

Sławomir Bartnicki

*Instytut Socjologii i Kognitywistyki  
Uniwersytet w Białymstoku<sup>1</sup>*

## WYBRANE FISKALNE INSTRUMENTY WALKI O GŁOSY W WYBORACH BEZPOŚREDNICH GMINNEGO ORGANU WYKONAWCZEGO W POLSCE I UWARUNKOWANIA ICH STOSOWANIA<sup>2</sup>

### ■ Wprowadzenie

Wprowadzanie ograniczenia kadencyjności dla gminnego organu wykonawczego uzasadnia się głównie ryzykiem występowania i multiplikacji powiązań klientelistycznych na poziomie społeczności lokalnych (*Program Prawa i Sprawiedliwości* 2014: 53–54). Skutkować to ma wzmacnianiem szans gminnych włodarzy na reelekcję i ogólnie długim trwaniem przy władzy lokalnych ekip, (Bober i in. 2013: 30). Być może w jakimś zakresie jest to trafna hipoteza wyjaśniająca wielokadencyjne rządy, jednak wśród argumentów za ograniczeniem kadencji nie padały takie, które odnosiłby się bezpośrednio do politycznych cykli budżetowych. Tymczasem, wprowadzenie ograniczenia kadencji dla analogicznych stanowisk w Portugalii ma powodować mniejszą skłonność do wykorzystywania manipulacji budżetowych jako skutecznego narzędzia zdobywania głosów (Veiga, Veiga 2016). Podobne wnioski płyną z Brazylii, gdzie ograniczenie kadencji ma sprzyjać stabilizacji wydatkowej (Klein, Sakurai 2015). W Polsce z oceną tych kwestii należy jeszcze poczekać. Artykuł koncentruje się zatem na analizie zysków wyborczych wynikających z konstruowania budżetów w odniesieniu do dwóch ostatnich wyborów gminnych włodarzy w 2010 i w 2014 roku.

---

<sup>1</sup> E-mail: slawomir@uwb.edu.pl

<sup>2</sup> Artykuł jest efektem grantu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (2014/13/D/HS5/02010) pt. „Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 roku w Polsce”.

W artykule weryfikuję, w jakim zakresie poparcie wyborcze wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jest tworzone przez zasadniczy i najlepiej widoczny dla wyborców komponent polityki wydatkowej gmin, czyli wydatki majątkowe inwestycyjne. Na podstawie charakterystyki rządzących i gmin, określam uwarunkowania do manipulacji wartością tej zmiennej oraz oceniam wysokość środków przeznaczonych na wynagrodzenia i wydatki osobowe.

Analiza ta, jakkolwiek nie wyczerpuje znacznego zakresu problematyki sterowania budżetem w celu osiągania korzyści wyborczych w wyborach bezpośrednich organów wykonawczych gmin w Polsce, to weryfikuje znaczenie wyborcze ważnego w polskich warunkach składnika polityki budżetowej gmin, jakim są wydatki na inwestycje, a dodatkowo ewaluje możliwość wykorzystania wydatkowania na wynagrodzenia w staraniach o głosy, jako specyficznego narzędzia w tym zakresie.

W dalszej części artykułu zdefiniowano polityczny cykl budżetowy i rolę, jaką odgrywa w reelekcji gminnych włodarzy. Następnie przedstawiono cele analizy oraz dane i hipotezy do weryfikacji. Artykuł kończy prezentacja wypracowanych wniosków i podsumowanie.

### ■ Polityczny cykl budżetowy i jego rola w reelekcji gminnych włodarzy

Manipulacje budżetowe, czyli intencjonalne wpływanie na wielkość dochodów i wydatków w okresie kadencji, to jedna z możliwości, dzięki którym gminni włodarze mogą zwiększać swoje poparcie wyborcze. Do pozostałych zaliczymy działania na granicy prawa i działania pozaprawne (klientelizm i korupcję), promocje rządzącego głównie poprzez biuletyny informacyjne gmin, ewentualnie inne media lokalne, oraz rentę z tytułu sprawowania władzy (*incumbency advantage*), co oferuje rozpoznawalność osoby i nazwiska gminnego włodarza wśród wyborców. Posiadanie władzy odgrywa największą rolę w uzyskaniu reelekcji również na poziomie lokalnym, co potwierdza wiele doniesień z literatury światowej (np.: Stanwick 2000; Schaffner, Streb, Wright 2001; Hajnal, Lewis, Lough 2002; Trounstine 2011; Bartnicki 2017a, 2017c). Wpływ statusu inkumbenta modyfikuje wielkość gminy pod względem liczby mieszkańców. Na reelekcję zwykle mogą liczyć rządzący w największych i najmniejszych ośrodkach, a najtrudniej o ponowny wybór w gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Taka zależność występuje w Polsce od 2006 roku. W tym zakresie założenia teoretyczne odzwierciedlają empirycznie obserwowaną rotację gminnych włodarzy. Wielkość ludnościowa jednostki moderuje wszystkie cechy gmin i zwrrotnie dookreśla zdolność postrzegania wśród wyborców szans wyborczych inkumbentów, a tym ostatnim określa pole

aktywności w kwestii zwiększania poparcia wyborczego. Dlatego uznają, że manipulacje budżetowe, podobnie jak autopromocja czy ewentualne działania na granicy prawa i działania poza prawem podejmowane przez gminnych włodarzy, to czynniki trzeciorzędne we wpływie na sukces wyborczy, choć nie można jednoznacznie wykluczyć, że w pewnych miejscach i w czasie takie działania mogą przesądzać o wyniku rozgrywki. Pierwszoplanową przewagą jest tu status inkumbenta, którego siła oddziaływania zależy od wielkości ludnościowej gminy. Wynikają z niej wszystkie pozostałe komponenty gminnej sceny politycznej (Bartnicki 2017a).

Polityczny cykl budżetowy (Political Budget Cycle – PBC) jest powodowany cyklicznością wyborów. Rządzący mają skłaniać się do manipulowania dostępnymi im narzędziami fiskalnymi w taki sposób, aby zwiększać prawdopodobieństwo swojej reelekcji. W praktyce ma to oznaczać wzrost wydatków i wzrost zadłużenia publicznego przy jednoczesnych obniżkach danin publicznych przed wyborami (Drazen 2008a). W odróżnieniu od politycznego cyklu koniunkturalnego (Political Business Cycle), który jest cyklem makroekonomicznym (Drazen 2008b), ten pierwszy dotyczy zmian w polityce fiskalnej na poziomie danego budżetu (Drazen 2008b) i jest współzależny od tego drugiego. Przykładowo, manipulacje budżetem rządzącego uściśla budżet gminy, który w pewnych zakresach jest zależny od kondycji gospodarki krajowej (poziomu bezrobocia, inflacji, inwestycji, dostępności funduszy itp.). Współzależności poziomu mikro od makro przekraczają tu zakres zmiennych ekonomicznych i dotyczą też zmiennych politycznych. Gminny władarz, który jest utożsamiany z rządzącą na poziomie centralnym partią polityczną może uzyskiwać wyższe poparcie wyborcze również z tego tytułu, że rządząca partia cieszy się znacznym poparciem społecznym. Dlatego analizy koncentrujące się na poziomie budżetów poszczególnych gmin często uwzględniają zmienne z poziomu ponadgminnego, co ma podwyższać moc wyjaśniającą modeli w efekcie ujawniania wpływu zmiennych nieuchwytnych z poziomu gmin. Mniej dowodów empirycznych w wielu krajach potwierdza istnienie politycznego cyklu koniunkturalnego, czyli cyklu w skali makro (Drazen 2008b), i być może to powoduje większe zainteresowanie politycznym cyklem budżetowym (PBC), czyli przebiegiem cyklu w skali mikro (Benito, Bastida, Vicente 2013: 5). Ten pierwszy wyrasta z założeń teoretycznych testowanych później empirycznie, natomiast w przypadku tego drugiego empiria idzie przed teorią i najpierw tworzone są modele statystyczne (Drazen 2008b). Zainteresowanie polityką budżetową jako narzędziem do zdobywania poparcia wyborczego na dobre rozpoczyna się od pracy Williama D. Nordhousa (Nordhaus 1975). Kontynuatorzy rozwinięli dwa typy modeli, jeden w postaci cyklu oportunistycznego (*opportunistic*), drugi w postaci cyklu celowego (*partisan*). Ten pierwszy wskazuje, że rządzący

przed wyborami swoimi działaniami powodują ożywienie gospodarcze, licząc na wsparcie wyborcze z tego tytułu, ten drugi odnosi się do politycznych celów rządzących, które wyznaczają zakres i strukturę manipulacji budżetowych (Drazen 2008a). W przebiegu cyklu oportunistycznego, który jest intuicyjnie lepiej zrozumiały, założeniem jest krótka pamięć głosujących (Wlezien 2015), możliwość polepszania stanu gospodarki w krótkiej perspektywie czasowej przez rządzących, ich chęć reelekcji i niezwracanie przez nich uwagi na skutki manipulowania budżetem w długookresowej perspektywie czasu. W ten sposób niewiadomą pozostaje, czym manipulować (jakimi elementami budżetu), kiedy w kadencji manipulacje wdrażać, czyli kiedy ich skutki mają być dla wyborców najlepiej dostrzegalne i odczuwalne, oraz czy rządzącym rzeczywiście na reelekcji zależy? W tym ostatnim przypadku motywacja do reelekcji nie musi być rozstrzygająca. Rządzący może w końcu wskazać następcę (namaszczenie), mieć obligację partyjną (następca wskazywany przez partię), ewentualnie może mieć wizję swojej dalszej kariery politycznej poza aktualnym urzędem. W takich przypadkach można by oczekiwać, że działania rządzącego będą analogiczne do sytuacji, w jakiej sam ubiegałby się o reelekcję, oczywiście przy założeniu, że cykl oportunistyczny przynosi poparcie głosujących. Cykl ten oznacza, że wydatki i ich wzrost oraz cięcia podatkowe przed wyborami (w praktyce w roku wyborczym) oferują największe poparcie głosujących i z punktu widzenia wzrostu poparcia wyborczego nie opłaca się tych działań wdrażać wcześniej. Wynika z tego, że nie jest też opłacalne równoważenie budżetu w okresie całej kadencji, bo największy zysk polityczny przynosić ma rozhuśtanie wydatków i dochodów powodujące pozytywny wstrząs gospodarczy w końcu kadencji, w Polsce dostrzegalne jako boom inwestycyjny w gminach akurat w roku wyborów samorządowych. Tak zwane młode, rozwijające się gospodarki, jak np. brazylijska, mają być szczególnie podatne na polityczny cykl budżetowy (PBC) w wariacie oportunistycznym, ale działania takie mogą być spotykane również w starych demokracjach, z dobrze rozwiniętą gospodarką, czemu mają towarzyszyć różne konteksty polityczne i instytucjonalne (Klein, Sakurai 2015: 22–23). Z kolei tzw. konserwatyzm fiskalny wyborców dostrzeżono m.in. w wyborach gubernatorów w Stanach Zjednoczonych, gdzie głosujący mają karać rządzących za zwiększanie wydatków przed wyborami, niezależnie od tego, czy wydatki te finansowane są deficytem, czy podatkami (Peltzman 1992). Takie postawy wyborców mogą ujawniać się głównie w krajach starych demokracji (Brender, Drazen 2005). Jednak przy znacznej rozbieżności wyników uwzględniających wiele uwarunkowań, przeprowadzenie generalizacji może być utrudnione.

Pomijając szczegółowe wyjaśnienia przyczyn takich a nie innych preferencji wyborczych względem polityk fiskalnych, to wyborcy w polskich gminach w tym

kontekście powinni wykazywać podobną wrażliwość na polityczny cykl budżetowy w wariacie oportunistycznym, jak wyborcy w Brazylii, Portugalii, Rosji czy w Czechach. W Portugalii wyższe odsetki głosów zdobywają inkumbenci wydający więcej na inwestycje w latach wyborczych, zwiększający wydatki inwestycyjne i zmieniający strukturę wydatkową w taki sposób, aby skutki wydatkowania były bardziej zewnętrznie dostrzegalne (Veiga, Veiga 2007: 181–182). W Rosji przebieg cyklu oportunistycznego jest krótkotrwały, bo gwałtowne wzrosty wydatków mają miejsce bezpośrednio przed wyborami, po czym ustają – ma to istotnie zwiększać poparcie działających w ten sposób inkumbentów. Cykl jest wyhamowywany m.in. z powodu większej transparentności lokalnego rządu, wyższej świadomości wyborców czy większej wolności lokalnych mediów (Akhmedov, Zhuravskaya 2004: 1331–1334). W Brazylii wg niektórych ustaleń wyborcy mają być podatni na cykl oportunistyczny tak w wariacie wydatków, jak i przychodów (Arvate, Mendes, Rocha 2010: 70). Z kolei w czeskich gminach stwierdzono m.in. wzrost poparcia wyborczego w związku ze zwiększaniem nakładów inwestycyjnych w roku wyborczym przy jednoczesnym ograniczaniu wydatków bieżących (Sedmihradská, Kubik, Haas 2011). W tym kontekście analizę wpływu wydatków ogółem per capita na poparcie wyborcze gminnych władarzy w Polsce w I turach wyborów w 2010 roku przeprowadzili Paula Kukołowicz i Maciej Górecki (2018). Wykazali oni m.in., że wyborcy nagradzali wzrost wydatków w roku wyborczym (2010), co szczególnie dotyczyło władarzy afiliowanych przy Platformie Obywatelskiej, głównym graczem ówczesnej koalicji rządowej (Kukołowicz, Górecki 2018).

Biorąc powyższe pod uwagę, na poziomie wyborów gminnych władarzy w Polsce możemy oczekiwać nagradzającego zachowania wyborców przede wszystkim wobec zwiększania wydatków inwestycyjnych w roku wyborczym skoro potwierdzono już wpływ na poparcie wyborcze wzrostu wydatków gmin ogółem per capita w wyborach w roku 2010 (Kukołowicz, Górecki 2018). Składowymi wydatków ogółem są zarówno wydatki inwestycyjne, jak i osobowe. Bieżąca analiza nawiązuje zatem do rozpoznanych już w Polsce uwarunkowań cyklu wydatkowego, poszerza te wnioski o nowe zmienne kontrolne w perspektywie dwóch ostatnich starć wyborczych i uszczegóławia je w odniesieniu do dwóch sugerowanych grup wydatków.

## ■ Dane, założenia i metodologia

Podstawą tej analizy są dwa ostatnie starcia wyborcze w 2010 i w 2014 roku. Analiza prowadzona jest na bazie danych obejmującej starty wyborcze (N=33680), we wszystkich dotychczasowych wyborach bezpośrednich gminnych władarzy w zakwalifikowanych gminach, N=2428. Nie uwzględniono startów wyborczych

w tych gminach, w których w jakichkolwiek dotychczasowych wyborach bezpośrednich wystąpiło przynajmniej jedno zdarzenie takie, jak: a) wybory gminnego władarza przeprowadzane w III turze, b) wybory reprezentanta gminnej egzekutywy dokonywane przez radę gminy. Nie uwzględniono również startów wyborczych w obydwu gminach Zielona Góra oraz w gminie Jaślicka. Obserwacje (starty wyborcze) opisano wielozakresowym zestawem cech charakteryzujących kandydatów oraz gminy (okręgi wyborcze).

Pierwszym celem analizy jest określenie wpływu na poparcie wyborcze kompozycji wydatków majątkowych inwestycyjnych oraz wydatków na wynagrodzenia i wydatki osobowe w latach kadencji. Drugim celem jest wskazanie cech tak kandydatów, jak i gmin, które moderują wartości zmiennych fiskalnych najsilniej wpływających na poparcie wyborcze w zakresie wydatków inwestycyjnych oraz wydatków osobowych i na wynagrodzenia.

W przypadku wydatków majątkowych inwestycyjnych założono, że największy respons wyborców wywoła wartość tej zmiennej w roku wyborczym (*wmipc\_el*), w nawiązaniu do wniosków z podobnych badań w Rosji (Akhmedov, Zhuravskaya 2004) i w Portugalii (Veiga, Veiga 2007). Rządzący powinni uzyskiwać też poparcie wyborców w sytuacji wzrostu wydatków na inwestycje w roku wyborczym w stosunku do poprzedniego okresu kadencji (*wmipc\_%*). Ta zmienna operacjonalizowana jest w ten sposób, że dla okresu pierwszych trzech lat kadencji (np. od 2011 do 2013 roku) wyznaczana jest średnia, następnie: od wartości zmiennej w roku wyborczym odejmowana jest wartość średniej z lat kadencji, po czym szacowany jest odsetek uzyskanej wartości w zakresie wartości zmiennej w roku wyborczym, podobnie jak w przypadku analiz cyklu w Portugalii (Veiga, Veiga 2006, 2007). Testowano również wpływ na głosy średniej wydatków z okresu całej kadencji (*wmipc\_kad*) oraz na rok przed wyborami (*wmipc\_rokpel*). W obydwu tych sytuacjach spodziewam się pozytywnego wpływu wartości zmiennych na poparcie wyborcze. W każdym powyższym przypadku zmienne powstały na bazie szacowania wydatków majątkowych inwestycyjnych w zakresie per capita w danym roku kadencji.

Wydatki majątkowe inwestycyjne są typem wydatków, które w całości mają być przeznaczane na inwestycje (Dworakowska 2015: 49), zatem efekt tych wydatków będzie zmaterializowany i obiektywnie dostrzegalny przez wyborców, co ma być w praktyce szczególnie doceniane (Veiga, Veiga 2007).

Drugą zmienną braną pod uwagę są wydatki na wynagrodzenia i wydatki osobowe per capita w danym roku kadencji. W szczególności są to wydatki na wynagrodzenia i nagrody dla pracowników i urzędników, pochodne od wynagrodzeń (składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, fundusz pracy), diety radnych, diety członków komisji i zespołów. W przypadku tej zmiennej

można się liczyć z zakłóceniem strukturalnym odnotowywania jej wpływu na poparcie wyborcze. W mniej ludnych gminach spodziewamy się wyższego wydatkowania na wynagrodzenia per capita, niż w gminach ludniejszych (Piasecki 2009: 304), bo decyduje efekt wielkości gminy. Aby zminimalizować ryzyko odnotowania zakłócenia strukturalnego powodowanego wielkością jednostki, zmienną charakteryzującą wynagrodzenia zoperacjonalizowano tak jak  $wmipc\_%$ . W ten sposób poszukuje responsu wyborców na wzrost tych wydatków jedynie w roku wyborczym w stosunku do średniej z trzech pierwszych lat kadencji ( $wyn\_%$ ). Spodziewane jest odnotowanie wpływu tej zmiennej szczególnie w mniej ludnych gminach. Zaobserwowanie takiego wpływu w jednostkach o relatywnie dużej liczbie ludności sugerować będzie zakłócenie pomiaru, bo nie jest możliwe, aby w dużym mieście rządzący, zwiększając wynagrodzenia, mógł uzyskiwać z tego tytułu poparcie z uwagi na znaczną liczbę uprawnionych do głosowania, nawet biorąc tu pod uwagę fakt, że frekwencja w wyborach samorządowych jest tym niższa, im większa jest liczba ludności gminy. Z kolei w mniej ludnych gminach taki wpływ, jeżeli istnieje, powinien być możliwy do odnotowania. Mniejsza liczba uprawnionych do głosowania to większy wpływ na wynik rozgrywki głosujących, którzy te wynagrodzenia pobierają i osób od nich zależnych. Poza tym, mniej ludności, to mniej wyborców, z którymi kontaktują się radni i sołtysi, a w trakcie takich kontaktów mogą sondować postawy i opinie wyborców na temat wóldarza i jego działań. Zresztą kampania wyborcza w dużej mierze opiera się na radnych i sołtysach, choćby w zakresie odwiedzania poszczególnych mieszkańców. Sołtysi i radni w wielu gminach są zobowiązani do dostarczania do wybranych, ewentualnie do większości gospodarstw domowych biuletynów informacyjnych gmin. Ci pierwsi pobierają też podatek rolny. Takie wsparcie w terenie może się rządzącemu przydać, a na pewno nie jest to czynnik, który wóldarz może bagatelizować. Testem tego przypuszczenia będzie zmienna kontrolna posiadanie formalnej większości w radzie gminy wg wyniku wyborów poprzednich ( $w$ ). Jeżeli to przypuszczenie jest adekwatne, to wóldarze nie posiadający większości (formalnej) w radzie będą wykazywać wyższe wartości  $wyn\_%$ . W ten sposób rządzący, podnosząc gratyfikacje bezpośrednio przed wyborami, powinien liczyć na większą staranność radnych i sołtysów w terenie, czego wynik powinien uwidocznić się w modelu.

Zmienną zależną w zakresie pierwszego celu analizy jest poparcie wyborcze wyrażane jako odsetek głosów w I turze wyborów ( $VSV$ ). Jako zmienną konkurencyjną wobec  $VSV$  można rozważać przewagę wyborczą ( $margin\ vote$ ) operacjonalizowaną w klasycznym podejściu przy I turze wyborów jako różnicę  $VSV$  zwycięzcy i najsilniejszego z pretendentów, a w przypadku braku kontrkandydatów jako różnicę  $VSV$  zwycięzcy i 50, bo uzyskanie więcej niż 50% głosów

wymagane jest do obsadzenia stanowiska gminnego wóldarza przy jednym kandydującym. Dla przegrywającego w rozgrywce zamkniętej w I turze będzie to różnica jego/jej *VSV* i *VSV* zwycięzcy. W przypadku wystąpienia II tury dla uczestniczących w niej obliczenie przewagi dla zwycięzców i pokonanych jest analogicznie, jak w turze I, ale z poziomu II tury. Z kolei przewaga odpadających w I turze to różnica ich *VSV* i *VSV* zwycięzcy z II tury. Taki sposób operacjonalizacji zmienia interpretację pozyskanych głosów wyborców i wskazuje na zakres dominacji zwycięzcy albo skalę porażki przegranego. Jest potencjalnie wydajniejszy w przypadku wskazywania wpływu zmiennej *wyn\_%*, niż zmiennych z zakresu wydatków majątkowych inwestycyjnych.

W przypadku drugiego celu analizy zmienne zależne to *wmipc\_el*, bo zakładam, że tak wyrażona zmienna wydatków majątkowych inwestycyjnych spotka się z największym responsem wśród wyborców oraz wartość *wyn\_%*, bo sugeruję, że jest to adekwatny sposób operacjonalizacji tej specyficznej zmiennej.

Jako zmiennych kontrolnych i niezależnych w zakresie pierwszego i drugiego celu analizy używam kwantyfikowalnych cech inkumentów oraz gmin. Wśród tych pierwszych zasadne jest choćby przetestowanie oddziaływania stażu na stanowisku (*IncW*). W zakresie pierwszego celu spodziewam się, że dłuższe pozostawanie na stanowisku spotka się z negatywną reakcją wyborców, co ma być powodowane tak zmęczeniem osobą inkumbenta (Veiga, Veiga 2006: 5–6), jak i wzrostem siły potencjalnych pretendentów. W zakresie drugiego celu analizy dłuższy staż oznaczać może wzrost presji wydatkowej tak w zakresie *wmipc\_el*, jak i *wyn\_%*. Ze względu na krótki horyzont czasowy analizy (wybory w 2010 i w 2014 roku), stwierdzenie w niektórych modelach efektu oddziaływania ubiegających się po raz czwarty o reelekcję może być kłopotliwe, gdyż staż na stanowisku jest liczony od wyborów w 2002 roku. Dlatego uwzględniono również zmienne binarne określające, po raz który z rzędu inkumbent ubiega się o stanowisko: dla ubiegających się o drugą kadencję (*IncW\_2*), dla ubiegających się o trzecią kadencję (*IncW\_3*). Potencjalna trudność dowiedzenia wpływu stażu na stanowisku skłania do rozłączonego ujmowania rządzących najdłużej (ubieganie się w 2010 i 2014 roku o trzecią i czwartą kadencję) oraz najkrócej (ubieganie się w 2010 i 2014 roku o drugą kadencję) i szacowania stażu na stanowisku od 2002 roku (*IncW\_3i4*). Wśród cech inkumbentów oczekuję też, że siła kandydata *VSt-1* w poprzednich wyborach będzie rzutować na wynik wyborów aktualnych, zwiększając poparcie wyborcze. Zmienna *VSt-1* jest szacowana jako odsetek głosów z I tury, a jeżeli inkumbent w poprzednich wyborach był w II turze, wówczas jest to odsetek głosów z II tury. Weryfikacji podlega też wpływ komitetu wyborczego inkumbenta (*typinc*) w zakresie komitetów partii lub koalicji oraz wyborców lub organizacji. Dodatkowo jako zmienną kontrolną wybrano afiliację komi-

tetu wyborczego z PSL. W tym przypadku zakładam możliwość odnotowania istotnego wpływu, gdyż kandydatów reprezentujących PSL jest najwięcej spośród komitetów partyjnych. Z tego powodu kandydaci ci powinni zyskiwać dodatkowe głosy ze względu na relatywnie dobrze ugruntowaną obecność PSL w gminach w okresie analizowanych wyborów. Podobnie premiovani powinni być ubiegający się o reelekcję z komitetów wyborczych afiliowanych przy partiach politycznych. Wśród nich najwięcej w tym czasie było przedstawiciele PSL i PO. Kukołowicz i Górecki (2018) sugerowali, powołując się przy tym na dowody z analiz portugalskich (Martins, Veiga 2013), że w przypadku przedstawicieli tych dwóch partii (w wyborach w 2010 roku) m.in. nagradzający efekt wyższych wydatków będzie wzmacniany, bo wówczas partie te tworzyły koalicję rządową. Dowiedli takiej relacji w przypadku PO (Kukołowicz, Górecki 2018). Poza tym, związanie wóldarza z partią polityczną może oferować dodatkowy kapitał wiedzy i wsparcia na różnych płaszczyznach. Trudno tu jednak stosować standardowe kodowanie i poszukiwać zależności między reprezentantami prawicy i lewicy, co z okazji wielu takich analiz jest praktykowane, ponieważ ideologia uchodzi za czynnik wpływający na manipulacje budżetowe (Benito, Bastida, Vicente 2013: 6) i nawet niekiedy odnosi to skutek (np.: Kneebone, McKenzie 2001: 771).

Pozostałe cechy inkumbentów to poziom wykształcenia (*wykszt*) i płeć (*p*). Archiwizacja poziomu wykształcenia przez PKW jest problematyczna. Po pierwsze, kandydujący samodzielnie określają swoje wykształcenie, po drugie, wnioskując z zapisu, PKW dosłownie archiwizuje to, co deklarują kandydaci. Oczekuję, że posiadanie przez ubiegającego się o reelekcję wykształcenia wyższego (licencjackie i wyższe niż licencjackie) będzie zwiększać poparcie, podobnie jak dowiedziony już wpływ płci męskiej (Bartnicki 2017c). Z kolei wspomniane już posiadanie większości w radzie gminy z wyborów poprzednich (*w*) powinno zwiększać poziom wydatkowania na inwestycje, bo przewaga w tym zakresie, to łatwiejsze forsowanie decyzji rządzącego również w kwestii formowania budżetu. Powinno też podnosić poparcie wyborcze, bo ciężar kampanii wyborczej tak przed wyborami, jak i w czasie całej kadencji w dużej mierze spoczywa na radnych.

Na wielkość poparcia wyborczego w I turze będzie też rzutować położenie gminy w obszarze danego regionu historycznego, które tworzą przestrzenie dawnych zaborów i Ziem Odzyskanych. Ubiegający się o reelekcję z gmin z dawnego zaboru pruskiego mogą liczyć na wzrost poparcia wskutek cech regionu (Bartkowski 2006), z kolei kandydujących z obszaru Ziem Odzyskanych dotknie spadek poparcia z tego samego powodu. Spowolniona rotacja gminnych wóldarzy w obszarze dawnego zaboru pruskiego i przyspieszona w obszarze Ziem Odzyskanych uwidacznia się także w zakresie częstotliwości

i ważności gminnych referendów odwoławczych (Bartnicki 2017b: 122–127). Cechy regionu pruskiego powinny też wpłynąć na uwarunkowania wydatkowania inwestycyjnego. Zakładam, że w gminach przyporządkowanych do tego obszaru wystąpi spadek tego typu wydatkowania w roku wyborczym (*wmipc\_el*). Nie musi to być jedynie wynikiem relatywnie niskich deficytów w zakresie infrastruktury w tych gminach. W większej mierze taki stan może uzasadniać złagodzenie cyklu wydatkowego i nieczekanie z wydatkami na rok wyborczy. Z drugiej strony, w gminach położonych w obszarze dawnego zaboru rosyjskiego powinna pojawić się tendencja odwrotna, presja wydatkowa w roku wyborów powinna wzrastać. Najprostszym uzasadnieniem może być powołanie się na najwyższe deficyty infrastrukturalne, ale uzasadnieniem najbliższym prawdzie będzie raczej najsilniejsza w kraju presja do zwiększania wydatków z każdym kolejnym rokiem bliższym wyborom. Oczekiwanie i respons wyborców w zakresie dostrzegalnych inwestycji różnicują regiony historyczne, co jest najlepiej dostrzegalne w kontraście spuścizny zaboru pruskiego i rosyjskiego. W części podłożem tego jest oczywiście skala zaspokojenia deficytów infrastrukturalnych w jednym i w drugim regionie, ale dodatkowo władarzy gminnych obszaru dawnego zaboru pruskiego charakteryzować ma długoterminowe planowanie (Bartkowski 2006). Jest to dodatkowa współzmienna wpływająca na równowagę wydatkowania inwestycyjnego w perspektywie całej kadencji, a nie na jego maksymalizację w roku wyborczym.

Wysokość wydatków powinny kształtować też dochody własne gminy ogółem per capita w roku wyborczym (*dochw*). Dodatkowo, jako zmiennych kontrolnych używano także liczby ludności w roku danych wyborów (*ludność*) oraz długu publicznego (*dhug*).

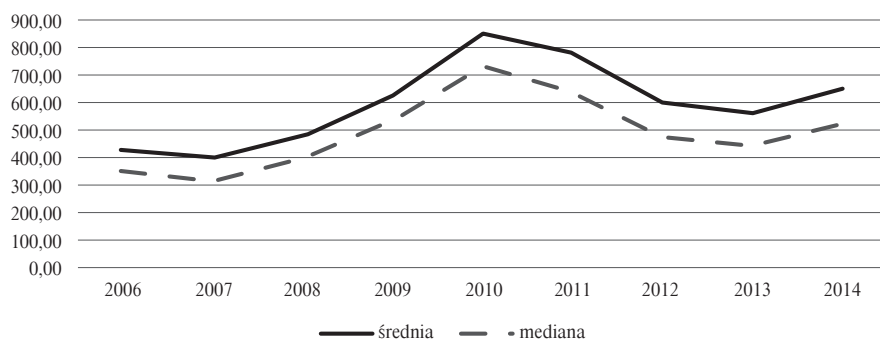
Spośród cech gmin do analizy włączono odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym (*ludprzedp*) i w wieku poprodukcyjnym (*ludpop*) w ogólnej liczbie ludności gminy w roku wyborów, jako zmienne wyrażające zróżnicowanie w zakresie usług gminnych (Klein, Sakurai 2015: 27). Choć w tym przypadku przy analizie MNK spełnia to swoją funkcję w mniejszym zakresie.

Analiza jest prowadzona za pomocą modelu liniowego MNK z uwagi na dwa powtórzone pomiary (wybory w 2010 i w 2014 roku), w których mierzone wartości dotyczą różnych gmin, ale tylko tych, w których obecny jest ubiegający się o reelekcję. Analiza, głównie zakresem danych objaśniających, odnosi się do koncepcji stosowanej w analizach cykli budżetowych w portugalskich gminach (Veiga, Veiga 2006, 2007).

Charakterystyka operacjonalizacji zmiennych wykorzystywanych w tej analizie znajduje się w załączniku 1, a statystyki opisowe tych zmiennych wyodrębniono w załączniku 2.

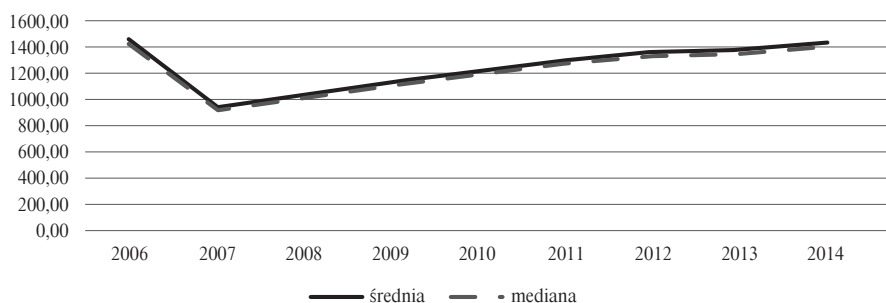
## ■ Wyniki

Na wykresach 1 i 2 przedstawiono średnie i mediany analizowanych zmiennych na przestrzeni lat dwóch kadencji od 2006 do 2014 roku, biorąc pod uwagę jedynie te gminy, w których w 2010 i w 2014 roku inkumbent ubiegał się o reelekcję. Cykl wyborczy dostrzegamy przede wszystkim w zakresie wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita. Wartości drugiej zmiennej od 2007 roku przeciętnie wg mediany przyrastają o 67 zł rok do roku i nie wykazują wahań względem lat wyborczych.



**Wykres 1.** Średnia i mediana wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita w gminach, w których wójt/burmistrz ubiegał się o reelekcję w 2010 i 2014 roku, N=1989

*Źródło: opracowanie własne na podst. GUS.*



**Wykres 2.** Średnia i mediana wydatków na wynagrodzenia i wydatków osobowych per capita w gminach, w których wójt/burmistrz ubiegał się o reelekcję w 2010 i 2014 roku, N=1989

*Źródło: opracowanie własne na podst. MojaPolis.*

Tabela 1 przedstawia propozycję czterech modeli objaśniających poparcie wyborcze ubiegających się o reelekcję w I turach wyborów w 2010 i w 2014 roku. Pod uwagę wzięto wszystkie gminy, w których kandydowali inkumbenci, również te, gdzie kandydował sam ubiegający się o przedłużenie władztwa. Wybór

gmin z przynajmniej jednym konkurentem ubiegającego się o reelekcję powoduje na ogół wzmocnienie mocy predykcyjnej estymacji. Jednocześnie zawężenie analizowanych startów wyborczych do gmin z mniejszą liczbą ludności również powoduje takie następstwa przy jednoczesnym zachowaniu ukierunkowania znaków i istotności predyktorów. Parametry modeli w tabeli 1 dowodzą, że weryfikacja empiryczna jest powolna uprzednim założeniom teoretycznym, bo osiągnięto zakładane ukierunkowanie i istotność poszczególnych zmiennych. Największy zakres wariacji VSV, czyli zmiennej zależnej wyjaśnia *wmipc\_el* (6,1%), jak zakładano na wstępie, następnie *wmipc\_kad* (5,4%), *wmipc\_rokpel* (4,5%), wreszcie: *wmipc\_%* (1%) – w każdym przypadku wskazanie jest istotne i dodatnie. Zmienne te włączono do modeli i, jak dostrzegamy, spełniają one przewidzianą dla nich funkcję. Oczekiwania spełnia także *wyn\_%*, która w różnych konfiguracjach zachowuje istotne oddziaływanie na poparcie ubiegającego się o reelekcję. Jak przewidywano, *wyn\_%* zachowuje istotny wpływ w gminach z mniejszą liczbą ludności (do 35 tys.), co w praktyce oznacza, że rządzący w takich jednostkach mieli realną możliwość zwiększania swego poparcia poprzez zwiększanie wynagrodzenia w roku wyborczym. W większych jednostkach dla rządzącego jest to nieopłacalne ze względu na efekt skali, czyli przeważający wpływ na wynik rozgrywki wyborczej głosujących niezależnych tak pośrednio, jak i bezpośrednio od wynagrodzeń redystrybuowanych przez gminę.

W szczególności dostrzegamy, że posiadanie większości w radzie gminy (*w*) pomaga w zwiększeniu poparcia. Na wyższe poparcie mogą też liczyć ubiegający się o drugą kadencję (pierwszą reelekcję: *IncW\_2* oraz *IncW\_3i4*), co jest zgodne z obserwacjami zewnętrznymi (Veiga, Veiga 2006) oraz obserwowaną tendencją krajową w zakresie dominacji inkumbentów ze wszystkich dotychczasowych wyborów bezpośrednich tego typu (Bartnicki 2017a). Na niższy odsetek głosów w I turach mogą liczyć ubiegający się o reelekcję w większych jednostkach (*ludność*), co jest bezpośrednią pochodną konkurencji wyborczej (*# kontrkandydatów*). Jednocześnie poparcie w I turze w wyborach t jest pochodną poparcia z elekcji t-1 (*VSt-1*), co znowu potwierdza tendencję obserwowaną gdzie indziej (Veiga, Veiga 2006). Dodatkowo, na wyższe poparcie wyborców mogą bardziej liczyć inkumbenci z afiliacją partyjną (lub koalicyjną) niż pozostali (*typinc*), co jest szczególnie widoczne w przypadku kandydatów z PSL (bo ich akurat jest najwięcej i można to odnotować w modelu). Jednocześnie, dla zwiększenia poparcia wyborczego w I turze, opłaca się mieć wykształcenie co najmniej licencjackie (*wykszt=1*) oraz płeć męską ( $p=1$ ). Większy udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności niweluje poparcie, a wzrost udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym je zwiększa. Ma to związek z szeroką charakterystyką gminy (odległość od miasta

wojewódzkiego lub dużego ośrodka, przyrost ludności powodowany nowymi zameldowaniami, dochody gminy, względna liczba podmiotów gospodarki narodowej itp.). Ogólnie biorąc, większy udział ludności w wieku przedprodukcyjnym wskazuje na wyższe wartości parametrów ekonomicznych, z czego korzysta, a na co marginalny wpływ ma ubiegający się o reelekcję. Wreszcie, dostrzegamy zakładany wpływ regionów historycznych, (*pruski i odzyskane*). Ostatecznie zauważamy, że w 2010 roku ubiegający się o reelekcję otrzymywali wyższe poparcie, niż w 2014 roku (*rok2010*), i jest to najprawdopodobniej związane z większymi środkami, którymi dysponowali. Rezultatem był najniższy w dotychczasowych wyborach bezpośrednich poziom konkurencji wyborczej, co w efekcie spowodowało, że najwięcej inkumbentów w 2010 roku otrzymało reelekcję.

W tabeli 2 przedstawiono wyjaśnienie wartości *wyn\_%* w modelach 5 i 6 oraz *wmipc\_el* w modelach 7 i 8. Na podstawie wskazań modelu 5 widzimy, że tak jak zakładano, nieposiadanie przez gminnego wóldarza większości w radzie podnosi presję wydatkową na wynagrodzenia w roku wyborczym. Model 5 wskazuje też, że rok 2010 był tym, w którym rządzący zbudowali najwyższą „górkę” wydatkową *wyn\_%* i nie powtórzyli tego w roku 2014, co też rzutuje na wielkość wyjaśnionej wariancji zmiennej zależnej w tym modelu. Wydatkowanie na wynagrodzenia powstrzymuje zadłużenie gminy (*dlug*), ale jest to wpływ niewielki i można by tu oczekiwać silniejszego oddziaływania zadłużenia na ograniczenia w zakresie tych wydatków. Skłonność do wyższych wydatków na wynagrodzenia (*wyn\_%*), ujawniają rządzący z wykształceniem niższym niż licencjackie oraz mężczyźni. Dłuższe rządzenie (*IncW*) sugeruje jednak niższą, a nie wyższą presję w tym zakresie.

Z kolei wysokość wydatków na inwestycje w roku wyborczym (*wmipc\_el*) objaśniają modele 7 i 8. Również i w tym przypadku rok 2010 (*rok2010*) cechowały wyższe wydatki niż rok 2014. Inwestycje finansowano w pewnym zakresie długiem (*dlug*), a wyższe dochody własne pozwalały na wyższe wydatkowanie (*dochw*). Więcej na inwestycje w roku wyborczym przeznaczali mężczyźni niż kobiety i wóldarze z wykształceniem licencjackim i wyższym. Partyjna afiliacja komitetu wyborczego wóldarza nie wykazuje oddziaływania na *wmipc\_el*, ale takie oddziaływanie ujawniają rządzący z afiliacją PSL, wśród których dochodzi do wyhamowania wydatków inwestycyjnych w roku wyborczym, choć może to być efekt wielkości ludnościowej gminy. Wreszcie, jak zakładano, posiadanie większości w radzie pozwala na wzrost wydatków inwestycyjnych w roku wyborczym (*w*). Potwierdza się też zakładane oddziaływanie regionów historycznych (*pruski i rosyjski*), gdzie w obydwu przypadkach osiągnięto przewidywane ukierunkowanie wpływu oraz istotność wskazań.

**Tabela 1.** Predyktory odsetka głosów oddanych na kandydata w I turze – modele 1–4; niestandardyzowane współczynniki regresji

|                           | 1         | 2         | 3         | 4         |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>wmipc_el (log)</i>     |           |           | 5,518***  | 5,867***  |
|                           |           |           | (0,355)   | (0,392)   |
| <i>wyn_%</i>              | 0,269***  | 0,225***  | 0,100*    |           |
|                           | (0,031)   | (0,038)   | (0,037)   |           |
| <i>wmipc_%</i>            | 0,011***  | 0,011***  |           |           |
|                           | (0,001)   | (0,002)   |           |           |
| <i>wmipc_kad (log)</i>    | 4,881***  |           |           |           |
|                           | (0,397)   |           |           |           |
| <i>wmipc_rokpel (log)</i> |           | 4,635***  |           |           |
|                           |           | (0,326)   |           |           |
| <i>w</i>                  |           |           |           | 7,187***  |
|                           |           |           |           | (0,555)   |
| <i>IncW_2</i>             |           |           | 6,869***  |           |
|                           |           |           | (0,535)   |           |
| <i>IncW_3</i>             | -3,815*** | -4,599*** |           |           |
|                           | (0,409)   | (0,503)   |           |           |
| <i>ludność (log)</i>      |           | -3,075*** | -1,871*** | -2,228*** |
|                           |           | (0,292)   | (0,297)   | (0,324)   |
| <i># kontrkandydatów</i>  | -6,378*** |           |           |           |
|                           | (0,132)   |           |           |           |
| <i>VSt-1</i>              | 0,411***  | 0,653***  | 0,683***  |           |
|                           | (0,018)   | (0,021)   | (0,022)   |           |
| <i>typinc</i>             | -2,269*** | -1,824*** |           |           |
|                           | (0,508)   | (0,628)   |           |           |
| <i>PSL</i>                |           |           | 2,821***  | 3,080***  |
|                           |           |           | (0,740)   | (0,822)   |
| <i>wykszt</i>             |           |           | 3,476***  |           |
|                           |           |           | (0,717)   |           |
| <i>p</i>                  |           |           | 3,080***  |           |
|                           |           |           | (0,835)   |           |
| <i>ludpop</i>             |           | -0,373*** |           |           |
|                           |           | (0,081)   |           |           |

Tabela 1. cd.

|                  | 1         | 2         | 3          | 4         |
|------------------|-----------|-----------|------------|-----------|
| <i>ludprzedp</i> |           |           | 0,654***   |           |
|                  |           |           | (0,102)    |           |
| <i>pruski</i>    | 1,275*    | 2,493***  |            |           |
|                  | (0,534)   | (0,685)   |            |           |
| <i>odzyskane</i> |           |           |            | -1,504*   |
|                  |           |           |            | (0,604)   |
| <i>rok2010</i>   |           |           |            | 2,078***  |
|                  |           |           |            | (0,528)   |
| <i>IncW_3i4</i>  |           |           |            | -3,488*** |
|                  |           |           |            | (0,585)   |
| <i>stała</i>     | 12,893*** | 20,478*** | -29,032*** | 36,638*** |
|                  | (2,807)   | (4,003)   | (4,521)    | (3,954)   |
| N                | 4373      | 4373      | 4335       | 4332      |
| R <sup>2</sup>   | 0,51      | 0,26      | 0,28       | 0,12      |

Zmienna zależna: % głosów w I turze wyborów w 2010 i w 2014 roku. Błąd standardowy w nawiasach. \*\*\* –  $p < 0,001$ ; \*\* –  $p < 0,01$ ; \* –  $p < 0,05$ ; † –  $p < 0,1$ .

Źródło: obliczenia własne na podst.: PKW, GUS, MP, MH i JB.

**Tabela 2.** Predyktory odchylenia wydatków na wynagrodzenia w roku wyborczym (*wyn\_%*) – modele 5 i 6 oraz wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita w roku wyborczym (*wmipc\_el*) – modele 7 i 8. Niestandaryzowane współczynniki regresji

|                      | 5        | 6         | 7         | 8        |
|----------------------|----------|-----------|-----------|----------|
| <i>ludność (log)</i> | 0,256**  | 0,612***  | -0,125*** |          |
|                      | (0,094)  | (0,118)   | (0,013)   |          |
| <i>wykszt</i>        | -0,384†  | -1,424*** | 0,051†    | 0,069*   |
|                      | (0,227)  | (0,287)   | (0,029)   | (0,030)  |
| <i>w</i>             | -0,432** |           |           | 0,126*** |
|                      | (0,152)  |           |           | (0,020)  |
| <i>dług</i>          | -0,012** | -0,025*** |           | 0,004*** |
|                      | (0,004)  | (0,005)   |           | (0,001)  |
| <i>rok2010</i>       | 8,744*** |           | 0,458***  | 0,319*** |
|                      | (0,149)  |           | (0,020)   | (0,020)  |
| <i>IncW</i>          |          | -2,057*** |           |          |
|                      |          | (0,130)   |           |          |

Tabela 2. cd.

|                       | 5                   | 6                    | 7                   | 8                   |
|-----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| <i>typinc</i>         |                     | 0,329<br>(0,248)     | 0,030<br>(0,026)    |                     |
| <i>p</i>              |                     | 0,583†<br>(0,336)    | 0,060†<br>(0,034)   |                     |
| <i>ludprzedp</i>      |                     | 0,357***<br>(0,040)  |                     |                     |
| <i>wmipc_el (log)</i> |                     | 1,729***<br>(0,141)  |                     |                     |
| <i>dochw</i>          |                     |                      | 0,482***<br>(0,022) |                     |
| <i>pruski</i>         |                     |                      | -0,066*<br>(0,029)  |                     |
| <i>rosyjski</i>       |                     |                      | 0,056**<br>(0,021)  |                     |
| <i>PSL</i>            |                     |                      |                     | -0,061*<br>(0,031)  |
| stała                 | 4,147***<br>(0,867) | -8,642***<br>(1,725) | 3,780***<br>(0,168) | 6,019***<br>(0,037) |
| N                     | 4292                | 4335                 | 4337                | 4294                |
| R <sup>2</sup>        | 0,45                | 0,12                 | 0,14                | 0,07                |

Zmienna zależna: *wyn\_%* w modelu 5 i 6; *wmipc\_el* w modelu 7 i 8. Błąd standardowy w nawiasach. \*\*\* –  $p < 0,001$ ; \*\* –  $p < 0,01$ ; \* –  $p < 0,05$ ; † –  $p < 0,1$ .

Źródło: obliczenia własne na podst.: PKW, GUS, MP, MH i JB.

Interesujące w analizowanej problematyce jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy dłużej rządzący zwiększają wydatkowanie w roku wyborów, czy też nie. W modelach 7 i 8 nie uwzględniano zmiennych charakteryzujących staż na stanowisku, bo nie daje to żadnych rezultatów w otoczeniu pozostałych predyktorów. W modelu 6 widzimy natomiast, że poziom *wyn\_%* zależy od stażu na stanowisku ze wskazaniem zwiększania wynagrodzeń raczej przez młodszych, niż starszych stażem (*IncW*). Wobec tego przetestowano wpływ różnie operacjonalizowanego stażu na stanowisku (*IncW*, *IncW\_2*, *IncW\_3* oraz *IncW\_3i4*) na *wmipc\_el* i *wyn\_%* w osobnych modelach dla wyborów w 2010 i w 2014 roku. W tabeli 3 modele od 9 do 11 przedstawiają istotnie oddziałujące na *wyn\_%* predyktory opisujące staż na stanowisku w wyborach w 2014 roku. Istotnych zależ-

ności w tym roku nie stwierdzono w przypadku *wmipc\_el*. W tabeli 4 modele od 12 do 15 przedstawiają istotnie oddziałujące na *wmipc\_el* predyktory w wyborach w 2010 roku. Istotnych zależności nie stwierdzono w przypadku *wyn\_%*.

**Tabela 3.** Staż na stanowisku jako predyktor wydatków na wynagrodzenia w roku wyborczym (*wyn\_%*) w wyborach 2014

|                 | 9                   | 10                  | 11                  |
|-----------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| <i>IncW_3i4</i> | -0,562*<br>(0,247)  |                     |                     |
| <i>IncW_2</i>   |                     | 0,560*<br>(0,247)   |                     |
| <i>IncW_3</i>   |                     |                     | -0,666*<br>(0,262)  |
| stała           | 5,953***<br>(0,206) | 5,391***<br>(0,136) | 5,728***<br>(0,131) |
| N               | 2187                | 2187                | 2187                |
| R <sup>2</sup>  | 0,02                | 0,02                | 0,03                |

Zmienna zależna: *wyn\_%*. Błąd standardowy w nawiasach. \*\*\* –  $p < 0,001$ ; \*\* –  $p < 0,01$ ; \* –  $p < 0,05$ ; † –  $p < 0,1$ .

Źródło: obliczenia własne na podst.: PKW i MP.

**Tabela 4.** Staż na stanowisku jako predyktor odchylenia wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita w roku wyborczym (*wmipc\_el*) w wyborach 2010

| <i>wmipc_el</i> 2010 | 12                  | 13                  | 14                  | 15                  |
|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| <i>IncW_2</i>        | -0,089**<br>(0,029) |                     |                     |                     |
| <i>IncW_3</i>        |                     | 0,088**<br>(0,029)  |                     |                     |
| <i>IncW</i>          |                     |                     | 0,089**<br>(0,029)  |                     |
| <i>IncW_3i4</i>      |                     |                     |                     | 0,089**<br>(0,029)  |
| stała                | 6,587***<br>(0,016) | 6,499***<br>(0,023) | 6,409***<br>(0,050) | 6,498***<br>(0,024) |
| N                    | 2187                | 2187                | 2187                | 2187                |
| R <sup>2</sup>       | 0,04                | 0,04                | 0,04                | 0,04                |

Zmienna zależna: *wmipc\_el*. Błąd standardowy w nawiasach. \*\*\* –  $p < 0,001$ ; \*\* –  $p < 0,01$ ; \* –  $p < 0,05$ ; † –  $p < 0,1$ .

Źródło: obliczenia własne na podst.: PKW i GUS. .

Na podstawie powyższych wyników można stwierdzić, że w 2014 roku ubiegający się o reelekcję z najkrótszym stażem podnosili wartość *wyn\_%* (*IncW\_2*), a sprawowanie władzy przez okres dłuższy, niż jedna kadencja wiązało się z niższym wydatkowaniem na wynagrodzenia (*IncW\_3i4* oraz *IncW\_3*). W 2010 roku staż oddziaływał na *wmipc\_el* w ten sposób, że dłuższe pozostawanie na stanowisku zwiększało wydatki na inwestycje (*IncW\_3*, *IncW* oraz *IncW\_3i4*), a ubieganie się wówczas o pierwszą reelekcję (*IncW\_2*) wiązało się z niższym wydatkowaniem na inwestycje w roku wyborczym.

## ■ Podsumowanie

Najsilniej na wyborców oddziałują wydatki majątkowe inwestycyjne w roku wyborów – wzrost tych wydatków powoduje wzrost odsetka głosów w I turze wyborów. W dalszej kolejności istotny jest poziom wydatkowania inwestycyjnego w całej kadencji (im wyższa średnia, tym wyższe poparcie), następnie wydatki w roku przed wyborami. Wreszcie, doceniany jest skok wydatków w roku wyborczym w stosunku do średniej z lat kadencji. Inny główny wniosek, to możliwość uzyskiwania dodatkowego wsparcia ubiegającego się o reelekcję w skutek podnoszenia wydatków na wynagrodzenia i wydatki osobowe w roku wyborów. Oddziaływanie tej zmiennej sugeruje, że wydatkowanie w tym zakresie służy motywowaniu podległych pracowników, ale też radnych i sołtysów, do większej staranności w terenie w okresie przedwyborczym. Potwierdza się też założenie o funkcji tej zmiennej w sytuacji, kiedy władarz nie dysponuje większością w radzie, wówczas zwiększa wynagrodzenia w roku wyborczym, „przekonując” tym samym opozycjonistów w radzie i/lub dąży do zwiększenia motywacji wśród swoich stronników. Tendencję do zwiększania wydatków na wynagrodzenia mają rządzący najkrócej (w odróżnieniu od rządzących dłużej), co być może rekompensuje w ich przypadku niższą efektywność w sterowaniu innymi typami wydatków, w tym wydatkami inwestycyjnymi.

Analiza ta porusza niewielki zakres problematyki politycznego cyklu budżetowego w polskich gminach. Przy tym jednak potwierdza i poszerza wnioski wypracowane w analizach cyklu wydatkowego w Polsce (Kukołowicz, Górecki 2018). W dalszej kolejności można uwzględnić pomiar na danych panelowych dla wyborów od 2006 do 2014 roku, biorąc pod uwagę zmienne ponadgminne z wielu zakresów. Obszar potencjalnych analiz jest tu dość rozległy i może dotyczyć poszukiwań zakresu poparcia wyborczego przez manipulacje wysokością lokalnych danin publicznych oraz szerokiej gamy wydatków w perspektywie okresu kadencji. Ustaleń domagają się też uwarunkowania moderacji wydatków w ramach poszczególnych działów. Wnioski z tej analizy sugerują, że bezpośrednio, w dalszej kolejności można poddać ewaluacji składowe wydatków

majątkowych inwestycyjnych wobec stwierdzonego oddziaływania na wyborców wydatków inwestycyjnych w latach wyborów. Ze względu na szerokie umocowania kompetencyjno-ustrojowe władarzy oraz wyciągnięte wnioski można przypuszczać, że cykl budżetowy w polskich gminach wpisuje się w założenia cyklu oportunistycznego, co wymaga jeszcze dalszego rozpoznania.

### ■ Informacje o zaangażowaniu osób trzecich:

W pozyskiwaniu i wstępnym przetwarzaniu niektórych zmiennych w bazie danych wykorzystywanej w tej analizie uczestniczyli Kamil Żukowski i Maciej Baranowski.

### LITERATURA PRZYWOŁANA

- Akhmedov Akhmed, Zhuravskaya Ekaterina (2004), *Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting*, „Quarterly Journal of Economics”, nr 119, s. 1301–1338.
- Arvate Paulo R., Marcos Mendes, Rocha Alexandre (2010), *Are Voters Fiscal Conservatives? Evidence from Brazilian Municipal Elections*, „EST.ECON”, nr 1, s. 67–101.
- Bartkowski Jerzy (2006), *Tradycja zaborów a współczesne zachowania społeczne w Polsce*, w: Joanna Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności: tradycja i współczesność*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 267–302.
- Bartnicki Sławomir (2017a),  *Egzemplifikacja efektu inkumbenta w wyborach bezpośrednich kierowników gminnej egzekutywy w Polsce i jego strukturalne uwarunkowania*, „Acta Politica Polonica”, nr 3, s. 55–68.
- Bartnicki Sławomir (2017b), *Referenda gminne w Polsce od 1992 do 2014 roku a przynależność gmin do regionów historycznych*, w: Tomasz Piróg (red.), *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia*, Kraków: Nomos, s. 115–131.
- Bartnicki Sławomir (2017c), *Wybrane determinanty poparcia kandydatów podczas wyborów gminnego organu wykonawczego*, „Studia Wyborcze”, nr 23, s. 107–133.
- Benito Bernardino, Bastida Francisco, Vicente Cristina (2013), *Municipal elections and cultural expenditure*, „Journal of Cultural Economics”, nr 1, s. 3–32.
- Bober Jarosław i in (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Brender Adi, Drazen Allan (2005), *How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Cross-Section of Countries*, NBER Working Paper nr 11862.
- Drazen Allan (2008a), *Political business cycles*, w: Steven N. Durlauf, Lawrence E. Blume (red.), *The new palgrave dictionary of economics*, Palgrave Macmillan, 2008, The New Palgrave Dictionary of Economics Online, Palgrave Macmillan, 1 July 2016.
- Drazen Allan (2008b), *Political budget cycles*, w: Steven N. Durlauf, Lawrence E. Blume (red.), *The new palgrave dictionary of economics*, Palgrave Macmillan, 2008, The New Palgrave Dictionary of Economics Online, Palgrave Macmillan, 1 July 2016.

- Dworakowska Małgorzata (2015), *Determinanty finansowe wzrostu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia z Polityki Publicznej”, nr 8, s. 47–58.
- Hajnal Zoltan L., Lewis Paul G., Louch Hugh (2002), *Municipal Elections in California: Turnout, Timing, and Competition*, San Francisco, CA: Public Policy Institute of California.
- Klein Fabio Alvim, Naruhiko Sakurai Sergio (2015), *Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy*, „European Journal of Political Economy”, nr 37, s. 21–36.
- Kneebone Ronald D., McKenzie Kenneth J. (2001), *Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An examination of Canadian provinces* „International Tax and Public Finance”, nr 8, s. 753–774.
- Kukołowicz Paula, Górecki Maciej (2018), *When incumbents can only gain: economic voting in local government elections in Poland*, „West European Politics”, nr 41: 640–659.
- Martins Rodrigo, i Jose Veiga Francisco (2013), *Economic voting in Portuguese municipal elections*, „Public Choice”, nr 155, s. 317–334.
- Nordhaus William D. (1975), *The Political Business Cycle*, „The Review of Economic Studies”, nr 2, s. 169–190.
- Peltzman Sam (1992), *Voters as fiscal conservatives*, „Quarterly Journal of Economics”, nr 107(2).
- Piasecki Andrzej K. (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Program Prawa i Sprawiedliwości* (2014), <https://pis.org.pl/document/archive/download/128> (dostęp: 20 stycznia 2018).
- Schaffner Brian F., Streb Matthew, Wright Gerald (2001), *Teams without Uniforms: The nonpartisan ballot in state and local elections*, „Political Research Quarterly”, nr 1: 7–30.
- Sedmíhradska Lucie, Kubík Rudolf, Haas Jakub (2011), *Political business cycle in Czech municipalities*, „Prague Economic Papers”, nr 1, s. 59–70.
- Stanwick Hannah (2000), *A Megamayor for All People? Voting behaviour and electoral success in the 1997 Toronto Municipal Election*, „Canadian Journal of Political Science”, nr 3, s. 549–568.
- Trounstine Jessica (2011), *Evidence of a Local Incumbency Advantage*, „Legislative Studies Quarterly”, nr 2, s. 255–280.
- Veiga Linda Gonçalves, Veiga Francisco (2006), *Does Opportunism Pay Off?*, NIPE Working Papers 5/2006, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=911200](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=911200) (dostęp: 15 stycznia 2018).
- Veiga Linda Gonçalves, Veiga Francisco (2007), *Does opportunism pay off?*, „Economics Letters”, nr 196, s. 177–182.
- Veiga Linda Gonçalves, Veiga Francisco (2016), *Term limits at the local government level*, NIPE Working Papers 7/2016, <https://ideas.repec.org/e/pve42.html> (dostęp: 15 stycznia 2018).
- Wlezien Christopher (2015), *The myopic voter? The economy and US presidential elections*, „Electoral Studies”, nr 39, s. 195–204.

## ZAŁĄCZNIK 1

## Katalog zmiennych stosowanych w analizie

| Skrót                     | Charakterystyka  | Kalkulacja   | Źródło |
|---------------------------|--|--|--------|
| <i>wmipc_el</i>           | wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w roku wyborów (2010 i 2014)   | zmienna ciągła logarytmizowana   | GUS    |
| <i>wyn_%</i>              | odchylenie wydatków na wynagrodzenia i wydatki osobowe per capita w roku wyborczym 2010 i 2014 w stosunku do średniej z kadencji 2007–2009 i 2011–2013 | zmienna ciągła   | MP     |
| <i>wmipc_%</i>            | odchylenie wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita w roku wyborczym 2010 i 2014 w stosunku do średniej z kadencji 2007–2009 i 2011–2013         | zmienna ciągła   | GUS    |
| <i>wmipc_kad</i>          | średnia wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita z lat kadencji  | zmienna ciągła logarytmizowana   | GUS    |
| <i>wmipc_ropkel</i>       | wydatki majątkowe inwestycyjne per capita na rok przed wyborami, w 2009 i 2013 roku  | zmienna ciągła logarytmizowana   | GUS    |
| <i>IncW</i>               | staż inkumbenta na stanowisku w momencie danych wyborów w: 2010 i 2014 roku szacowany od 2002 roku   | 1 = ubiega się o 2 kadencję; 2 = ubiega się o 3 kadencję; 3 = ubiega się o 4 kadencję                    | PKW    |
| <i>IncW_2</i>             | ubiegający się o drugą kadencję w wyborach w 2010 i 2014 roku, szacowane od 2002 roku  | tak = 1; nie = 0   | PKW    |
| <i>IncW_3</i>             | ubiegający się o trzecią kadencję w wyborach w 2010 i 2014 roku, szacowane od 2002 roku  | tak = 1; nie = 0   | PKW    |
| <i>IncW_3i4</i>           | ubiegający się o trzecią i czwartą kadencję w wyborach w 2010 i 2014 roku, szacowane od 2002 roku  | tak = 1; nie = 0   | PKW    |
| <i>ludność</i>            | liczba ludności gminy 31.12.2010 i 2014 roku   | zmienna ciągła logarytmizowana   | GUS    |
| <i># kontrikandydatów</i> | liczba kontrikandydatów w wyborach w 2010 i 2014 roku  | n(ogół kandydujących) - 1  | PKW    |
| <i>VSt-1</i>              | % głosów z I tury/II tury w wyborach t-1 w stosunku do 2010 i 2014 roku  | % głosów z I tury, jeżeli nie było II, i z II tury, jeżeli kandydat był obecny w II turze w wyborach t-1 | PKW    |

## ZAŁĄCZNIK 1 cd.

| Skrót            | Charakterystyka   | Kalkulacja   | Źródło |
|------------------|---|--|--------|
| <i>typinc</i>    | afiliacja komitetu wyborczego   | partii lub koalicji = 0; wyborców lub organizacji = 1          | PKW    |
| <i>PSL</i>       | komitet wyborczy partii politycznej PSL   | tak = 1; nie = 0   | PKW    |
| <i>wykszt</i>    | poziom wykształcenia  | licencjat i wyższe niż licencjat = 1; niższe niż licencjat = 0 | PKW    |
| <i>p</i>         | pleć  | kobieta = 0; mężczyzna = 1                                     | PKW    |
| <i>pruski</i>    | położenie gminy w regionie historycznym dawnego zaboru pruskiego                              | tak = 1; nie = 0   | MH     |
| <i>odzyskane</i> | położenie gminy w regionie historycznym Ziemi Odzyskanych                                     | tak = 1; nie = 0   | MH     |
| <i>rosyjski</i>  | położenie gminy w regionie historycznym dawnego zaboru rosyjskiego                            | tak = 1; nie = 0   | MH     |
| <i>w</i>         | większość w radzie gminy z wyborów t-1  | tak = 1; nie = 0   | JB     |
| <i>ludpop</i>    | udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności gminy w 2010 i 2014 roku    | zmienna ciągła   | GUS    |
| <i>ludprzedp</i> | udział ludności w wieku przedprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności gminy w 2010 i 2014 roku | zmienna ciągła   | GUS    |
| <i>dług</i>      | dług publiczny w 2010 i 2014 roku   | zmienna ciągła   | MP     |
| <i>dochw</i>     | dochód własny ogółem per capita w 2010 i 2014 roku  | zmienna ciągła logarytmizowana                                 | GUS    |
| <i>rok.2010</i>  | oznaczenie wyborów rozgrywanych w 2010 roku   | tak = 1; nie = 0   | PKW    |

Źródło: opracowanie własne na podst.: (MP) – MojaPolis; (MH) – dane udostępnione przez Mikolaja Herbsta; (JB) – dane udostępnione przez Jerzego Bartkowskiego; GUS i PKW.

## ZAŁĄCZNIK 2

Statystyki opisowe zmiennych stosowanych w analizie

|                             | min      | kwartyl 1 | kwartyl 2 | kwartyl 3 | max    | AV    | SD     | braki | N    |
|-----------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|--------|-------|--------|-------|------|
| VSV                         | 7,04     | 43,03     | 55,47     | 69,60     | 95,51  | 55,90 | 18,04  | 0     | 4375 |
| wmipc_el<br>(log)           | 2,13     | 6,01      | 6,44      | 6,84      | 9,39   | 6,41  | 0,67   | 0     | 4375 |
| wyn_%                       | -91,84   | 5,88      | 9,90      | 14,44     | 54,35  | 9,96  | 6,56   | 2     | 4373 |
| wmipc_%                     | -3907,05 | -14,08    | 16,06     | 36,22     | 72,14  | -5,00 | 104,99 | 0     | 4375 |
| wmipc_kad<br>(log)          | 4,33     | 5,99      | 6,28      | 6,59      | 10,13  | 6,29  | 0,49   | 0     | 4375 |
| wmipc_ropel<br>(log)        | -0,34    | 5,74      | 6,20      | 6,59      | 10,63  | 6,14  | 0,73   | 0     | 4375 |
| IncW                        | 1,00     | 1,00      | 2,00      | 2,00      | 3,00   | 1,91  | 0,73   | 0     | 4375 |
| IncW_2                      | 0,00     | 0,00      | 0,00      | 1,00      | 1,00   | 0,32  | 0,47   | 0     | 4375 |
| IncW_3                      | 0,00     | 0,00      | 0,00      | 1,00      | 1,00   | 0,46  | 0,50   | 0     | 4375 |
| IncW_3i4                    | 0,00     | 0,00      | 1,00      | 1,00      | 1,00   | 0,68  | 0,47   | 0     | 4375 |
| ludność<br>(log)            | 7,20     | 8,53      | 8,93      | 9,48      | 14,37  | 9,09  | 0,82   | 0     | 4375 |
| # kontr-<br>kandyda-<br>tów | 0,00     | 1,00      | 2,00      | 3,00      | 10,00  | 2,11  | 1,55   | 0     | 4375 |
| VSt-1                       | 50,00    | 55,11     | 61,60     | 72,34     | 97,14  | 64,66 | 11,50  | 0     | 4375 |
| typinc                      | 0,00     | 1,00      | 1,00      | 1,00      | 1,00   | 0,83  | 0,38   | 0     | 4375 |
| PSL                         | 0,00     | 0,00      | 0,00      | 0,00      | 1,00   | 0,12  | 0,32   | 0     | 4375 |
| wykszt                      | 0,00     | 1,00      | 1,00      | 1,00      | 1,00   | 0,88  | 0,33   | 38    | 4337 |
| p                           | 0,00     | 1,00      | 1,00      | 1,00      | 1,00   | 0,91  | 0,28   | 0     | 4375 |
| pruski                      | 0,00     | 0,00      | 0,00      | 0,00      | 1,00   | 0,15  | 0,36   | 0     | 4375 |
| odzyskane                   | 0,00     | 0,00      | 0,00      | 0,00      | 1,00   | 0,24  | 0,43   | 0     | 4375 |
| rosyjski                    | 0,00     | 0,00      | 0,00      | 1,00      | 1,00   | 0,46  | 0,50   | 0     | 4375 |
| w                           | 0,00     | 0,00      | 0,00      | 1,00      | 1,00   | 0,46  | 0,50   | 43    | 4332 |
| ludpop                      | 8,00     | 14,60     | 16,50     | 18,50     | 42,40  | 16,71 | 3,09   | 0     | 4375 |
| ludprzedp                   | 10,30    | 18,30     | 20,00     | 21,50     | 31,00  | 19,97 | 2,39   | 0     | 4375 |
| dług                        | 0,00     | 17,23     | 28,93     | 40,74     | 304,18 | 29,61 | 17,46  | 0     | 4375 |
| dochw<br>(log)              | 5,61     | 6,71      | 7,04      | 7,35      | 10,74  | 7,05  | 0,49   | 0     | 4375 |
| rok2010                     | 0,00     | 0,00      | 0,00      | 1,00      | 1,00   | 0,50  | 0,50   | 0     | 4375 |

Źródło: opracowanie własne na podst.: (MP) – MojaPolis; (MH) – dane udostępnione przez Mikołaja Herbsta; (JB) – dane udostępnione przez Jerzego Bartkowskiego; GUS i PKW.

Sławomir Bartnicki

## SELECTED FISCAL INSTRUMENTS OF FIGHT FOR VOTES IN DIRECT COMMUNAL EXECUTIVE AUTHORITY ELECTIONS IN POLAND AND THE DETERMINANTS OF THEIR APPLICATION

The scope of analyses discussed in the article corresponds to the issue of political budget cycles. It was checked how the distribution of votes in the 1st rounds of 2010 and 2014 elections among communal authorities running for re-election was affected by the major component of expenditure fiscal policy, i.e., asset-related investment expenditure. The other variable taken into consideration is the level of expenditure for remunerations and personnel expenses. The results of the analysis suggest that voters especially appreciate asset-related investment expenditure in the year of the election. Individuals running for re-election also manipulate with the values of the other variable during their term of office, which ensures them extra votes as well.

**Słowa kluczowe:** polityczny cykl budżetowy (PBC), wójt, burmistrz, prezydent miasta, reelekcja, wybory bezpośrednie

**Keywords:** political budget cycle (PBC), rural commune head, town mayor, re-election, direct elections