

DOI: 10.52335/dvqigjyfff35

ELŻBIETA JAKUBÓW\*

---

## **Wpływ instytucji demokracji bezpośredniej na zatrudnienie w sektorze publicznym w szwajcarskich kantonach**

### **Wstęp**

Idea demokracji bezpośredniej od czasu zakończenia II wojny światowej cieszy się coraz większą popularnością na całym świecie. Różne formy uczestnictwa obywateli w politycznym procesie decyzyjnym pojawiają się w kolejnych krajach zarówno na szczeblu państwowym, jak i regionalnym. Tendencję tę można interpretować jako odpowiedź na globalny problem kryzysu reprezentacji politycznej. Większe zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne wiąże się z większym stopniem legitymizacji decyzji politycznych (Ruth-Lovell, Welp i Whitehead 2017).

Szwajcaria jest krajem, w którym wpływ demokracji bezpośredniej na decyzje polityczne na wszystkich szczeblach władzy jest najbardziej znaczący, a narzędzia służące realizacji tej zależności stosowane są tu częściej niż w jakimkolwiek innym państwie na świecie (Kriesi 2012). Praktykowane przez wiele stuleci interakcje obywateli i decydentów politycznych są względnie stabilne i nie podlegają znacznej ewolucji. Formy ich uczestnictwa w politycznym procesie decyzyjnym wykazują wyraźne zróżnicowanie regionalne zarówno na poziomie kantonalnym, jak i gminnym (Feld i Kirchgässner 2001). Z tego względu stanowią one obiekt zainteresowania licznych badaczy demokracji bezpośredniej.

W kontekście poniższych rozważań szczególnie interesująca jest kwestia szerokich uprawnień szwajcarskich obywateli w zakresie współdecydowania o poziomie wydatków publicznych. Celem artykułu jest zbadanie wpływu instytucji

---

\* Elżbieta Jakubów – doktorantka w Kolegium Gospodarki Światowej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, ORCID: 0000-0002-8103-6405; e-mail: ej60504@doktorant.sgh.waw.pl

demokracji bezpośredniej – referendum oraz inicjatywy obywatelskiej – na zatrudnienie w sektorze publicznym na poziomie kantonalnym.

W pierwszej części scharakteryzowane zostaną narzędzia demokracji bezpośredniej, które są przedmiotem badania empirycznego. Druga część przybliży model kształtowania się zatrudnienia i płac w sektorze publicznym. Kolejny rozdział stanowi przegląd literatury powiązanej z analizowanym zagadnieniem. Ostatnia część opisuje model empiryczny i jego wyniki.

## 1. Instytucje demokracji bezpośredniej w Szwajcarii

Struktura polityczna Szwajcarii wykazuje wyraźny podział regionalny i występuje na trzech poziomach: gminnym, kantonalnym i związkowym. Instrumenty stosowane na szczeblu ogólnokrajowym to referendum obligatoryjne i fakultatywne oraz inicjatywa, a na poziomie gmin dodatkowo zgromadzenie ludowe. Analogiczne jak w przypadku gmin formy uczestnictwa obywateli w życiu politycznym występują też w kantonach (Matyja 2016). Wybrane formy referendum oraz inicjatywy są przedmiotem niniejszego badania. Nie jest nim natomiast zgromadzenie ludowe, obecne zaledwie w dwóch kantonach: Appenzell-Innerrhoden i Glarus.

Ważnymi instytucjami<sup>1</sup> demokracji bezpośredniej są m.in. obligatoryjne referendum finansowe dotyczące wydatków oraz inicjatywa ludowa na szczeblu kantonalnym. Pierwszy z wymienionych instrumentów – jeden z wielu rodzajów występujących w szwajcarskim systemie politycznym referendów obligatoryjnych – dotyczy nowych, niewymaganych żadnym aktem prawnym, jednorazowych wydatków publicznych (*obligatorisches Finanzreferendum bei Ausgaben*). W przeciwieństwie do referendum fakultatywnego, które odbywa się po zebraniu określonej liczby podpisów w sprecyzowanych ramach czasowych, obligatoryjne referendum finansowe dotyczące wydatków uruchamiane jest automatycznie po przekroczeniu określonej przez dany kanton planowanej kwoty wydatków publicznych (Trechsel i Serdült 1999). Obecnie instrument ten stosowany jest w 14 kantonach. Tabela 1 przedstawia porównanie form, w jakich on występuje, oraz zmiany, jakie dokonały się w jego stosowaniu na przestrzeni ponad 20 lat. Podane wartości wyrażone są w milionach franków szwajcarskich (w niektórych kantonach miary są względne i zostały podane opisowo). Odnoszą się one do minimalnej wielkości wydatków publicznych, po osiągnięciu której uruchamiane jest referendum.

---

<sup>1</sup> Przez instytucje rozumiane są, zgodnie z definicją Northa (1990) „reguły gry w społeczeństwie, czy też bardziej formalnie, ograniczenia stworzone przez ludzi, które kształtują interakcje między nimi. W konsekwencji organizują one bodźce w procesie wymiany, które mogą mieć charakter polityczny, społeczny czy ekonomiczny”. Składają się na nie reguły formalne, nieformalne oraz sposoby ich egzekwowania (tłumaczenie: E. Jakubów).

**Tabela 1**  
**Minimalna wielkość wydatków publicznych wymagana do przeprowadzenia referendum finansowego w szwajcarskich kantonach w latach 1999 i 2020**

Obligatoryjne referendum finansowe w sprawie jednorazowych wydatków – progi wydatkowe		
Kanton	1999	2020
Aargau	brak	brak
Appenzell-Ausserrhoden	brak	0,5% jednostki podatkowej
Appenzell-Innerrhoden	0,5	1
Basel-Landschaft	brak	brak
Basel-Stadt	brak	brak
Bern	brak	brak
Freiburg	1% wydatków w ramach ostatniego budżetu	1% wydatków w ramach ostatniego budżetu
Genf	brak	brak
Glarus	0,5	1
Graubünden	5	10
Jura	5% przychodów z ostatniego budżetu	5% przychodów z ostatniego budżetu
Luzern	25	25
Neuenburg	1,5% zeszłorocznych dochodów z budżetu	brak
Nidwalden	5	5
Obwalden	1	brak
Schaffhausen	0,3	3
Schwyz	0,25	5
Solothurn	5	5
St. Gallen	15	15
Tessin	brak	brak
Thurgau	3	3
Uri	1	1
Waadt	brak	brak
Wallis	brak	brak
Zug	0,5	brak
Zürich	20	brak

Źródło: opracowanie własne na podstawie Trechsel i Serdült (1999) oraz konstytucji kantonalnych<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Szczegółowy wykaz konstytucji kantonalnych znajduje się w części bibliograficznej.

Zestawienie w tabeli 1 wskazuje na lekką tendencję do rezygnacji z obligatoryjnego referendum finansowego. W pewnym stopniu wiąże się to z wprowadzeniem w jego miejsce referendum fakultatywnego – spośród czterech kantonów,

**Tabela 2**  
**Liczba podpisów wymagana do uruchomienia inicjatywy ustawodawczej w szwajcarskich kantonach w latach 1999 i 2020**

Inicjatywa ludowa – wymagana liczba podpisów		
Kanton	1999	2020
Aargau	3 000	3 000
Appenzell-Ausserrhoden	300	300
Appenzell-Innerrhoden	1	1
Basel-Landchaft	1 500	1 500
Basel-Stadt	4 000	3 000
Bern	15 000	15 000
Freiburg	6 000	6 000
Genf	10 000	2% uprawnionych do głosowania
Glarus	1	1
Graubünden	3 000	3 000
Jura	2 000	2 000
Luzern	4 000	4 000
Neuenburg	6 000	4 500
Nidwalden	250	250
Obwalden	500	500
Schaffhausen	1 000	1 000
Schwyz	2 000	2 000
Solothurn	3 000	3 000
St. Gallen	4 000	6 000
Tessin	7 000	7 000
Thurgau	4 000	4 000
Uri	600	600
Waadt	12 000	12 000
Wallis	4 000	3 000
Zug	2 000	2 000
Zürich	10 000	6 000

Źródło: Trechsel i Serdült (1999), konstytucje kantonalne.

które zrezygnowały z referendum obligatoryjnego, dwa wprowadziły referendum fakultatywne do swojego porządku prawnego, zaś dwa pozostałe stosowały je już wcześniej (Trechsel i Serdült 1999, konstytucje kantonalne). Ponieważ dostęp do referendum fakultatywnego wymaga więcej starań od obywateli (zebrania podpisów), biorąc pod uwagę tylko referendum finansowe, dostęp obywateli do narzędzi demokracji bezpośredniej stał się trudniejszy w ciągu ostatnich 20 lat.

Inicjatywa ludowa – druga z badanych w ramach artykułu instytucji demokracji bezpośredniej – służy zarówno do stanowienia nowego prawa, jak i rewidowania istniejącego. Może przybierać formę ogólnie sformułowanej propozycji, ale również bardziej sformalizowanego projektu nowego aktu prawnego. Jeżeli w ramach referendum wywołanego inicjatywą większość obywateli poprze postulaty inicjatorów, następuje zmiana w kantonalnym porządku prawnym. Wspomniane referendum może dojść do skutku jedynie wówczas, gdy zebrana zostanie odpowiednia, przewidziana w ramach konstytucji danego kantonu, liczba podpisów w określonych ramach czasowych.

Istnieje wiele rodzajów inicjatywy ludowej – z punktu widzenia tej pracy największe znaczenie ma inicjatywa ustawodawcza (*Gesetzesinitiative*). Związki zawodowe, które również mają szczególne znaczenie z perspektywy niniejszego badania, wraz z innymi organizacjami zajmują trzecie miejsce wśród grup inicjatorów pod względem liczby podejmowanych inicjatyw (po partiach politycznych i komitetach tworzonych *ad hoc*). Rzadkim zjawiskiem są inicjatywy, których autorami są pojedynczy obywatele bądź ich grupy (Vatter 2002).

Tabela 2 przedstawia porównanie liczby podpisów potrzebnych do uruchomienia inicjatywy na przestrzeni ostatnich dwóch dekad. Inaczej niż w przypadku referendum dostęp do inicjatywy w kantonach poprawił się w ciągu tego okresu – widoczna jest tendencja do ograniczania wymaganej liczby podpisów.

## **2. Model kształtowania się zatrudnienia i płac w sektorze publicznym**

John Matsusaka opracował w 2009 r. model teoretyczny, który posłużył mu do empirycznej weryfikacji tendencji w kształtowaniu się płac i zatrudnienia w sektorze publicznym w zależności od dostępu obywateli do inicjatywy ludowej oraz możliwości zawierania zbiorowych układów pracy w Stanach Zjednoczonych. W ograniczonym stopniu może on być też zastosowany w odniesieniu do warunków szwajcarskich. Jego adekwatność w kontekście badań nad szwajcarską demokracją bezpośrednią jest przedmiotem analizy empirycznej w ramach niniejszego artykułu.

Matsusaka wprowadza trzy grupy podmiotów, które zależnie od siebie nawzajem podejmują decyzje dotyczące wysokości płac i zatrudnienia: decydentów politycznych, związki zawodowe oraz obywateli. Obywatele dążą do maksymalizacji konsumpcji dóbr oraz preferują wzrost zatrudnienia pracowników sektora publicznego. Jednocześnie popyt na ich zatrudnienie maleje przy wzroście ich płac, a obywatele są ograniczeni swoim dochodem, który przeznaczany jest na kon-

sumpcję dóbr i wydatki na pracowników sektora publicznego (rozumiane jako liczba pracowników przemnożona przez wysokość płac).

Decydenci polityczni dążą do uzyskania wyższego poziomu zatrudnienia niż preferowany przez obywateli. Jednocześnie muszą oni uwzględniać ich nastawienie w stopniu umożliwiającym reelekcję. Wzrost liczby pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym i związane z tym dodatkowe korzyści materialne gwarantują politykom poparcie dla ich programu. Większa liczba etatów wiąże się zatem z większym stopniem ich kontroli nad obywatelami. Jednocześnie chcą oni jednak ograniczać wydatki publiczne.

Związki zawodowe są zainteresowane przede wszystkim zwiększaniem poziomu płac pracowników sektora publicznego. W pewnym stopniu uwzględniają przy tym preferencje decydentów politycznych. Zbiorowe układy pracy stanowią w modelu kompromis pomiędzy preferencjami obu grup podmiotów.

Jeżeli nie są dostępne ani inicjatywa ludowa, ani zbiorowe układy pracy, decydenci polityczni samodzielnie podejmują decyzję o poziomach płac i zatrudnienia, wybierając wyższy poziom zatrudnienia niż preferowany przez obywateli. Jeżeli natomiast inicjatywa jest dostępna (w modelu przyjęte zostało założenie, że inicjatywa jest podejmowana przez podmioty, których preferencje są zbieżne z preferencjami obywateli, nie zaś polityków czy związków zawodowych), spowoduje to spadek poziomu zatrudnienia pracowników sektora publicznego w stosunku do *status quo* oraz spadek całkowitych wydatków (płac przemnożonych przez liczbę zatrudnionych). Jak blisko pułapu oczekiwań obywateli znalazłby się poziom zatrudnienia, zależy od kosztu podjęcia inicjatywy. W opisanej sytuacji wpływ inicjatywy na poziom płac jest nieokreślony – obywatele dopuściliby możliwość wzrostu płac pod warunkiem, że jednocześnie zmniejszą się całkowite wydatki (zmniejszenie poziomu zatrudnienia jest dla nich ważniejsze, ponieważ chcą ograniczyć wpływ polityków na pracowników sektora publicznego).

Inaczej wygląda sytuacja, w której możliwe jest zawieranie zbiorowych układów pracy. Jeżeli inicjatywa nie jest dostępna, poziomy płac i zatrudnienia są wynikiem kompromisu pomiędzy decydentami politycznymi i związkami zawodowymi. Jeśli natomiast obywatele mają dostęp do inicjatywy, skutkuje to ograniczeniem płac pracowników sektora publicznego i w pewnym stopniu również zatrudnienia (spadek może być w tym wypadku niewielki, ponieważ wzrost płac skłania decydentów politycznych do ograniczenia zatrudnienia celem redukcji całkowitego poziomu wydatków – tym samym problem nadmiernego z punktu widzenia obywateli zatrudnienia zostaje częściowo rozwiązany). Taki rezultat możliwy jest nawet wtedy, jeżeli inicjatywa nie jest podejmowana – już samo ryzyko, że dojdzie do głosowania, skłania uczestniczących w negocjacjach polityków i związki zawodowe do uwzględnienia w trakcie ich trwania preferencji obywateli.

Podsumowując, jeżeli zbiorowe układy pracy nie są dostępne, inicjatywa powoduje redukcję zatrudnienia pracowników sektora publicznego oraz zmniejszenie całkowitych wydatków, z kolei jej wpływ na poziom płac pozostaje nieokreślony. Jeśli natomiast obecne są zbiorowe układy pracy, inicjatywa przyczynia się do ograniczenia zarówno płac, jak i zatrudnienia.

### 3. Przegląd badań empirycznych

Na temat związku narzędzi demokracji bezpośredniej i wydatków publicznych powstały liczne badania empiryczne – w przeważającej części dotyczące Szwajcarii i Stanów Zjednoczonych – państw, w których instytucje demokracji bezpośredniej są najbardziej rozwinięte. Z dotychczasowych analiz wyłania się obraz referendum obligatoryjnego jako narzędzia ograniczania ogólnego poziomu wydatków publicznych oraz inicjatywy ludowej wywierającej zróżnicowany wpływ na wspomnianą zmienną. Badania ekonometryczne pokazują również, że instytucje demokracji bezpośredniej w różnym stopniu wpływają na poszczególne obszary wydatków publicznych.

Phuong Nguyen-Hoang (2012) przeanalizował wpływ dostępności referendum budżetowego na wydatki publiczne w obszarze szkolnictwa w stanie Nowy Jork. Badanie wskazuje na konserwatyzm fiskalny obywateli (rozumiany jako mniejsza niż w przypadku ich politycznych reprezentantów skłonność do zwiększania wydatków publicznych) w tej dziedzinie. Jednocześnie spadek wydatków widoczny jest w obszarze kształcenia, z kolei referendum nie wywiera statystycznie istotnego wpływu na wydatki w obszarze administracji.

W przypadku Szwajcarii, na poziomie kantonalnym analogiczne wcześniejsze badanie (Fischer 2005) również wykazało spadek publicznych wydatków w obszarze szkolnictwa w kantonach, w których obywatele mają najszersze prawa (mierzone złożonym wskaźnikiem obejmującym różne instrumenty demokracji bezpośredniej). Jednak w przeciwieństwie do wyników badania dla Stanów Zjednoczonych, w przypadku Szwajcarii spadek dotyczy zarówno wydatków przeznaczonych na kształcenie, jak i na administrację, przy czym środki wydawane na administrację szkół maleją w bardziej zauważalny sposób wraz ze zwiększaniem się zakresu praw wynikających z demokracji bezpośredniej.

Wpływ referendum obligatoryjnego i inicjatywy obywatelskiej na ogólny poziom wydatków publicznych w szwajcarskich kantonach zbadali Lars Feld i John Matsusaka (2003). Z ich analizy wynika, że oba instrumenty przyczyniają się do ograniczania poziomu wydatków. Ponadto autorzy prześledzili interakcję zachodzącą między obu narzędziami demokracji bezpośredniej: model ekonometryczny wykazał, że mają one względem siebie działanie substytucyjne – im łatwiejszy jest dostęp obywateli do inicjatywy, tym mniejsze znaczenie ma referendum obligatoryjne.

Lorenz Blume, Jens Müller i Stefan Voigt (2009) analizują, inaczej niż w przypadku większości badań, wpływ instytucji demokracji bezpośredniej na poziom wydatków publicznych dla szerszej grupy państw. Ich model pokazuje, że referendum wpływa na zmniejszenie poziomu wydatków publicznych, natomiast w przypadku inicjatywy skutek jest odwrotny.

Wyniki te są zbieżne z otrzymanymi przez Larsa Felda i Gebharda Kirchgässnera (2001) dla Szwajcarii na poziomie gminnym i kantonalnym (przy czym model objaśniający zależność instytucji demokracji bezpośredniej i wydatków publicznych dla gmin obejmuje tylko referendum obligatoryjne). Inny wynik daje jedynie model oszacowany na podpróbie kantonów, w których obligatoryjne refe-

rendum finansowe nie jest dostępne. W tym przypadku wraz ze wzrostem dostępności inicjatywy (zmniejszaniem się liczby podpisów potrzebnych do jej podjęcia) maleją wydatki publiczne.

Badanie J.S. Zaxa (1989) dostarcza analogicznych wniosków dla Stanów Zjednoczonych w kwestii wpływu inicjatywy na poziom wydatków publicznych. Zarówno na poziomie stanowym, jak i miejskim dostępność inicjatywy obywatelskiej przyczyniała się do wzrostu wydatków publicznych.

Odwrotne wyniki na poziomie stanów uzyskał Matsusaka (1995). Wprawdzie spadek spowodowany obecnością inicjatywy w poszczególnych stanach nie był znaczny, jednak uzyskany wynik okazał się istotny statystycznie.

Wspomniane rozbieżności starali się wyjaśnić Kirchgässner, Feld i Marcel Savioz (1999). Doszli do wniosku, że Matsusaka wyłączył ze swojej analizy stan Alaska dysponujący znacznymi zasobami ropy naftowej i gazu ziemnego, dzięki którym możliwe były w jego przypadku większe wydatki publiczne. Według autorów artykułu różnice w wynikach obu badań wynikają ponadto z faktu, że we wspomnianych analizach rozpatrywane są różne rodzaje inicjatyw: w przypadku modelu Zaxa brane są pod uwagę inicjatywy dotyczące ustaw, z kolei Matsusaka przeprowadził badanie dotyczące inicjatywy konstytucyjnej.

W jednym z najnowszych badań dotyczących wpływu instytucji demokracji bezpośredniej na poziom wydatków publicznych (Emmenegger, Leemann i Walter 2020) oprócz inicjatywy i referendum obligatoryjnego pod uwagę wzięte zostało również referendum fakultatywne, jak również interakcja wszystkich trzech instrumentów z rozmiarem koalicji rządzącej. Z badania wynika, że inicjatywa powoduje wzrost wydatków publicznych, a jej wpływ zależny jest od wielkości koalicji rządzącej – im jest większa, tym mniejsze jest znaczenie inicjatywy dla wielkości wydatków publicznych. Obligatoryjne referendum finansowe ogranicza z kolei poziom wydatków publicznych i nie jest zależne od rozmiaru koalicji rządzącej. Referendum fakultatywne wpływa na zwiększenie poziomu wydatków publicznych, a wpływ ten jest tym silniejszy, im większa jest koalicja rządząca. Jednak w tym przypadku relacja ta jest istotna statystycznie tylko w przypadku dużych koalicji.

Analiza tematycznie najbliższa przeprowadzonej w ramach niniejszego artykułu została wykonana przez Matsusakę (2009) i dotyczy wpływu dostępności inicjatywy ludowej na wydatki w obszarze zatrudnienia pracowników sektora publicznego. Zmiennymi objaśniającymi w modelach były płace i zatrudnienie w sektorze publicznym zbadane na próbie 2000 średnich i dużych miast w Stanach Zjednoczonych. Osobno powstały też regresje badające te same zależności dla wybranych grup zawodowych: policjantów, strażaków, administracji, zatrudnionych w obszarze dróg oraz łącznie wszystkich pozostałych. Z badania wynika, że wpływ inicjatywy na płace i poziom zatrudnienia w sektorze publicznym jest zależny od istnienia możliwości zawierania zbiorowych układów pracy. Jeżeli układy zbiorowe są możliwe, wiąże się to ze wzrostem płac i niższym zatrudnieniem. Pod ich nieobecność inicjatywa przyczynia się do spadku zarówno płac, jak i zatrudnienia. W przeciwnym wypadku obserwowany jest spadek płac oraz brak istotnego wpływu inicjatywy na poziom zatrudnienia. Badanie wykazało ponadto,



że obecność układów zbiorowych powoduje zwiększenie płac oraz zmniejszenie zatrudnienia we wszystkich badanych grupach zawodowych oprócz administracji. Dostępność inicjatywy wyraźniej przyczynia się do spadku poziomu zatrudnienia, gdy występuje możliwość zawierania układów zbiorowych w grupach zawodowych policjantów, strażaków i pracowników zatrudnionych w obszarze dróg. Inicjatywa wpływa w większym stopniu również na zmniejszenie płac, jeżeli zawierane są układy zbiorowe. Wyjątkiem są strażacy. Ostatni wniosek znajduje jednak potwierdzenie w istotnych statystycznie oszacowaniach parametrów strukturalnych jedynie w przypadku zatrudnionych w obszarze dróg. Wyniki dla pracowników straży pożarnej różnią się od wyników dla pozostałych grup: obecność układów zbiorowych prowadzi zarówno do wzrostu płac, jak i zatrudnienia.

#### 4. Model empiryczny

Zagadnienie wpływu instytucji demokracji bezpośredniej na zatrudnienie w sektorze publicznym zostało zbadane przez Johna Matsusakę w kontekście Stanów Zjednoczonych. Istnieją jednak przyczyny, dla których alternatywny model dla Szwajcarii może dawać odmienne rezultaty. W USA najczęściej stosowanym instrumentem demokracji bezpośredniej jest inicjatywa obywatelska (Matsusaka w swoim modelu empirycznym przybliży zakres praw obywatelskich wynikających z funkcjonowania demokracji bezpośredniej przy pomocy zmiennej wskazującej, czy w poszczególnych miastach dostępna jest inicjatywa), natomiast w przypadku Szwajcarii większe znaczenie ma referendum obligatoryjne.

Kolejną przyczyną, dla której szwajcarska demokracja bezpośrednia może powodować odmienne skutki gospodarcze niż amerykańska, są różnice w sposobach funkcjonowania obu systemów w kontekście wpływu grup interesu na instytucje demokracji bezpośredniej. O ile w Stanach Zjednoczonych inicjatywa obywatelska wykorzystywana jest przede wszystkim przez ruchy społeczne oraz organizacje reprezentujące obywateli celem stworzenia przeciwwagi dla partii politycznych, o tyle w przypadku Szwajcarii narzędzia demokracji bezpośredniej mają bardziej zorganizowany charakter i są w większym stopniu kontrolowane przez elity polityczne (Kriesi 2012). W modelu teoretycznym Matsusaki przyjęte zostało założenie, że inicjatywa podejmowana jest przez grupy obywateli, których cele są zbieżne z reprezentowanymi przez ich ogół. Działanie politycznych grup interesu może potencjalnie to założenie naruszać.

Innym powodem powstania alternatywnego modelu empirycznego dla Szwajcarii jest konieczność zastosowania różnych zmiennych kontrolnych w przypadku obu państw. Dotyczy to w szczególności zmiennych o charakterze regionalnym – przykładem są zmienne binarne w modelu dla Stanów Zjednoczonych, które wskazują, czy badane miasta znajdują się w stanach położonych na południu lub na północy kraju.

Zmienną objaśnianą w modelu jest liczba osób zatrudnionych w sektorze publicznym na poziomie poszczególnych kantonów (oznaczona w równaniu regresji jako „zatrudnieni”). Dane pochodzą z bazy Federalnego Urzędu Statystycznego.

Najważniejszym spośród regresorów jest zmienna binarna „referendum”, która przyjmuje wartość 1, jeżeli w danym kantonie dostępne jest obligatoryjne referendum finansowe dotyczące jednorazowych wydatków publicznych, oraz zero w przeciwnym wypadku. Źródło danych potrzebnych do jej skonstruowania stanowi treść konstytucji poszczególnych kantonów.

Kolejną zmienną jest „inicjatywa”, która mierzy dostępność inicjatywy ludowej dla obywateli, wyrażoną jako liczba podpisów niezbędnych do jej podjęcia w odniesieniu do liczby mieszkańców danego kantonu<sup>3</sup>. Im większa liczba podpisów jest konieczna, żeby przedmiot inicjatywy został poddany pod głosowanie, tym mniejszy jest dostęp obywateli do tego instrumentu.

Inną zmienną, która została użyta w modelu, jest „VPOD”. Odpowiada ona liczbie członków jednego z najważniejszych związków zawodowych pracowników sektora publicznego w Szwajcarii na poziomie kantonalnym i mierzy w przybliżeniu ich siłę przetargową. Dane dla tej zmiennej zostały zgromadzone na podstawie materiałów dostępnych na stronie internetowej organizacji.

Do zmiennych kontrolnych należą: „dochód” (kantonalne PKB wyrażone we frankach szwajcarskich *per capita*), „FLB” – federalne wsparcie finansowe (pozycja *Finanz- und Lastenausgleich Bund* w sprawozdaniu finansowym federalnej administracji finansowej), „DE” (udział niemieckojęzycznej ludności w kantonie), „wykształcenie” (udział osób z wyższym wykształceniem), „bezrobocie” (stopa bezrobocia) oraz „gęstość” (gęstość zaludnienia w kantonach).

Dane dla zmiennych kontrolnych pochodzą z Federalnego Urzędu Statystycznego oraz publikacji Federalnego Departamentu Finansów.

Poniżej zaprezentowany został model empiryczny w czterech wariantach. Pierwszy ogranicza się do najważniejszego instrumentu demokracji bezpośredniej w Szwajcarii – referendum obligatoryjnego oraz zmiennych kontrolnych. Druga wersja modelu została w stosunku do pierwszej uzupełniona o zmienną „inicjatywa” oraz zmienną interakcyjną złożoną ze zmiennych „inicjatywa” i „referendum”. W trzecim równaniu regresji występują zmienne reprezentujące inicjatywę ludową oraz siłę przetargową związków zawodowych. Ostatnia wersja modelu zawiera pełen zestaw zmiennych kontrolnych. Każda z wymienionych postaci analitycznych modelu obejmuje efekty losowe. Na potrzebę ich uwzględnienia wskazują wyniki testów Breusch-Pagana oraz Hausmana.

Dane panelowe zastosowane w modelu obejmują szeregi czasowe dla okresu pomiędzy rokiem 2011 a 2018 obserwowane dla 26 szwajcarskich kantonów (łącznie 208 obserwacji).

Równania regresji przyjmują następującą postać:

$$zatrudnieni_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{referendum}_{i,t} + \alpha_2 \text{FLB}_{i,t} + \alpha_3 \text{wykształcenie}_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \text{zatrudnieni}_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 \text{referendum}_{i,t} + \beta_2 \text{inicjatywa}_{i,t} + \\ & + \beta_3 \text{referendum} \times \text{inicjatywa}_{i,t} + \beta_4 \text{FLB}_{i,t} + \beta_5 \text{wykształcenie}_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned} \quad (2)$$

<sup>3</sup> Również pozostałe współczynniki regresji z wyjątkiem zmiennych zero-jedynkowych wyrażone są *per capita*. Mianownik – liczba ludności w danym kantonie – pochodzi z danych Federalnego Urzędu Statystycznego.

$$\text{zatrudnieni}_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 \text{referendum}_{i,t} + \gamma_2 \text{inicjatywa}_{i,t} + \gamma_3 \text{VPOD}_{i,t} + \gamma_4 \text{FLB}_{i,t} + \gamma_5 \text{wykształcenie}_{i,t} + \varepsilon_i \quad (3)$$

$$\text{zatrudnieni}_{i,t} = \delta_0 + \delta_1 \text{referendum}_{i,t} + \delta_2 \text{inicjatywa}_{i,t} + \delta_3 \text{VPOD}_{i,t} + \delta_4 \text{FLB}_{i,t} + \delta_5 \text{wykształcenie}_{i,t} + \delta_6 \text{DE}_{i,t} + \delta_7 \text{bezrobocie}_{i,t} + \delta_8 \text{gęstość}_{i,t} + \delta_9 \text{dochód}_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

W tabeli 3 zostały przedstawione oszacowania współczynników regresji dla każdego z równań.

**Tabela 3**  
**Współczynniki regresji**

Zmienna	Równanie			
	(1)	(2)	(3)	(4)
referendum	-31114,6** (14198,6)	-25358,6* (15215,7)	-31272,2** (14160,5)	-2,7464e+04* (1,5780e+04)
inicjatywa	-	-93032,8 (122821,4)	-121265,8 (123087,8)	-1,2958e+05 (1,2376e+05)
referendum x inicjatywa	-	-485358,1 (428369,6)	-	-
VPOD	-	-	-57460,7 (185067,7)	-8,6976e+04 (1,8668e+05)
FLB	-8185,5** (3492,8)	-8537,6** (3493,8)	-8440,7** (3521,5)	-8,2489e+03** (3,5359e+03)
wykształcenie	-19467,7*** (7236,8)	-21017,9*** (7341,7)	-20670,6*** (7424,8)	-1,8776e+04** (7,5708e+03)
DE	-	-	-	-2,6471e+03 (9,5310e+03)
bezrobocie	-	-	-	-1,5363e+05 (9,5802e+04)
gęstość	-	-	-	1,0131e+01 (7,7705e+00)
dochód	-	-	-	-7,5669e-02 (9,8567e-02)
Wyraz wolny	55387,0*** (10705,6)	57213,9*** (10954,9)	57677,0*** (10868,3)	6,1836e+04*** (1,5892e+04)
R <sup>2</sup>	0,078	0,089	0,084	0,101

W nawiasach podane są błędy standardowe; istotność zmiennych przedstawiona jest w następujący sposób: \*  $p < 10\%$ , \*\*  $p < 5\%$ , \*\*\*  $p < 1\%$ .

Źródło: opracowanie własne.

Kluczowe zmienne objaśniające w modelu: „referendum” i „inicjatywa” w opisanych wyżej równaniach wykazują stały kierunek wpływu na zmienną objaśnianą. We wszystkich wersjach modelu obligatoryjne referendum finansowe wpływa na zmniejszenie zatrudnienia w sektorze publicznym na poziomie kanto-

nalnym. Wynik ten jest zbieżny z teorią Matsusaki dotyczącą wpływu inicjatywy na poziom zatrudnienia oraz z wynikami badań empirycznych prezentowanych we wspomnianej powyżej literaturze przedmiotowej. Ponadto wiele spośród dotychczasowych analiz wykazało, że lepszy dostęp do referendum wiąże się z ograniczaniem wydatków publicznych. Ujemny znak przy oszacowaniu współczynnika dla zmiennej „referendum” wskazuje zatem, że obywatele w Szwajcarii są przeciętnie bardziej konserwatywni fiskalnie niż decydenci polityczni.

Oszacowania współczynnika przy zmiennej „inicjatywa” są pozornie sprzeczne z intuicją, ponieważ wskazują na przeciwny kierunek działania w stosunku do referendum obligatoryjnego. Wynik dla tej zmiennej nie jest wprawdzie istotny statystycznie (co wskazywałoby na mniejsze znaczenie tego instrumentu niż referendum obligatoryjnego), niemniej znajduje częściowo potwierdzenie w badaniach empirycznych (w ramach przeglądu literatury wspomniane zostały prace, które wykazały, że referendum obligatoryjne wpływa na zmniejszenie wydatków publicznych, z kolei inicjatywa ma odwrotny skutek). Można przypuszczać, że wynika to z różnicy w działaniu obu instrumentów: referendum obligatoryjne jest przeprowadzane automatycznie po przekroczeniu określonej kwoty wydatków publicznych, natomiast inicjatywa jest nierzadko podejmowana przez różnego rodzaju grupy interesu – dużą część z nich stanowią opiniotwórcze organizacje działające na rzecz pracowników. Prawdopodobnie zatem grupy interesu mają większy wpływ na inicjatywę obywatelską niż na referendum. W konsekwencji wspomniane już założenie przyjęte w modelu Matsusaki, które mówi, że cele inicjatorów i ogółu obywateli są zbieżne, może nie przystawać do realiów społeczno-politycznych Szwajcarii.

Oszacowanie współczynnika przy zmiennej interakcyjnej „referendum x inicjatywa” wskazywałoby na silniejsze działanie inicjatywy w obecności referendum obligatoryjnego, jednak wynik ten należy interpretować ostrożnie, ponieważ zmienna nie jest istotna statystycznie.

Trzecia najważniejsza z punktu widzenia tego badania zmienna „VPOD”, mierząca siłę przetargową związków zawodowych pracowników sektora publicznego, również daje wyniki nieistotne statystycznie i pozornie sprzeczne z intuicją, jednak spójne z teorią Matsusaki i zaproponowanym przez niego modelem empirycznym (taki sam kierunek przyjmuje zmienna wskazująca na możliwość prowadzenia negocjacji zbiorowych w poszczególnych miastach). Siła przetargowa nie mogła zostać zmierzona w identyczny sposób dla USA i Szwajcarii, ponieważ w drugim z wymienionych państw układy zbiorowe dostępne są przede wszystkim dla pracowników sektora prywatnego (wyjątkiem jest kanton Solothurn, jednak dodatkowa regresja zawierająca zmienną binarną wyrażoną jako wartość 1 dla kantonu Solothurn i zero w przeciwnym wypadku, okazała się nieistotna statystycznie). Zgodnie z założeniami przyjętymi we wspomnianym modelu teoretycznym, przedstawicielom związków zawodowych zależy przede wszystkim na zwiększaniu płac pracowników, zaś w mniejszym stopniu na zwiększaniu zatrudnienia. W przypadku kiedy decydenci polityczni przychylią się do ich postulatów i podwyższą płace pracowników, ograniczą jednocześnie zatrudnienie, żeby nie zwiększać zanadto poziomu wydatków publicznych.

Wśród zmiennych kontrolnych istotne statystycznie okazały się te dotyczące federalnego wsparcia finansowego i wykształcenia. Wyniki regresji pokazują, że przeciętnie osoby z wyższym wykształceniem w Szwajcarii są bardziej konserwatywne fiskalnie niż gorzej wykształceni Szwajcarzy.

Zgodnie z oczekiwaniem zmienna „FLB” powinna zmieniać się w tym samym kierunku co zmienna objaśniana, jednak takie przewidywania wynikają z rezultatów innych badań, które dotyczą wpływu podobnych zmiennych na ogólny poziom wydatków publicznych. Większa ilość środków do dyspozycji poszczególnych kantonów powinna wpłynąć na zwiększenie całkowitego poziomu wydatków publicznych, jednak wydatki w różnych obszarach, na które przeznaczane są publiczne środki, mogą rosnać w sposób nierównomierny wraz ze zwiększaniem się federalnej pomocy finansowej.

## Zakończenie

Celem artykułu było empiryczne zbadanie związku pomiędzy instytucjami demokracji bezpośredniej a kształtowaniem się zatrudnienia w szwajcarskich kantonach na podstawie istniejącej teorii.

Oszacowania uzyskane w wyniku badania empirycznego są w dużej mierze zbieżne z wynikami dotychczasowych badań dotyczących wpływu instytucji demokracji bezpośredniej na poziom wydatków publicznych. Dotyczy to przede wszystkim referendum obligatoryjnego – uzyskany wynik jest istotny statystycznie i podobnie jak w przypadku większości analiz pokazuje, że stosowanie tego instrumentu prowadzi do zmniejszenia poziomu wydatków publicznych. Na pytanie o kierunek wpływu inicjatywy na tę samą zmienną nie ma jednoznacznej odpowiedzi w literaturze przedmiotowej. Działanie referendum w Szwajcarii przypomina opisany w modelu Matsusaki wpływ inicjatywy na poziom zatrudnienia.

Dostępność dłuższych szeregów czasowych pozwoliłaby uzyskać pewniejsze wyniki w odniesieniu do zmiennych reprezentujących dostęp do inicjatywy ludowej i pozycję związków zawodowych. Lepsza dostępność danych stworzyłaby okazję do przeprowadzenia analogicznego badania na poziomie gminnym, które pozwoliłoby na porównanie siły wpływu instytucji demokracji bezpośredniej na poziom wydatków publicznych na różnych szczeblach decyzyjnych. Ważnym tematem potencjalnych badań jest również kształtowanie się płac pracowników sektora publicznego w warunkach demokracji bezpośredniej – pozwoliłoby to zrewidować przedstawioną teorię Matsusaki dotyczącą kształtowania się płac w sektorze publicznym dla przypadku Szwajcarii.

## Bibliografia

- Ackermann E. (2015), *Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2014*, Dossier Nr. 112, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, [http://www.sgb.ch/fileadmin/user\\_upload/112d\\_EA\\_Mitgliederentw2014.pdf](http://www.sgb.ch/fileadmin/user_upload/112d_EA_Mitgliederentw2014.pdf) [23.11.2020].

- Ackermann E. (2016), *Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2015*, Dossier Nr. 118, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, [http://www.sgb.ch/fileadmin/user\\_upload/118d\\_EA\\_Mitgliederentw2015-internet.pdf](http://www.sgb.ch/fileadmin/user_upload/118d_EA_Mitgliederentw2015-internet.pdf) [23.11.2020].
- Ackermann E. (2017), *Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2016*, Dossier Nr. 123, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, [https://www.sgb.ch/fileadmin/user\\_upload/123d\\_EA\\_Mitgliederentw2016\\_INTERNET.pdf](https://www.sgb.ch/fileadmin/user_upload/123d_EA_Mitgliederentw2016_INTERNET.pdf) [23.11.2020].
- Berichterstattung (2020), *Finanzierungsrechnung nach Sachgruppen und Funktionen, 2011–2018*, Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Blume L., Müller J., Voigt S. (2009), *The Economic Effects of Direct Democracy – A First Global Assessment*, „Public Choice” 140(3–4).
- Bundesamt für Statistik (2015), *Branchenporträt des öffentlichen Sektors (konsolidierte Daten 2012)*, Neuchâtel, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.350348.html> [22.11.2020].
- Drazen A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, New Jersey.
- Emmenegger P., Leemann L., Walter A. (2020), *Direct Democracy, Coalition Size and Public Spending*, „Journal of Public Policy” 40(4), <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/9B8AF0DB58B1EEA251CA1D22A10E548D/S0143814X20000306a.pdf/direct-democracy-coalition-size-and-public-spending.pdf> [26.11.2020].
- Feld L.P., Kirchgässner G. (2001), *The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making*, „Economic Policy” 16(33).
- Feld L.P., Matsusaka J.G. (2003), *Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons*, „Journal of Public Economics” 87(12).
- Fischer J.A.V. (2005), *Do Institutions of Direct Democracy Tame the Leviathan? Swiss Evidence on the Structure of Expenditure for Public Education*, CESifo Working Paper Series, no. 1628, CESifo Group Munich, [https://www.cesifogroup.de/DocDL/cesifo1\\_wp1628.pdf](https://www.cesifogroup.de/DocDL/cesifo1_wp1628.pdf) [dostęp 20.11.2020].
- Kirchgässner G., Feld L.P., Savioz M.R. (1999), *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing & Lichtenhahn, Basel-Genf-München, Verlag Franz Vahlen, München.
- Kriesi H. (2012), *Direct Democracy. The Swiss Experience*, (w:) B. Geissel, K. Newton (red.), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?*, Routledge, London, New York, <http://confinideldiritto.istitutostvizzero.it/wp-content/uploads/2015/01/Hanspeter-Kriesi-Direct-Democracy.pdf> [27.02.2021].
- Matsusaka J.G., *Direct Democracy and Public Employees*, „The American Economic Review” 99(5), <http://www.jstor.org/stable/25592557> [01.12.2020].
- Matsusaka J.G. (1995), *Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years*, „Journal of Political Economy” 103(3).
- Matyja M. (2016), *Dysfunkcjonalność szwajcarskiej demokracji bezpośredniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Nguyen-Hoang P. (2012), *Fiscal Effects of Budget Referendums: Evidence from New York School Districts*, „Public Choice” 150(1–2), <https://eclass.unipi.gr/modules/document/file.php/NAS281/fiscal%20ref%20%26%20schools.pdf> [26.11.2020].
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Preisser M. (2019), *Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2018*, Dossier Nr. 135, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, [https://www.sgb.ch/fileadmin/redaktion/docs/dossiers/135d\\_MP\\_Mitgliederentw2018.pdf](https://www.sgb.ch/fileadmin/redaktion/docs/dossiers/135d_MP_Mitgliederentw2018.pdf) [23.11.2020].
- Preisser M. (2018), *Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2017*, Dossier Nr. 132, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, [https://www.sgb.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Dossier/132d\\_MP\\_Mitgliederentw2017.pdf](https://www.sgb.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Dossier/132d_MP_Mitgliederentw2017.pdf) [23.11.2020].
- Regionale Porträts und Kennzahlen (2020), *Kantonsporträts, 2011–2018*, Bundesamt für Statistik, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionalportraits-kennzahlen/kantone.html> [27.11.2020].
- Rüegger S., Ackermann E. (2012), *Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2011*, Dossier Nr. 89, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, [http://www.sgb.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Dossier/89\\_SR\\_Mitgliederentwicklung\\_2011.pdf](http://www.sgb.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Dossier/89_SR_Mitgliederentwicklung_2011.pdf) [23.11.2020].
- Rüegger S., Ackermann E. (2013), *Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2012*, Dossier Nr. 96, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, [http://www.sgb.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Dossier/96d\\_EA\\_SR\\_Mitgliederentwicklung\\_2012.pdf](http://www.sgb.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Dossier/96d_EA_SR_Mitgliederentwicklung_2012.pdf) [23.11.2020].
- Rüegger S., Ackermann E. (2014), *Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2013*, Dossier Nr. 105, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, [http://www.sgb.ch/fileadmin/user\\_upload/Bilder/Symbolbilder\\_Artikel/105d\\_EA\\_Mitgliederentw2013.pdf](http://www.sgb.ch/fileadmin/user_upload/Bilder/Symbolbilder_Artikel/105d_EA_Mitgliederentw2013.pdf) [23.11.2020].
- Ruth-Lovell S.P., Welp Y., Whitehead L.A. (2017), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, ECPR Press.
- Statistik der Unternehmensstruktur STATENT (2020), *Institutionelle Einheiten und Beschäftigte nach Kanton, Wirtschaftssektor, öffentlicher/privater Sektor und wirtschaftliche Ausrichtung, 2011–2018*, Bundesamt für Statistik, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/katalogedatenbanken/tabellen.assetdetail.3202106.html> [27.11.2020].
- Trechsel A., Serdült U. (1999), *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970–1996)*, Helbing & Lichtenhahn, Basel–Genf–München.
- Vatter A. (2002), *Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Springer Verlag, Leske + Budrich, Opladen.
- Verfassung der Republik und des Kantons Genf (KV-GE) vom 14. Oktober 2012 (Stand am 11. März 2020)*, <https://www.admin.ch/opc/de/classifiedcompilation/20132788/index.html#a42> [12.10.2020].
- Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977 (Stand am 12. Juni 2017)*, <https://www.admin.ch/opc/de/classifiedcompilation/19770054/201706120000/131.235.pdf> [12.10.2020].
- Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (Stand 1. Juli 2019)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/102070/2/110.000.pdf> [12.10.2020].
- Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 (Stand 1. Juni 2015)*, <http://www.lexfind.ch/dta/21906/2/111.1.pdf> [12.10.2020].
- Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (Stand 1. April 2019)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/157823/2/100.pdf> [13.10.2020].

- Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Stand 22. März 2019)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/155497/2/111.100.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 06.06.1993 (Stand 11. März 2015)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/135301/2/> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Freiburg (KV) vom 16.05.2004 (Stand 22. März 2019)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/158120/2/> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2020)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/154749/2/I-A.1.1.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (Stand 1. Januar 2018)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/159417/2/> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. Juni 2007 (Stand 1. Juli 2014)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/146634/2/1.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965, Stand: 2. März 2011*, <http://www.lexfind.ch/dtah/143024/2/111.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Obwalden (Kantonsverfassung) vom 19. Mai 1968 (Stand 17. September 2018)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/154839/2/101000.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (Stand 2. März 2011)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/80774/2/101.000.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Schwyz (Vom 24. November 2010)*, [http://www.lexfind.ch/dtah/157845/2/100\\_100.pdf](http://www.lexfind.ch/dtah/157845/2/100_100.pdf) [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986 (Stand 1. Juli 2016)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/137418/2/111.1.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (Stand 17. Mai 2009)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/146223/2/111.1.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (Stand 20. Mai 2019)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/148029/2/101.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Uri (vom 28. Oktober 1984; Stand am 1. Oktober 2019)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/148687/2/1-1101.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (Stand am 11. März 2020)*, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20030172/index.html> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Wallis (KV) vom 08.03.1907 (Stand 11. März 2020)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/156848/2/> [13.10.2020].
- Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Stand 22. März 2019)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/153407/2/111.1.pdf> [10.10.2020].
- Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (Stand 17. September 2018)*, [http://www.lexfind.ch/dtah/157571/2/101\\_27.2.05\\_100.pdf](http://www.lexfind.ch/dtah/157571/2/101_27.2.05_100.pdf) [13.10.2020].
- Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. von der ausserordentlichen Landsgemeinde am 24. Wintermonat 1872 angenommen (Stand 1. Mai 2018)*, <http://www.lexfind.ch/dtah/147680/2/101.000.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000 (Stand am 17. September 2018)*, <https://www.admin.ch/opc/de/classifiedcompilation/20010589/201309230000/131.233.pdf> [13.10.2020].
- Verfassung von Republik und Kanton Tessin vom 14. Dezember 1997 (Stand am 11. März 2020)*, <https://www.admin.ch/opc/de/classifiedcompilation/20012210/index.html> [13.10.2020].
- Zax J.S. (1989), *Initiatives and Government Expenditures*, „Public Choice“ 63(3).



## WPLYW INSTYTUCJI DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ NA ZATRUDNIENIE W SEKTORZE PUBLICZNYM W SZWAJCARSKICH KANTONACH

### Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie związku pomiędzy instytucjami demokracji bezpośredniej – obligatoryjnym referendum finansowym i inicjatywą – a rozwojem zatrudnienia w sektorze publicznym w szwajcarskich kantonach. W obliczu rosnącego znaczenia bezpośrednich form uczestnictwa obywateli w kształtowaniu decyzji politycznych na świecie ważnym problemem badawczym staje się skuteczność tych narzędzi z gospodarczego punktu widzenia. Niniejszy artykuł koncentruje się na aspekcie wydatków publicznych. Wyniki analizy zostały skonfrontowane z podobnym badaniem przeprowadzonym dla Stanów Zjednoczonych oraz z rezultatami innych badań empirycznych dotyczących wpływu instytucji demokracji bezpośredniej na poziom wydatków publicznych. W artykule oszacowano model ekonometryczny skonstruowany przy użyciu danych panelowych obejmujących 26 szwajcarskich kantonów w latach 2011–2018. Wyniki pokazują, że referendum obligatoryjne przyczynia się do zmniejszenia, a inicjatywa ludowa do wzrostu zatrudnienia pracowników sektora publicznego na poziomie kantonalnym. Chociaż z wymienionych zmiennych istotne statystycznie jest tylko referendum, wzrost wydatków publicznych na skutek stosowania inicjatywy znajduje potwierdzenie w odnośnej literaturze.

**Słowa kluczowe:** demokracja bezpośrednia, Szwajcaria, zatrudnienie, instytucje, wydatki publiczne

**JEL:** D72, E62, J45, J52

## THE IMPACT OF DIRECT DEMOCRACY ON PUBLIC SECTOR EMPLOYMENT: EVIDENCE FROM SWISS CANTONS

### Summary

The purpose of this study is to examine the impact of direct democratic institutions: mandatory fiscal referendum and popular initiative on public sector employment at the cantonal level in Switzerland. With direct forms of public participation becoming increasingly widespread in the world, economic effects of direct legislation pose a vital research problem. This article focuses specifically on the issue of public spending. The results from the empirical analysis have been confronted with the outcomes of a similar study for the United States and with other analyses concerning the effects of direct democracy on government spending. This article introduces an econometric model estimated on annual panel data for the 26 Swiss cantons (2011–2018). It is shown that mandatory fiscal referenda have a dampening effect on public sector employment at the cantonal level, whereas the opposite is true for the popular initiative. Although mandatory referendum is the only statistically significant variable of the two, the stimulating effect of popular initiative on public spending has been confirmed by empirical evidence from related studies.

**Keywords:** direct democracy, Switzerland, employment, institutions, government spending

**JEL:** D72, E62, J45, J52

## **ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУТОВ ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ НА ЗАНЯТОСТЬ В ПУБЛИЧНОМ СЕКТОРЕ В ШВЕЙЦАРСКИХ КАНТОНАХ**

### **Резюме**

Целью статьи является исследование взаимосвязей между институтами прямой демократии – обязательными референдумами по финансовым вопросам и гражданскими инициативами – и развитием занятости в публичном секторе в швейцарских кантонах. Перед лицом растущего значения прямых форм участия граждан в формировании политических решений в мире важной проблемой для исследований становится эффективность этих инструментов с экономической точки зрения. Настоящая статья сосредоточивается на аспекте публичных расходов. Результаты анализа были сопоставлены с похожим исследованием, проведенным для Соединенных Штатов, а также с результатами других эмпирических исследований, касающихся влияния институтов прямой демократии на уровень публичных расходов. В статье была сделана оценка эконометрической модели, построенной с использованием панельных данных, охватывающих 26 швейцарских кантонов в 2011–2018 гг. Результаты показывают, что обязательный референдум способствует сокращению, а гражданская инициатива – росту занятости работников публичного сектора на уровне кантонов. Хотя из названных переменных статистически существенен только референдум, рост публичных расходов, связанных с гражданскими инициативами, находит подтверждение в соответствующей литературе.

**Ключевые слова:** прямая демократия, Швейцария, занятость, институты, публичные расходы

**JEL:** D72, E62, J45, J52