśle, publikowanego przez GUS²³. Z przeprowadzonej estymacji wynikało jednak, że zmienna odzwierciedlająca stan koniunktury była nieistotna.

PODSUMOWANIE

Przedstawiony w pracy model uwzględniający umiejętności i karierę polityka jest zaliczany do grona modeli nowej ekonomii politycznej. Modele te opierają się

²³ Bieżąca ogólna sytuacja gospodarcza przedsiębiorstw, dane miesięczne.

przede wszystkim na trzech segmentach szeroko rozumianej teorii ekonomii. Są to: teoria polityki makroekonomicznej, teoria wyboru publicznego i teoria racjonalnego wyboru.

W przedstawionym teoretycznym modelu uzależnia się wygraną w wyborach od kompetencji rządzącego do sprawowania władzy. Kształtowanie opinii wyborców na temat kompetencji rządzącego zależy od: ilości dostarczanych dóbr publicznych, wysokości pobieranej przez niego renty oraz stałej stopy opodatkowania. Jednocześnie kompetencje rządzącego oddziałują na dostarczaną ilość dobra publicznego. Ilość dostarczanych dóbr publicznych oddziałuje na użyteczność wyborców, a zatem na ich decyzje wyborcze. Ze względu na rezydujący sposób określania przez wyborców ilości dostarczanych dóbr publicznych wielkość ta uzależniona jest też od renty. Rządzący, chcąc utrzymać władzę, będzie starał się dostarczyć odpowiednią ilość dóbr publicznych, których rozmiary w znacznym stopniu są zdeterminowane przez jego kompetencje. Utrata władzy następuje w wyniku widocznego spadku kompetencji czy złych w odbiorze społecznym zachowań rządzącego.

Kształtowanie się społecznych opinii dotyczących ocen działalności poszczególnych rządów w Polsce w latach 2002–2012 koresponduje z teoretycznym modelem oraz płynącymi z niego wnioskami. Przyjmuje się zatem, że dane dotyczące społecznych ocen działalności rządu odzwierciedlają modelowe kompetencje. Na podstawie założeń oraz wniosków płynących z teoretycznego modelu zbudowano model regresji linowej opisujący ich kształtowanie. Z estymacji modelu wynika, że otrzymane rezultaty korespondują z teoretycznym modelem uwzględniającym umiejętności i karierę polityka. Na podstawie empirycznej analizy stwierdza się, że zmiennymi istotnie oddziałującymi na pozytywne oceny działalności rządu są: efektywna stopa podatkowa PIT, wydatki na wynagrodzenia oraz zagregowane wydatki na dobra publiczne pomniejszone o wielkość subwencji ogólnych. Największe znaczenie dla pozytywnego odbioru rządu ma wielkość wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa. Wzrost tej wielkości o 1 mld zł spowoduje spadek pozytywnych ocen o 25 pkt. procentowych. W przypadku niektórych rządów oznaczałoby to nawet całkowitą utratę zwolenników. Znacznie mniejszy wpływ na kształtowanie się pozytywnych ocen działalności rządu mają wydatki na dobra publiczne pomniejszone o wielkość subwencji ogólnych oraz efektywna stawka podatku PIT. Wzrost tych pierwszych o 1 mld zł spowoduje wzrost pozytywnych opinii o około 2 pkt. procentowe. Zwiększenie efektywnej stawki podatku PIT o 1 pkt. proc. skutkuje natomiast spadkiem pozytywnych ocen rządu o 1,64 pkt. procentowego.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu D. (2012), *Political Economy Lecture Notes*, materiały kursowe (<http://economics.mit.edu/faculty/acemoglu/courses> – data dostępu: 4.09.2013).
- Alt J.E., Chrystal A.K. (1983), *Political Economics*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles.

- Black D. (1948), *On the rationale of group decision-making*, "Journal of Political Economy", Vol. 56.
- Buchanan J.M., Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- CBOS (2003), *Poprawa notowań rządu i premiera. Komunikat z badań*, BS/12/2003, Warszawa.
- CBOS (2004), *Stosunek do rządu i premiera. Komunikat z badań*, BS/11/2004, Warszawa.
- CBOS (2005), *Poprawa notowań rządu w styczniu. Komunikat z badań*, BS/15/2005, Warszawa.
- CBOS (2006), *Stosunek do rządu. Komunikat z badań*, BS/13/2006, Warszawa.
- CBOS (2007), *Stosunek do rządu. Komunikat z dwusetnego badania aktualnych problemów kraju*, BS/9/2007, Warszawa.
- CBOS (2008), *Spadek notowań rządu. Komunikat z badań*, BS/5/2008, Warszawa.
- CBOS (2009), *Stosunek do rządu w styczniu. Komunikat z badań*, BS/9/2009, Warszawa.
- CBOS (2010), *Stosunek do rządu w styczniu. Komunikat z badań*, BS/8/2010, Warszawa.
- CBOS (2011), *Spadek notowań rządu. Komunikat z badań*, BS/9/2011, Warszawa.
- CBOS (2012), *Styczniowy spadek notowań rządu. Komunikat z badań*, BS/9/2012, Warszawa.
- CBOS (2013), *Stosunek do rządu w styczniu. Komunikat z badań*, BS/7/2013, Warszawa.
- Dewatripont M., Jewitt I., Tirole J. (1999a), *The Economics of career concerns, part I: Comparing information structures*, "Review of Economic Studies", Vol. 66.
- Dewatripont M., Jewitt I., Tirole J. (1999b), *The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies*, "Review of Economic Studies", Vol. 66.
- Downs A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.
- Holmström B. (1982), *Managerial Incentive Problems: A Dynamic Perspective* (prze-drukowane w "Review of Economic Studies" 1999, Vol. 66).
- Hotelling H. (1929), *Stability in competition*, "Economic Journal", Vol. 39.
- Korolewska M. (2002), *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, Informacja BSiE nr 818, Warszawa (http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_01/i-818.pdf).
- Kydland F.E., Prescott E.C. (1977), *Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans*, "Journal of Political Economy", Vol. 85, No. 3.
- Lucas R.E. Jr (1976), *Econometric policy evaluation: A critique*, w: *The Phillips Curve and Labor Markets*, K. Brunner, A.H. Meltzer (red.), North-Holland, Amsterdam.
- Ministerstwo Finansów (2002–2012), *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa 2002–2012*, Warszawa (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne;jsessionid=92F72CFABD4696C41F302C655330FAE6>).
- Mueller D.C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.
- Owsiak S. (2002), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa.
- Persson T., Tabellini G. (2000), *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press.
- Riker W.H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven, Conn.

Teoria wyboru publicznego (2012), J. Wilkin (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

STRESZCZENIE

Modelowanie społecznych i politycznych zachowań podmiotów stanowi obecnie jeden z istotnych obszarów zainteresowań ekonomistów na świecie. Modele nowej ekonomii politycznej próbują wyjaśnić nierynkowe, kolektywne i polityczne zachowania pojedynczych podmiotów oraz organizacji. Opisany w artykule model uwzględniający umiejętności i karierę polityka należy do szerokiej grupy modeli badających zależność między agentem i mocodawcą. Rozszerzenie go o przebieg kariery polityka wprowadza ocenę agenta formułowaną na podstawie przeszłości i oczekiwań jego przyszłych działań. Celem opracowania jest empiryczna weryfikacja znaczenia zmiennych, wskazywanych w opisywanym modelu, dla społecznych ocen działalności polskich rządów w latach 2002–2012. Do realizacji celu pracy wykorzystano model regresji liniowej, w którym objaśnia się społeczne oceny poszczególnych rządów publikowane przez CBOS. Jako zmienne objaśniające wykorzystuje się przede wszystkim dane pochodzące ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa, publikowane przez Ministerstwo Finansów. Na podstawie empirycznej analizy stwierdzono, że istotnymi zmiennymi oddziałującymi na pozytywne oceny działalności rządu są: wydatki na wynagrodzenia, zagregowane wydatki na dobra publiczne pomniejszone o wielkość subwencji ogólnych oraz efektywna stopa podatkowa PIT. Największe społeczne znaczenie dla pozytywnych ocen rządu ma wielkość wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa. Pozostałe dwie wielkości wydatków w nieznacznym sposób wpływają na społeczne oceny rządu.

Słowa kluczowe: wybory, agent-mocodawca, kariera polityka, społeczna ocena rządu.

SOCIAL EVALUATION OF POLISH GOVERNMENTS' ACTIVITIES IN THE YEARS 2002–2012: FINDINGS FROM THE CAREER CONCERN MODEL

ABSTRACT

Modeling social and political behavior of economic agents is currently one of the major areas of interest for economists around the world. New political economics models attempt to explain non-market policies, collective and political behavior of individual agents or organizations. The career concern model, described in the

paper, belongs to a broad group of principal-agent models. It shows how voters evaluate competences of politicians on the basis of their past actions and expectations of their future behavior. Competence is the key feature in the model and it depends on provision of public goods, politician rent and tax. During elections, voters try to choose the most competent politician. The aim of the paper is to verify empirically the significance of the determinants indicated in the theoretical model. We test data on social evaluation of Polish governments' activity, published in the years 2002-2012 by CBOS. Most of the explanatory variables are derived from reports on execution of the state budget published by the Ministry of Finance. We use a linear regression model to estimate significance of selected explanatory variables. It is found that the variables that have statistically significant impact on the positive social evaluation of Polish governments' activity are: spending on salaries, aggregated expenditures on public goods less general subsidies, and effective tax rate of PIT. The strongest relationship is observed for state-funded salaries. The other two variables have a minor impact on the evaluation of Polish governments' activity.

Keywords: career concern, elections, principal-agent, collective and political behavior.

JEL Classification: D72, H11