

Paweł Swianiewicz, Anna Kurniewicz

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa;
e-mail: pswian@uw.edu.pl, annakurniewicz@gmail.com

CYKL POLITYCZNY W OPŁATACH ZA LOKALNE USŁUGI PUBLICZNE W POLSCE¹

Streszczenie: Koncepcja politycznego cyklu wyborczego została pierwotnie sformułowana w odniesieniu do decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym (przez rządy i parlamenty), ale można ją zastosować także do szczebla lokalnego. Większość dotychczasowych opracowań empirycznych dotyczyła wydatków publicznych (jak zmienia się ich wysokość i struktura w zależności od cyklu wyborczego). Nieco rzadziej badano również związek z lokalną polityką podatkową. W polskich badaniach lokalnych finansów publicznych koncepcja cyklu wyborczego (politycznego) była dotychczas rzadko stosowana.

W artykule sprawdzamy, czy tytułowa koncepcja teoretyczna nadaje się do interpretacji decyzji odnoszących się do opłat za lokalne usługi publiczne. Związek testowany jest na przykładzie opłat za wodę i ścieki, czynszów w mieszkaniach komunalnych, cen w lokalnym transporcie zbiorowym i opłat parkingowych. Drugie pytanie badawcze odnosi się do czynników wpływających na wystąpienie cyklu politycznego w poszczególnych usługach. Na ten temat artykuł stawia cztery hipotezy szczegółowe.

Problemem metodycznym jest oddzielenie wpływu cyklu wyborczego od innych czynników, takich jak inflacja czy zmiana sytuacji finansowej samorządów wiążąca się m.in. z tempem wzrostu ekonomicznego. Zastosowane metody ilościowe odwołują się do panelowych modeli regresji logistycznej i modeli regresji liniowej.

Słowa kluczowe: cykl polityczny, polityka lokalna, samorząd terytorialny, usługi publiczne, Polska

THE POLITICAL CYCLE IN TARIFFS ON LOCAL PUBLIC SERVICES IN POLAND

Abstract: The concept of the political cycle was originally formulated with regard to decisions taken at the central level, but it may be also applied to the local level. Most of the previous empirical studies have focused on expenditure (how its size and structure change depending on the electoral cycle). The applicability of the concept to local tax policy has also been studied, although more rarely. In Polish studies of local public finance, the concept of political cycle has so far been rarely used.

In this article, the authors check whether the theoretical frame of the political cycle is suitable for interpreting decisions relating to tariffs on local public services. It is empirically tested on tariffs on water and sewage, rents in municipal housing, tickets for local public transport and parking charges.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu „Opłaty za lokalne usługi publiczne – znaczenie polityczne i finansowe” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (grant nr 2015/19/B/HS4/02898).

The second research question concerns factors influencing the likelihood of the political cycle in different services. In this respect, the article puts forward four specific hypotheses.

The authors have to face a methodological problem: the distinction between the influence of the electoral cycle and of other factors, such as inflation, or the change in the financial situation of local governments, and economic growth rate. The applied quantitative methods refer to panel logistic regression and linear regression models in which the impact of the electoral year is controlled by other variables.

Keywords: political cycle, local politics, local government, public services, Poland

1. Koncepcja cyklu politycznego i jego zastosowanie w badaniach finansów lokalnych

Koncepcja cyklu politycznego zwraca uwagę na dość oczywisty fakt, że decyzje wyborcze są silnie uzależnione od percepcji sytuacji gospodarczej. Jednym z prekursorów tej teorii – utrzymanej w paradygmacie racjonalnego wyboru – był Michał Kalecki (1943, 1968), który uważał, że rządy mogą manipulować trendami cyklu koniunkturalnego w celu maksymalizowania korzyści politycznej. Rozważania Kaleckiego miały jednak charakter modeli teoretycznych, pozabawionych próby weryfikacji empirycznej. W interesującej nas wersji tej koncepcji władze starają się, by ocena sytuacji gospodarczej wypadła jak najlepiej w chwili wyborów – sprzyja to reelekcji grupy rządzącej, której przypisuje się ewentualne sukcesy. Przy czym pamięć wyborców jest krótka. Jak stwierdza William Nordhaus (1975, s. 182): „wyborcy nie biorą pod uwagę średniej wskaźników ekonomicznych z całego okresu po poprzednich wyborach, [ale koncentrują się na najświeższych odczuciach – A.K., P.S.]. W dniu wyborów pamięć nieco wcześniejszych wydarzeń nie jest bardziej dojmująca od wspomnienia epidemii, które miały miejsce w starożytności”. W modelu Nordhaua rządy będą dążyć do zmniejszenia bezrobocia przed wyborami, świadomie zgadzając się na większą inflację po wyborach. Zestawienie krótkiej pamięci wyborców z Downsowskim rozumieniem polityka będącego politycznym *homo oeconomicus*, który dąży do maksymalizacji poparcia wyborców, zachęca do specyficznych zachowań w okresie przedwyborczym. Zgodnie z koncepcją cyklu politycznego wyborcy nie będą głosować, opierając się na tym, co politycy im obiecują, ale odnosząc się do tego, co robili w trakcie ostatnich miesięcy przed wyborami (Houlberg 2007).

Podstawowym mechanizmem polityki finansowej, do którego odnosi się koncepcja cyklu politycznego, jest podnoszenie poziomu wydatków publicznych bezpośrednio przed wyborami. Adi Brender i Allan Drazen (2005) podkreślają, że skoro możliwość dokonania oceny przez wyborców wiąże się z ich stopniem poinformowania i doświadczeniem oraz z przejrzystością procesu politycznego, manipulacja poziomem wydatków może przynosić większe efekty w „młodych” niż w „starych” demokracjach. Wyniki ich badań sugerują, że to właśnie doświadczenia pierwszych elekcji w krajach, które stosunkowo niedawno dokonały przejścia do ustroju demokratycznego, przyczyniają się do postrzegania cyklu politycznego jako zjawiska występującego powszechnie (zob. np. Shi, Svensson 2002; Persson, Tabellini 2003). Po ich usunięciu z próby badawczej Brender

i Drazen nie stwierdzają istotnego statystycznie przedwyborczego wzrostu ogólnego poziomu wydatków i deficytu w pozostałych, ustabilizowanych demokracjach. Wymienione tu badania odnoszą się jednak do szczybla krajowego, a nie lokalnego.

Nie oznacza to, że w krajach z dłuższą tradycją demokratyczną władze nie próbują manipulować finansami w celu zwiększenia swoich szans na reelekcję. Działania te przybierają jednak inne formy. Zamiast podnosić wydatki ogółem, ryzykując deficyt, zdarza się, że rządzący decydują się na przesunięcia środków między poszczególnymi kategoriami budżetu – zwiększając wydatki na cele szczególnie widoczne dla wyborców i przez nich preferowane, a zmniejszając je w pozostałych kategoriach.

Oczywiście władze lokalne mają tu znacznie bardziej ograniczone pole działalności niż władze na szczeblu centralnym. Omawiana koncepcja została zresztą sformułowana w odniesieniu do wyborów parlamentarnych (Nordhaus 1975; Tufta 1978), ale istnieją badania wskazujące na podobne zjawiska w polityce lokalnej. Cykl polityczny na poziomie lokalnym przybiera przy tym znacznie prostsze formy niż w polityce krajowej, nie obejmuje bowiem prób krótkookresowego oddziaływania na parametry makroekonomiczne (Houlberg 2007).

Zdecydowana większość opracowań odnoszących się do szczybla lokalnego koncentruje się na cyklu politycznym w wydatkach lokalnych (np. Benito, Guillamón, Rios 2017; Benito, Bastida, Vincente 2012; Guillamón, Bastida, Benito 2013 o Hiszpanii; Akhmedov, Zhuravskaya 2004 o Rosji; Baleiras, Costa 2004 o Portugalii; Rosenberg 1992 o Izraelu; Sjahrir, Kis-Katos, Schulze 2013 o Indonezji; Sakurai, Menezes-Filho 2008 o Brazylii; Drazen, Eslava 2005 o Kolumbii). Jak dotychczas tylko jeden znany nam artykuł odnosił się do cyklu politycznego w polityce samorządowej krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Jest to opracowanie poświęcone Czechom (Sedmihradská, Kubík, Haas 2011). Jego autorzy argumentują, że ze względu na minimalną swobodę polityki podatkowej samorządów skupić się należy na stronie wydatkowej, gdzie swoboda podejmowania decyzji jest znacznie większa.

Wyniki dotychczasowych badań są niejednoznaczne. Część prac dostarcza dowodów na wzrost wydatków ogółem i/lub deficytu przed wyborami (Veiga, Veiga 2007; Medina, Lema 2004; Sjahrir, Kis-Katos, Schulze 2013; Eryilmaz, Mercan 2015), podczas gdy inne nie potwierdzają występowania takich zależności (Kneebone, McKenzie 2001; Khemani 2004; Schneider 2010). Ten brak dowodów na istnienie cyklu politycznego może być tłumaczony strachem władz przed utratą politycznego poparcia. Analizy wpływu manipulacji fiskalnych na wynik wyborczy (Peltzman 1992; Brender 2003; Drazen, Eslava 2005) wskazują bowiem, że zwiększanie wydatków ogółem i/lub wzrost deficytu są negatywnie oceniane przez głosujących, co zmniejsza szanse reelekcji rządzących.

Pogłębione spojrzenie na stronę wydatkową budżetu w kontekście występowania cyklu politycznego znajdziemy m.in. w badaniu landów Niemiec Zachodnich przez Christinę Schneider (2010), a także w badaniu kanadyjskich prowincji przez Ronalda Kneebone'a i Kennetha McKenziego (2001). W analizach tych autorzy nie znajdują dowodów na wzrost wydatków ogółem, ale dowodzą występowania

cyklicznych zmian w pewnych kategoriach wydatków: w przypadku Niemiec – wydatków na bezpieczeństwo publiczne, w przypadku Kanady – wydatków na edukację, transport i kulturę. Jacob Rosenberg (1992) oraz Rui Baleiras i José Costa (2004) stwierdzają wzrost wydatków inwestycyjnych (odpowiednio izraelskich i portugalskich); Bernardino Benito, María-Dolores Guillamón i Ana-María Rios (2017) – wydatków na odbiór odpadów, a Guillamón, Francisco Bastida i Benito (2013) – wydatków na bezpieczeństwo publiczne (oba badania prowadzone były w Hiszpanii).

Podobne procesy możemy zaobserwować także w „młodych” lub „niestabilnych” demokracjach. Drazen i Marcela Eslava (2005) obserwują cykl polityczny w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych w Kolumbii. Akhmed Akhmedov i Ekaterina Zhuravskaya (2004), badając rosyjskie regiony, pokazują istnienie istotnych statystycznie cykli wydatków na służbę zdrowia, edukację i kulturę i ich brak w przypadku wydatków ogółem. Stuti Khemani (2004) w badaniu stanów Indii stwierdza natomiast przedwyborcze przesunięcia środków finansowych między wydatkami bieżącymi (spadek) i inwestycyjnymi (wzrost), bez wpływu na całościowe wydatki.

Z naszego punktu widzenia ciekawsze są te – stosunkowo nieliczne – opracowania, które odnoszą się do strony dochodowej budżetów samorządowych. Zdecydowana większość z nich koncentruje się na polityce w zakresie podatków lokalnych (np. Houlberg 2007 o Danii; Akhmedov, Zhuravskaya 2004 o Rosji). Zdołaliśmy znaleźć tylko jedną pracę, w której pojawiają się odniesienia do stawek opłat za lokalne usługi publiczne. Poul Erik Mouritzen (1989), na podstawie zagregowanych danych z okresu 1978–1986 pochodzących z 6 europejskich krajów (Danii, Norwegii, Szwecji, Finlandii, Francji i Włoch)², z pewnym zaskoczeniem zauważa, że ich wysokość rośnie wraz ze zbliżaniem się roku wyborów, co jest niezgodne z oczekiwaniami mającymi swe źródło w teorii cyklu politycznego. Zgodne z tą teorią trendy zmian stwierdza natomiast, jeśli chodzi o poziom wydatków i stawek podatków lokalnych – pierwsze wykazują coraz wyraźniejszy wzrost wraz ze zbliżaniem się wyborów, podczas gdy drugie, po wzroście w połowie kadencji, są wyraźnie obniżane na rok przed wyborami i prawie nie zmieniają się w roku wyborczym. Mouritzen wyciąga z tego wniosek, że chociaż opłaty lokalne nie służą pozyskiwaniu głosów wyborców sensu stricto, to są one elementem cyklu politycznego w tym sensie, że ułatwiają kreowanie cyklicznych fluktuacji innych instrumentów finansowych. Oznacza to, że ich wzrost pozwala zachować równowagę budżetową w sytuacji, gdy władze zwiększają wydatki przy równoczesnym spadku dochodów w wyniku obniżek stawek podatkowych. Obserwacje Mouritzena można tłumaczyć w świetle koncepcji Harolda Wolmana i Barbary Davis (1980). W pracy opisującej typowe reakcje na stres finansowy autorzy ci stwierdzają, że podnoszenie opłat za usługi jest łatwiejsze politycznie od zmiany stawek podatków lokalnych. Obserwacja ta została potwierdzona

² Mouritzen (1989) analizował występowanie cyklu politycznego dla różnych elementów strony wydatkowej (wydatki ogółem, wydatki bieżące i inwestycyjne) oraz dochodowej (dochody ogółem, dochody z podatków lokalnych, dochody z opłat lokalnych, wysokość stawek podatków lokalnych). W szczególności przyglądał się występującym między nimi zależnościami.

w niektórych badaniach europejskich (Dafflon 2015 w Szwajcarii; Borge 2000 w Norwegii). Dafflon zwraca uwagę, że konkurencja podatkowa prowadzi do stopniowej obniżki stawek podatków (w wyniku zjawiska określanego jako *race to the bottom*) i w tej sytuacji podwyżki opłat za usługi służą wyrównywaniu strat w budżecie. Badania amerykańskie wskazują też, że podwyżki opłat mogą być pośrednią reakcją na wprowadzane ograniczenia w zakresie swobody ustalania stawek podatków lokalnych (McCubbins, Moule 2010). Wprawdzie podobne zjawisko nie zostało potwierdzone w badaniach duńskich (Blom-Hansen, Bækgaard, Serritzlew 2014), a autorzy tego badania sugerowali, że jest ono mniej prawdopodobne w Europie, ale wyniki Mouritzena pasują do dyskutowanej tutaj koncepcji.

2. Zakres i metoda badania empirycznego

2.1. Pytania badawcze

W badaniu koncentrujemy się na istnieniu cyklu politycznego w opłatach za lokalne usługi publiczne. Podstawowe pytanie badawcze to: **czy faktycznie da się zaobserwować zjawisko cyklu politycznego w odniesieniu do opłat za lokalne usługi publiczne?**

Cykl polityczny w zachowaniach polskich samorządów terytorialnych został już potwierdzony w niektórych wcześniejszych badaniach. Jan Herczyński i Aneta Sobotka (2013) zauważyli wpływ cyklu wyborczego na decyzje o modyfikacji sieci szkolnej w gminach. Wskazywano też na związek z wielkością nadwyżki operacyjnej, co sugerowało specyficzne decyzje dotyczące wydatków w latach wyborczych (Swianiewicz 2011). Natomiast nie udało się zaobserwować tego zjawiska w odniesieniu do podatków lokalnych (Swianiewicz, Łukomska 2015). Spodziewamy się jednak, że inaczej może być w przypadku cen usług.

W jaki sposób uzasadniamy tę (spodziewaną) rozbieżność między brakiem cyklu politycznego w polityce podatkowej a jego obecnością w opłatach za usługi? W pierwszej chwili nasza teza wydaje się sprzeczna z omówioną w poprzedniej części koncepcją Wolmana i Davis (1980) i innymi przytaczanymi tam badaniami, w tym wynikami Mouritzena (1989). Ale mocno ograniczona swoboda polskich samorządów w polityce podatkowej może prowadzić do większego skupienia się na polityce w zakresie opłat za usługi (gdzie swoboda samorządów jest większa). Równocześnie logika przedstawiona przez Wolmana i Davis nie musi znaleźć potwierdzenia w Polsce. Obciążenia finansowe gospodarstw domowych są zazwyczaj znacznie wyższe, jeśli chodzi o opłaty za usługi dostarczane przez samorządy, niż w przypadku podatków lokalnych. W związku z tym decyzje dotyczące stawek podatków mogą przyciągać więcej uwagi mieszkańców. To z kolei może się przenosić na intensywność debaty politycznej w gminie, w tym temperatury dyskusji na posiedzeniach rady. Wszystko to sprawia, że wystąpienie cyklu politycznego właśnie w odniesieniu do opłat staje się bardziej prawdopodobne. Skoro są one ważnym politycznie tematem, a ich wysokość to znaczące obciążenie budżetów domowych, podnoszenie stawek przed wyborami jest

szczególne ryzykowne politycznie. **Nasza hipoteza 1 sugeruje więc istnienie zjawiska cyklu politycznego w odniesieniu do lokalnych usług publicznych w Polsce.**

Interesuje nas również, w przypadku których usług zjawisko cyklu politycznego zaznacza się najsilniej, a w których najslabiej. W naszym badaniu koncentrujemy się na trzech opłatach, odnoszących się do różnych sektorów usług:

- opłatach za wodę (dla uproszczenia bierzemy pod uwagę wyłącznie opłatę za jeden metr sześcienny dla gospodarstw domowych, pomijając opłaty abonamentowe, przesyłowe itp.);
- cenach biletu w komunikacji miejskiej (porównujemy cenę biletu jednorazowego pozwalającego na co najmniej półgodzinną jazdę);
- podstawowej stawce czynszu w mieszkaniach komunalnych.

W ograniczonym zakresie przyglądamy się też opłatom parkingowym, biorąc pod uwagę stawkę za pierwszą godzinę postoju.

Jakie czynniki mogą wpływać na pojawianie się cyklu politycznego? W tym zakresie formułujemy cztery hipotezy szczegółowe.

Po pierwsze, **na występowanie cyklu politycznego wpływa powszechność korzystania z danej usługi (hipoteza 2.1).** Skoro chodzi o oddziaływanie na zachowania wyborcze, to powinno być ono skuteczne w przypadku tych usług, z których korzysta prawie każdy wyborca. Z tego względu należałoby się spodziewać, że najwyraźniej zjawisko cyklu politycznego powinniśmy dostrzeżać w przypadku cen wody. Na przeciwnym biegunie znalazłyby się czynsze w mieszkaniach komunalnych. Ogólnie rzecz biorąc, w zasobach komunalnych mieszka niewiele ponad 10% ludności, odsetek ten zmniejsza się, a w dodatku znaczącą część lokatorów stanowią osoby rzadko angażujące się w działania polityczne, w szczególności w braniu udziału w wyborach.

Po drugie, istotna jest **widoczność danej opłaty – im jest większa, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia cyklu politycznego (hipoteza 2.2).** W przypadku cen wody i czynszów w mieszkaniach komunalnych jest ona stosunkowo niewielka. Wiele osób dokonuje opłat za te usługi metodą „polecenia zapłaty”, co powoduje mniejszą świadomość ponoszonych kosztów. Ponadto opłata za czynsz jest często powiązana na jednym rachunku z innymi opłatami (za ciepłą wodę, czasem także za gaz i właśnie za zużycie wody) co wpływa na zmniejszenie czytelności poszczególnych składowych. Natomiast jeśli chodzi o zakup biletów – bez względu na to, czy korzystamy z biletów jednorazowych, czy czasowych – widoczność zmiany ceny i świadomość użytkowników jest znacznie większa.

Trzecim czynnikiem może być otoczenie prawno-instytucjonalne. Uważamy, że **cykl polityczny jest wyraźniejszy w odniesieniu do usług, w zakresie których samorządy mają większą swobodę ustalania wysokości opłat i w których proces ustalania opłat ma wyraźny wymiar polityczny (a nie technokratyczny) (hipoteza 2.3).**

W wymiarze formalno-prawnym największa swoboda odnosi się do ustalania cen biletów komunikacji miejskiej. Ważnym ograniczeniem jest obecność ulg

ustawowych (w dodatku nierekompensowanych przez budżet państwa), ale poza tym decyzja władz samorządowych ograniczona jest jedynie czynnikami ekonomicznymi i politycznymi.

Podobna sytuacja panuje w sferze czynszów za mieszkania komunalne. W 2005 r. uchylono art. 28.2 Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego ograniczający stawkę maksymalną do 3% wartości odtworzeniowej, według stawki ogłaszanej przez wojewodę. Ale ograniczenie to wciąż mocno tkwi w świadomości polityków i urzędników lokalnych, a w praktyce przyjmowane stawki są zazwyczaj wyraźnie niższe od tego nieaktualnego już limitu.

Jeśli chodzi o opłaty parkingowe, to ograniczenia prawne są dwojakie. Po pierwsze, obowiązuje maksymalna stawka opłaty za godzinę postoju (a także zasady możliwej progresji stawki w kolejnych godzinach). Po drugie, ustawa zakazuje pobierania opłat w dni ustawowo wolne od pracy. Obie te regulacje są przedmiotem częstej krytyki samorządów, dyskusja nad nimi wykraczałaby jednak poza ramy naszego artykułu. Z naszego punktu widzenia ważne jest, że po osiągnięciu stawki maksymalnej (co jest dość częste, zwłaszcza w największych miastach) nie ma możliwości jej podwyższenia, nawet jeśli jest odpowiednia wola polityczna w radzie miasta.

Najbardziej skomplikowana jest sytuacja w odniesieniu do opłat za wodę i ścieki. Patrząc od strony czysto formalnej, rola władz gminnych jest tu minimalna³. Taryfę proponuje przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne, opierając się na dość precyzyjnych regułach określonych w ustawie o zaopatrzeniu w wodę (z 2001 r.) i rozporządzeniu o ustalaniu taryf (z 2006 r.). W dodatku odmowa zatwierdzenia taryfy przez radę skutkuje tylko nieznacznym opóźnieniem jej wejścia w życie, a nie odrzuceniem. Praktyka odbiega jednak często od tego formalnego schematu. Po pierwsze, reguły dotyczące kalkulacji taryfy zawierają elementy mogące być przedmiotem negocjacji politycznych (są to: marża zysku przedsiębiorstwa, podatek od nieruchomości, a w praktyce czasem także odpisy amortyzacji majątku). Po drugie, w sytuacji, kiedy miasto jest właścicielem spółki (a taki model dominuje w Polsce), prezydent miasta ma duże możliwości nieformalnego oddziaływania na wniosek, który formalnie jest samodzielnie przedstawiany przez przedsiębiorstwo. Wagę procesu politycznego w podejmowaniu decyzji o stawkach potwierdziły też przeprowadzone w trakcie badań terenowych wywiady pogłębione z szefami jednostek wykonujących usługi wodno-kanalizacyjne. Wskazują na to poniższe cytaty: „Spotykam się z prezesami z innych spółek i sami wiemy, że o podwyżkę [w roku wyborczym – A.K, P.S.] nie mamy co występować. Jeśli jest zmiana burmistrza, to w pierwszym roku nic się nie załatwi. Zostaje drugi i trzeci. Każdy z nas ma to w głowie”. Prezes spółki na pytanie o trudność podnoszenia stawek w roku wyborczym odpowiada: „Pracuję 35 lat w spółce i chcę dalej pracować – nie mam nic więcej do powiedzenia w tej sprawie”.

³ Trzeba dodać, że skierowana w końcu października 2017 r. do prac w Komisji Sejmowej propozycja zmian przepisów w tym zakresie jeszcze mocniej ograniczy rolę władz samorządowych na rzecz zewnętrznego regulatora. Zagadnienie to wykracza jednak poza ramy niniejszego artykułu.

Powyższe rozważania odnoszące się do cen wody i ścieków zwracają uwagę na jeszcze jeden aspekt zagadnienia, który w naszym przekonaniu może mieć istotne znaczenie: **intensywność zjawiska cyklu politycznego zależy od przestrzegania roli opłaty za daną usługę (hipoteza 2.4)**. To ogólne sformułowanie wymaga dodatkowego wyjaśnienia. W latach dziewięćdziesiątych reformowanie sfery lokalnych usług publicznych w Polsce przebiegało w okresie dominującego wpływu nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) na sposób myślenia o pożądanym modelu funkcjonowania samorządu. Ilustracją tego nurtu są ważne publikacje z tego okresu będące pokłosiem badań prowadzonych w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową (por. np. Aziewicz 1994), które miały duży wpływ na poglądy całego środowiska ekspertów i działaczy samorządowych. Jednym z podstawowych założeń tego modelu było dążenie do zmniejszenia roli polityków (kosztem profesjonalnych menedżerów) w zarządzaniu usługami, w tym w ustalaniu cen. Przyjmowano także, że cena z zasady powinna pokrywać koszt dostarczania usługi, a wyjątki od tej reguły miały być tylko (mniej lub bardziej chwilowym) kompromisem wynikającym z ograniczeń środowiska politycznego, w jakim prowadzona jest działalność dostawców usług. Subsydiowana cena płacona przez konsumentów wypaczałaby impulsy rynkowe, zmniejszając tym samym bodźce proefektywnościowe, a w niektórych sytuacjach byłaby także szkodliwa społecznie, powodując nadmierny popyt na usługę i marnotrawstwo zasobów (np. wody). Jak pokazują niedawne badania (np. Swianiewicz 2008, 2017), sposób myślenia inspirowany nowym zarządzaniem publicznym zdobył sobie przynajmniej deklaratywne poparcie wielu liderów samorządowych. Także i dzisiaj jest bardzo popularny wśród polityków lokalnych, w stopniu znacznie wyższym niż w większości innych krajów europejskich.

Jeśli chodzi o rozważane w naszym artykule usługi, ten sposób myślenia w największym stopniu daje się zauważyć w odniesieniu do cen wody. To ten paradygmat doprowadził do szczególnej (przynajmniej z pozoru bardzo technokratycznej), opisywanej powyżej formy ustalania ceny. Powszechne jest także przekonanie o potrzebie pełnego pokrywania kosztów tej usługi przez użytkowników. W przypadku mieszkań komunalnych sytuacja jest bardziej złożona. Według radykalnych zwolenników modelu neoliberalnego i nowego zarządzania publicznego ta forma budownictwa miała mieć docelowo marginalny udział w całości zasobu mieszkaniowego. Uważano, że mieszkań komunalnych jest za dużo i najlepiej byłoby ich znaczną część sprywatyzować. Jak pokazują dane wskazujące na stałe zmniejszanie się udziału mieszkań komunalnych, ten sposób myślenia okazał się bardzo atrakcyjny dla wielu samorządów, które chciały pozbywać się obciążeń finansowych związanych z utrzymaniem budynków komunalnych, często zdekapitalizowanych. Podwyżka stawek czynszów (zmniejszanie dopłat) miała być jednym z bodźców zachęcających do wykupu mieszkań. Opór społeczny powodował jednak, że bardzo długo obowiązywały w tym zakresie znaczące ograniczenia. Jeśli chodzi o lokalny transport publiczny, to wprawdzie w idealnej liberalnej gospodarce korzystne byłoby pokrywanie jak największej części kosztów przez pasażerów kupujących bilety, ale nawet zwolennicy tego modelu przyznawali, że są argumenty przemawiające za subsydiowaniem transportu.

Najważniejszym argumentem były efekty zewnętrzne związane z ochroną czystości powietrza i wpływem na zatłoczenie ulic.

Z dotychczasowych rozważań odnoszących się do pytania o rolę cyklu politycznego w poszczególnych usługach lokalnych wyciągamy wniosek, że cykl polityczny w ustalaniu cen może mieć największe znaczenie tam, gdzie powszechna jest zgoda na subsydiowanie (a przedmiotem sporu jest najwyżej zakres tego subsydiowania) – czyli przede wszystkim w dziedzinie transportu publicznego, a w mniejszym stopniu czynszów za mieszkania komunalne. Natomiast w przypadku cen wody, gdzie według przyjmowanych założeń cena ma być prostą pochodną kosztów, a zarządzanie (w tym regulacja ceny) ma mieć charakter bardziej technokratyczny niż polityczny, należy się spodziewać braku albo słabszego występowania zjawiska cyklu politycznego.

Sformułowanie hipotezy dotyczącej tego, w przypadku których usług cykl polityczny jest najbardziej wyraźny, nie jest zatem łatwe. Zależy to od tego, który z omówionych czynników różnicujących będzie miał większe znaczenie. Podsumowaniem, a zarazem uszczegółowieniem hipotez 2.1–2.4 jest tabela 1.

Tab. 1. Czynniki wyjaśniające występowanie cyklu politycznego w odniesieniu do cen poszczególnych usług – podsumowanie i uszczegółowienie hipotez

	Woda	Czynsze w mieszkaniach komunalnych	Bilety komunikacji miejskiej
Powszechność korzystania z usługi	++	0	+
Widoczność opłaty	0	0	++
Swoboda ustalania cen przez samorząd	0	+	++
Postrzegana rola ceny w finansowaniu – technokratyczność versus polityczność zarządzania	0	+	++

Uwaga: ++ – zakładany silny wpływ stymulujący cykl polityczny; + – zakładany umiarkowany wpływ; 0 – zakładany słaby wpływ stymulujący cykl polityczny lub brak takiego wpływu.

2.2. Zakres czasowy i przestrzenny oraz metoda badania

W każdym z badanych przypadków analiza dotyczy okresu 2009–2017, a więc dwu pełnych cykli wyborczych (poczynając od ostatniego roku przed wyborami), i dużych miast. Badaniem objęliśmy:

- wszystkie miasta na prawach powiatu w przypadku stawek czynszu (N=65⁴);
- wszystkie miasta powyżej 30 tys. mieszkańców w przypadku cen wody i biletów w komunikacji miejskiej (N=132)⁵;

⁴ Pomijamy w tej grupie Wałbrzych, który nie był miastem na prawach powiatu przez cały okres objęty analizą.

⁵ Wielkość próby w przypadku biletów komunikacji miejskiej jest nieco mniejsza, bo wypada pominąć miasta w strefach podmiejskich największych aglomeracji, obsługiwane zazwyczaj przez przedsiębiorstwa z miasta centralnego, na podstawie porozumień zawartych między samorządami. Z naszej próby wyłączamy także miasta obsługiwane przez komunalne związki komunikacyjne.

- ilustracyjnym uzupełnieniem tych danych jest analiza zmian wysokości opłat parkingowych, przeprowadzona dla węższej grupy miast (18 stolic województw), ale dla dłuższego szeregu czasowego (lata 2002–2016).

Podczas pierwszego etapu naszej analizy porównujemy częstość decyzji o podniesieniu stawki, a także średni wzrost stawki w poszczególnych latach cyklu wyborczego. Zestawienie to pozwala nam w czytelny, obrazowy sposób uprawdopodobnić tezę o istnieniu cyklu wyborczego. Ale to za mało, by odpowiedzieć na nasze pytania badawcze. Stwierdzenie cyklu politycznego w sferze usług jest metodycznie skomplikowane. Załóżmy, że udało nam się stwierdzić, że podnoszenie cen usług lokalnych jest znacznie rzadsze w kolejnych latach wyborczych niż w innych okresach. Pojawia się jednak pytanie, skąd wiemy, że to właśnie bliskość wyborów była decydującym czynnikiem tej zależności. Czy nie mamy do czynienia z przypadkową koincydencją, która w istocie jest wynikiem innych zdarzeń lub procesów wpływających na takie właśnie zróżnicowanie zachowań władz lokalnych?

Nie twierdzimy jednak, że odległość w czasie w stosunku do momentu wyborów jest jedynym czynnikiem wpływającym na wysokość opłat ani że jest czynnikiem najważniejszym. Istotne są przede wszystkim okoliczności wpływające na zmiany kosztów wykonywania usług, wahania sytuacji finansowej samorządów (mające wpływ na możliwość subsydiowania usługi) czy fluktuacje w zakresie zapotrzebowania na środki związane z realizowanymi inwestycjami. Dlatego musimy spróbować wyodrębnić wpływ odległości od wyborów spośród innych, mających czasem dominujące znaczenie, czynników.

Żeby zwiększyć prawdopodobieństwo prawdziwości naszych wniosków, posłużymy się zatem bardziej złożonym modelem statystycznym, uwzględniającym zmienne kontrolne, które mogą być alternatywnym wyjaśnieniem zmian wysokości stawek. Zmienne te zostały dobrane na podstawie rozważań teoretycznych i przytaczanych wcześniej badań; częściowo odnoszą się do specyficznych uwarunkowań prawnych występujących w Polsce. Uwzględniamy:

- Poziom rocznej inflacji – chodzi o sprawdzenie, czy wzrost ceny w danym roku nie wynikał z chęci urealnienia ponoszonych opłat. Wprawdzie w teorii finansów lokalnych (King 1984) argumentuje się, że podnoszenie opłat, które nie wykazują elastyczności wobec inflacji, jest nadal zabiegiem trudnym politycznie (nawet jeśli w rzeczywistości wzrost wyrównuje tylko inflację), ale czynnik ten jest ważnym wyjaśnieniem wzrostu lub utrzymania poziomu cen w danym roku.
- Zmiany poziomu zamożności gminy w danym roku – być może zaniechanie wzrostu cen w konkretnym roku wynika z faktu, że dochody samorządowe w tym okresie wyraźnie wzrosły i w związku z tym budżet miasta mógł sobie łatwiej pozwolić na wyższe dofinansowanie usługi bez ryzyka zwiększenia nierównowagi budżetowej.
- Zmienne specyficzne dla poszczególnych badanych usług:
 - W przypadku opłaty za wodę są to czynniki, które w sposób wyraźny wpływają na koszty dostarczanej usługi. Takim czynnikiem może być ukończenie dużej inwestycji (zwłaszcza z wykorzystaniem finansowania ze

środków Unii Europejskiej) skutkujące koniecznością doliczania do ceny wysokich odpisów amortyzacyjnych.

- W przypadku cen biletów komunikacji miejskiej taką dodatkową zmienną kontrolną są zmiany cen ropy, mające silny wpływ na koszty operacyjne przedsiębiorstwa. W przypadku podwyżki cen ropy rośnie presja na podwyżkę cen biletów.

Uwzględnienie wpływu zmiennych kontrolnych jest możliwe przy zastosowaniu metody panelowej regresji logistycznej. Za jej pomocą będziemy mogli określić, które czynniki zwiększają lub zmniejszają prawdopodobieństwo dokonania podwyżki opłaty i jaką rolę odgrywają wśród nich zmienne odnoszące się co do cyklu wyborczego. Modele testujemy w kilku wariantach zmiennej zależnej. Po pierwsze, testujemy wpływ na sam fakt podwyżki (zmienną zależną jest zmienna zero-jedynkowa, gdzie 0 oznacza brak, a 1 wystąpienie podwyżki), a także na średnią wysokość podwyżki (w tym drugim przypadku posługujemy się modelami regresji liniowej). Po drugie, sprawdzamy modele, w których skupiamy się wyłącznie na roku wyborczym, a także takie, w których dodatkowo wyróżniamy rok przedwyborczy i powyborczy. Takie rozróżnienie stosowali już przed nami niektórzy inni badacze (Alesina 1988; Blais i Nadeau 1992; Veiga i Veiga 2007; Benito, Guillamón, Rios 2017).

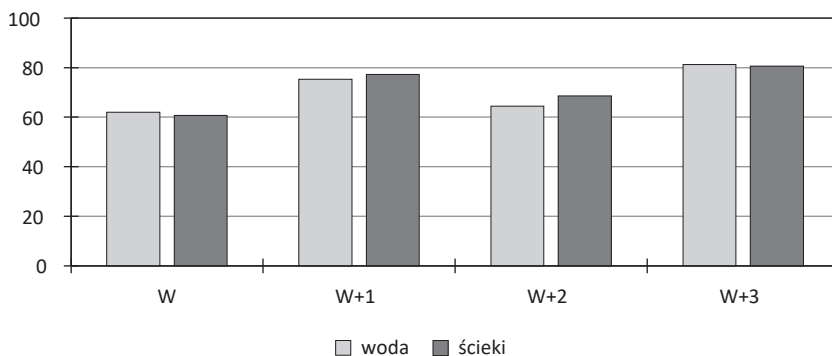
W modelach regresji panelowej na zastosowanie estymatorów dla danych panelowych wpłynęła uzyskana statystyka testów ilorazu wiarygodności dla $\rho=0$. Modele oszacowaliśmy przy założeniu występowania efektów losowych. Wynikało to przede wszystkim ze stałego charakteru zmiennej zależnej dla części obserwacji – miast, które decydowały się na coroczne podwyżki stawek opłat lub w analizowanym okresie utrzymywały jedną stawkę. Przeprowadzenie modelowania z użyciem efektów stałych byłoby w takiej sytuacji znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe (Kohler, Kreuter 2012). Zasadność przyjętego podejścia wsparły dodatkowo statystyki testów Jerry’ego Hausmana (Hausman 1978), które wskazały na większą efektywność estymatorów dla modeli z efektami losowymi niż z efektami stałymi.

Natomiast w modelach regresji liniowej nie zastosowaliśmy estymatorów danych panelowych, a model budowaliśmy na wszystkich dostępnych obserwacjach, traktując je jak dane przekrojowe. Było to podyktowane wynikami dwóch testów statystycznych, testu LM (Breuscha–Pagana) i F-testu (Walda), które jednoznacznie wskazują na przewagę modelu regresji liniowej nad modelem regresji panelowej (z efektami stałymi lub losowymi). Przyjęte postępowanie jest zgodne z sugestiami Kennedy’ego (2008).

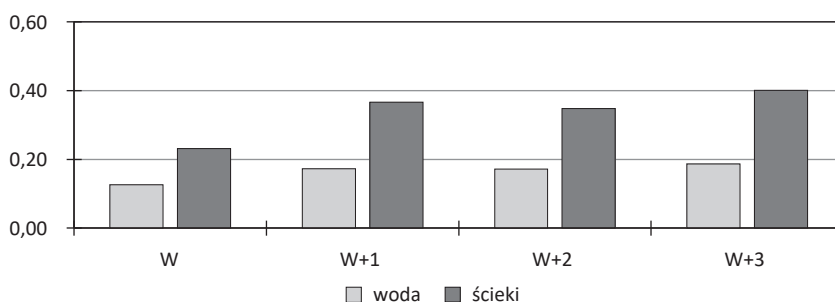
3. Częstość i wysokość zmian wysokości opłat w poszczególnych latach

Prosta analiza zmian wysokości stawek w kolejnych latach sugeruje, że zjawisko cyklu politycznego jest faktem. Odnosi się to zarówno do częstości decyzji o podniesieniu stawek (w latach wyborczych decyzje takie są podejmowane rzadziej), jak i do średniej wysokości wprowadzanych podwyżek (w latach niebędących latami wyborów podwyżki są zazwyczaj wyższe). Biorąc pod uwagę

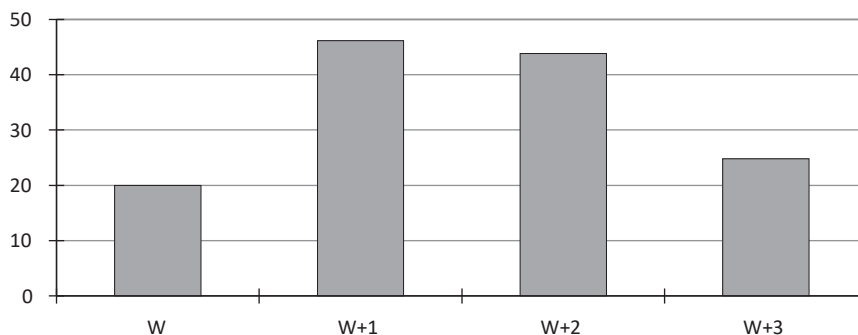
średnie, w roku wyborczym bardziej prawdopodobna jest obniżka niż podwyżka cen biletów komunikacji miejskiej. Zależności te widać na rycinach 1–7.



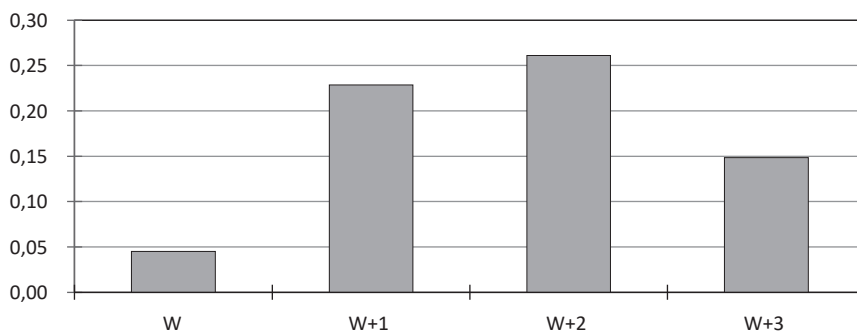
Ryc. 1. Odsetek miast wprowadzających podwyżki cen wody i ścieków w zależności od momentu cyklu politycznego – ceny bieżące, miasta pow. 30 tys., średnia za lata 2010–2016



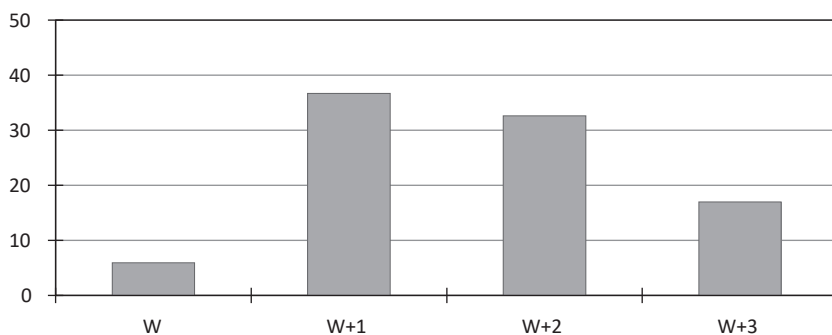
Ryc. 2. Średnia podwyżka cen wody i ścieków w zależności od momentu cyklu politycznego – ceny bieżące, miasta pow. 30 tys., średnia za lata 2010–2016 (zł)



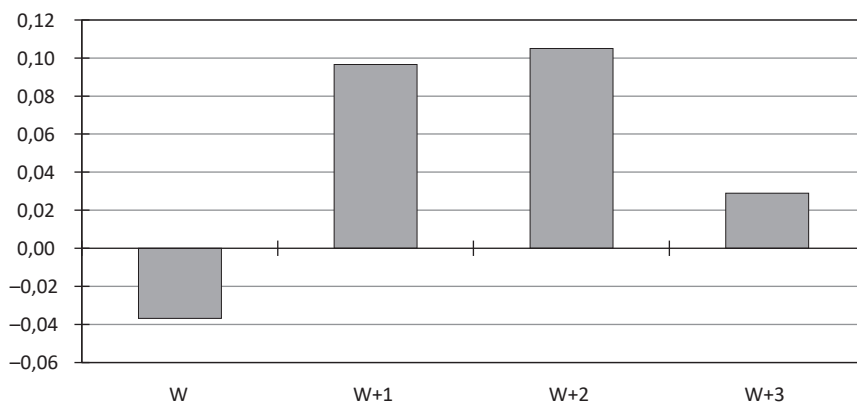
Ryc. 3. Odsetek miast podnoszących czynsze w mieszkaniach komunalnych w zależności od momentu cyklu politycznego – ceny bieżące, mnpp, średnia za lata 2010–2017



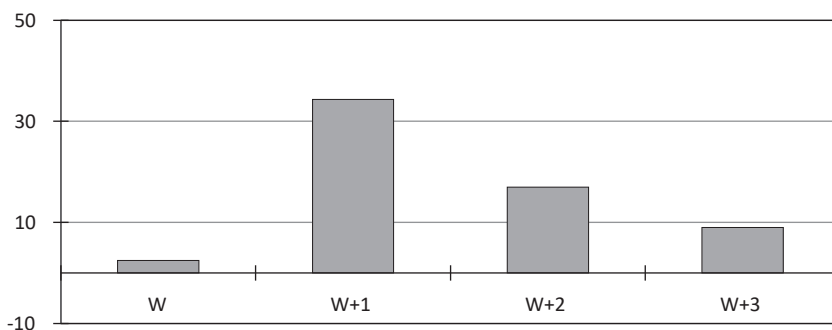
Ryc. 4. Średnia podwyżka czynszu w mieszkaniach komunalnych w zależności od momentu cyklu politycznego – ceny bieżące, mnp, średnia za lata 2010–2017 (zł)



Ryc. 5. Odsetek miast podnoszących ceny biletów jednorazowych w komunikacji miejskiej w zależności od momentu cyklu politycznego – ceny bieżące, średnia za lata 2010–2017



Ryc. 6. Średnia podwyżka/obniżka cen biletów jednorazowych w komunikacji miejskiej w zależności od momentu cyklu politycznego – ceny bieżące, średnia za lata 2010–2017 (zł)



Ryc. 7. Odsetek miast wojewódzkich zmieniających wysokość opłaty parkingowej w zależności od momentu cyklu politycznego – ceny bieżące, średnia za lata 2003–2016

Pobieżne przyjrzenie się rycinom (do bardziej precyzyjnej analizy przejdziemy w kolejnym rozdziale) sugeruje, że cykl polityczny widoczny jest bardziej w przypadku mieszkań komunalnych, biletów komunikacji miejskiej i opłat parkingowych niż cen wody i ścieków. Jest to zgodne z naszymi hipotezami 2.2–2.4 przedstawionymi w rozdziale metodycznym. W szczególności znaczenie ma sposób ustalania ceny wody. Przedsiębiorstwo przedstawia kalkulację ceny na podstawie reguł zapisanych w ustawie i rozporządzeniu. Możliwość blokowania podwyżki przez radnych są ograniczone. W niektórych przypadkach jest to na swój sposób wygodne – radni mogą głośno zademonstrować swój sprzeciw wobec podwyżki, wyrazić go nawet w głosowaniu, ale podwyżka i tak wchodzi w życie, nie trzeba więc ponosić finansowych konsekwencji zaniechania. Oczywiście nawet w takiej sytuacji w świadomości mieszkańców część „winy” za podwyżkę obciąża radnych, a zwłaszcza prezydenta miasta, ale koszt polityczny może być mniejszy niż w przypadku podwyżki czynszu za mieszkania komunalne.

Ponadto zgromadzone przez nas dane sugerują, że podwyżki są najczęściej wprowadzane w pierwszej połowie kadencji, a już w trzecim jej roku decyzje takie podejmowane są znacznie ostrożniej. Także i tę zależność widać przede wszystkim w odniesieniu do czynszów, opłat parkingowych i biletów komunikacji miejskiej; w przypadku opłat za wodę i ścieki jest ona niezauważalna.

4. Czy istnieje cykl polityczny w opłatach za lokalne usługi publiczne? Model wyjaśniający

W tej części artykułu stawiamy pytanie, czy widoczne na wykresach 1–6 fluktuacje zmian stawek opłat są rzeczywiście efektem cyklu politycznego, a nie skutkiem innych zdarzeń bądź procesów. Innymi słowy – czy biorąc pod uwagę alternatywne czynniki wyjaśniające, prawdopodobieństwo dokonania podwyżki opłaty w roku wyborczym jest istotnie statystycznie niższe niż w pozostałych latach? Dla każdej z badanych usług skonstruowaliśmy model logistycznej regresji panelowej, w której zmienna zależna ma charakter zero-jedynkowy i opisuje

sam fakt dokonania podwyżki opłaty. W bardziej złożonej wersji naszego modelu równanie regresji przyjmuje uogólnioną postać:

$$\text{wzrost}_{it} = \alpha_1 \cdot \text{przedwyborczy}_{it} + \alpha_2 \cdot \text{wyborczy}_{it} + \alpha_3 \cdot \text{powyborczy}_{it} + \beta \cdot Z_{it} + v_i + \varepsilon_{it}$$

gdzie:

i oznacza gminę,

t oznacza rok,

wzrost_{it} jest zero-jedynkową zmienną zależną oznaczającą fakt wystąpienia podwyżki, $\text{przedwyborczy}_{it}$, wyborczy_{it} i powyborczy_{it} są zero-jedynkowymi zmiennymi oznaczającymi kolejne etapy cyklu wyborczego,

Z_{it} jest wektorem zmiennych kontrolnych,

v_i jest indywidualnym efektem gminy,

ε_{it} jest losowym składnikiem zakłócającym.

Wyniki modelowania panelowego potwierdzają obecność cyklu politycznego w opłatach za lokalne usługi publiczne. Zgodnie z oczekiwaniami rok wyborczy wyraźnie zmniejsza prawdopodobieństwo podwyżek opłat.

Zacznijmy od modeli, w których koncentrujemy się na latach wyborczych, pomijając przy tym zróżnicowanie między pozostałymi latami cyklu wyborczego. Oczekiwaną zależność obserwujemy w przypadku wszystkich badanych przez nas usług (por. tab. 2). Jest ona najslabsza w przypadku cen wody

Tab. 2. Czynniki wyjaśniające podwyżki opłat za usługi – znaczenie roku wyborczego (modele regresji panelowo-logistycznej)

Zmienne niezależne	Zmienna zależna					
	Model 1 Wzrost ceny wody dla gospodarstw domowych		Model 2 Wzrost stawki czynszu za mieszkanie komunalne		Model 3 Wzrost ceny biletu komunikacji miejskiej	
	Ocena parametru β	e^β	Ocena parametru β	e^β	Ocena parametru β	e^β
<i>Zmienna cyklu wyborczego</i>						
• Rok wyborczy	-0,822***	0,439***	-1,519***	0,219***	-1,848***	0,158***
<i>Zmienne kontrolne</i>						
• Inflacja	0,460***	1,584***	0,318***	1,374***	–	–
• Zmiana zamożności	-0,159*	0,853*	–	–	–	–
• Duża inwestycja wodociągowa	–	–	nd	nd	nd	nd
• Duża inwestycja kanalizacyjna	–	–	nd	nd	nd	nd
• Zmiana ceny ropy	nd	nd	nd	nd	–	–
Istotność modelu test Chi-kwadrat	0,000		0,000		0,000	
Logarytm wiarygodności	-484,277		-252,104		-307,848	
N	924		455		763	

Uwaga: *** – istotność na poziomie 0,001; ** – istotność na poziomie 0,01; * – istotność na poziomie 0,05.

Zmienne nieistotne na poziomie 0,05 oznaczono '–'; e^β – iloraz szans.

(prawdopodobieństwo podwyżki jest w roku wyborczym dwuipółkrotnie niższe niż w innych latach), silniejsza w przypadku czynszów za mieszkania komunalne (rok wyborczy zmniejsza prawdopodobieństwo podwyżki pięciokrotnie), a najsilniejsza w przypadku biletów komunikacji miejskiej (różnica prawdopodobieństwa jest sześciokrotna).

Istotne okazały się także niektóre ze zmiennych traktowanych w naszym modelu jako zmienne kontrolne, ale ich wpływ był za każdym razem nieco słabszy niż wpływ roku wyborczego. W przypadku cen wody prawdopodobieństwo podwyżki zwiększa wyższa inflacja, a zmniejsza wzrost zamożności budżetu gminnego. W przypadku dwóch pozostałych opłat istotna jest tylko inflacja – jej wzrost zwiększa prawdopodobieństwo podwyżki. W przypadku komunikacji miejskiej pierwszy testowany model wskazywał na podobny do obserwowanego dla innych opłat wpływ inflacji, ale po dołączeniu zmiennej odnoszącej się do ceny ropy poziom inflacji utracił istotność statystyczną.

Przejdźmy teraz do modeli, w których przyglądamy się dokładniej poszczególnym okresom cyklu wyborczego. Najważniejsze konkluzje wynikające z tych modeli są zbliżone do omówionych powyżej, ale zauważamy też pewne różnice

Tab. 3. Czynniki wyjaśniające podwyżki opłat za usługi – znaczenie roku wyborczego, przedwyborczego i powyborczego (modele regresji panelowo-logistycznej)

Zmienne niezależne	Zmienna zależna					
	Model 1 Wzrost ceny wody dla gospodarstw domowych		Model 2 Wzrost stawki czynszu za mieszkanie komunalne		Model 3 Wzrost ceny biletu komunikacji miejskiej	
	Ocena parametru β	e^{β}	Ocena parametru β	e^{β}	Ocena parametru β	e^{β}
<i>Zmienne cyklu wyborczego</i>						
Rok przedwyborczy	1,013***	2,753***	–	–	1,106**	3,022**
Rok wyborczy	–	–	–1,573***	0,207***	–2,002***	0,135***
Rok powyborczy	0,658**	1,930**	–	–	–	–
<i>Zmienne kontrolne</i>						
Inflacja	0,528***	1,696***	0,308**	1,360**	–	–
Zmiana zamożności	–	–	–	–	–	–
Duża inwestycja wodociągowa	–	–	nd	nd	nd	nd
Duża inwestycja kanalizacyjna	–	–	nd	nd	nd	nd
Zmiana cen ropy	nd	nd	nd	nd	–	–
Istotność modelu – test Chi-kwadrat	0,000		0,000		0,000	
Logarytm wiarygodności	–476,795		–252,054		–303,041	
N	924		455		763	

Uwaga: *** – istotność na poziomie 0,001; ** – istotność na poziomie 0,01; * – istotność na poziomie 0,05.

Zmienne nieistotne na poziomie 0,05 oznaczono ‘–’; e^{β} – iloraz szans.

(por. tab. 3). W przypadku cen wody model nie wykazuje istotności roku wyborczego, ale szansa podwyżki wzrasta ponad dwuipółkrotnie w roku przedwyborczym i prawie dwukrotnie w roku powyborczym. Ostateczny efekt jest zatem podobny – podwyżek należy się spodziewać w innych latach, nie w roku, w którym przeprowadzone mają być wybory. W dalszym ciągu istotny jest też wpływ inflacji, znika natomiast istotność zmiany zamożności gminy.

W przypadku mieszkań komunalnych wyniki są niemal identyczne jak w poprzednio omawianej tabeli 2. Nadal zaznacza się efekt statystyczny roku wyborczego (pięciokrotnie zmniejszającego szansę podwyżki), natomiast lata przed i powyborcze nie odróżniają się specjalnie od innych okresów cyklu. W przypadku cen biletów komunikacji miejskiej do opisanej już zależności ujemnego wpływu roku wyborczego na prawdopodobieństwo podwyżki dochodzi jeszcze odwrotny efekt roku przedwyborczego (zwiększającego szansę podwyżki dwuipółkrotnie).

Także w przypadku modeli ujętych w tabeli 3 zmienne odnoszące się do etapów cyklu wyborczego są najsilniejszymi determinantami uwzględnionymi w modelach, nawet po uwzględnieniu wpływu zmiennych kontrolnych.

Zbliżone wyniki przyniosły modele regresji liniowej odnoszące się do cyklu politycznego mierzonego średnią wysokością podwyżek opłat w różnych latach (por. tab. 4). Tak jak w poprzednich modelach regresji logistycznej, rok wyborczy okazał się istotnym predyktorem podwyżek – ich wysokość jest istotnie niższa w roku wyborczym niż w innych latach. Zależność ta jest przy tym silniejsza

Tab. 4. Czynniki wyjaśniające wysokość podwyżek opłat w poszczególnych latach – znaczenie roku wyborczego (modele regresji liniowej)

Zmienne niezależne	Model 1	Model 2	Model 3
	Średni wzrost ceny wody dla gospodarstw domowych	Średni wzrost stawki czynszu za mieszkanie komunalne	Średni wzrost ceny biletu komunikacji miejskiej
	Y: % zmiana ceny wody między rokiem t-1 a t	Y: % zmiana stawki czynszu między rokiem t-1 a t	Y: % zmiana ceny biletu między rokiem t-1 a t
<i>Zmienna cyklu</i>			
Rok wyborczy	-0,010*	-0,042**	-0,047***
<i>Zmienne kontrolne</i>			
Inflacja	0,009***	0,022***	0,018*
Zmiana zamożności (log)	-	-	-
Duża inwestycja wodociągowa	-	nd	nd
Duża inwestycja kanalizacyjna	-	nd	nd
Zmiana cen ropy	nd	nd	-
Adj. R2	0,11	0,09	0,18
N	924	455	762
Istotność modelu	0,000	0,000	0,000

Uwaga: dla zmiennych podano wartości parametru β ; *** – istotność na poziomie 0,001; ** – istotność na poziomie 0,01; * – istotność na poziomie 0,05.

Zmienne nieistotne na poziomie 0,05 oznaczono '-'.¹

niż wpływ inflacji, traktowanej w naszych modelach jako zmienna kontrolna. Podobnie jak w modelach opisywanych w tabelach 2 i 3, cykl wyborczy zaznacza się najsilniej w przypadku cen biletów komunikacji miejskiej, a zdecydowanie najsłabiej w przypadku cen wody (w tym ostatnim przypadku jest istotny statystycznie tylko na poziomie 0,05). W modelach, w których uwzględniliśmy nie tylko sam rok wyborczy, ale także zmienne zero-jedynkowe oznaczające rok przed- i powyborczy, istotność cyklu politycznego dla wysokości podwyżek cen wody w ogóle znikła (jedyną istotną zmienną wyjaśniającą uwzględnioną w modelu pozostał wskaźnik inflacji). W przypadku cen biletów autobusowych rok wyborczy pozostał najistotniejszą zmienną wyjaśniającą, nie udało się natomiast zaobserwować znaczenia roku przed- i powyborczego. Jeszcze inaczej wygląda sytuacja w modelu odnoszącym się do wysokości podwyżek czynszów w mieszkaniach komunalnych. Rok wyborczy pozostał zmienną istotną, ale tylko na poziomie 0,05, jego wpływ był słabszy niż wskaźnika inflacji (por. tab. 5). Rozróżnienie pomiędzy pozostałymi latami cyklu wyborczego okazało się nieistotne we wszystkich modelach testowanych w tej części analiz.

Tab. 5. Czynniki wyjaśniające średnią wysokość podwyżki opłat za usługi – znaczenie roku wyborczego, przedwyborczego i powyborczego (modele regresji liniowej)

Zmienne niezależne	Model 1	Model 2	Model 3
	Średni wzrost ceny wody dla gospodarstw domowych	Średni wzrost stawki czynszu za mieszkanie komunalne	Średni wzrost ceny biletu komunikacji miejskiej
	% zmiana ceny wody między rokiem t-1 a t	% zmiana stawki czynszu między rokiem t-1 a t	% zmiana ceny biletu między rokiem t-1 a t
<i>Zmienne cyklu:</i>			
Rok przedwyborczy	–	–	–
Rok wyborczy	–	–0,041*	–0,047***
Rok powyborczy	–	–	–
<i>Zmienne kontrolne</i>			
Inflacja	0,010***	0,022***	–
Zmiana zamożności (log)	–	–	–
Duża inwestycja wodociągowa	–	nd	nd
Duża inwestycja kanalizacyjna	–	nd	nd
Zmiana cen ropy	nd	nd	–
Adj. R2	0,07	0,08	0,18
N	924	455	762
Istotność modelu	0,000	0,000	0,000

Uwaga: *** – istotność na poziomie 0,001; ** – istotność na poziomie 0,01; * – istotność na poziomie 0,05.

Zmienne nieistotne na poziomie 0,05 oznaczono ‘–’.

5. Podsumowanie i postulaty pod adresem przyszłych badań.

Przeprowadzone badanie potwierdziło występowanie cyklu politycznego w opłatach za usługi. Wpływ lat wyborczych staraliśmy się kontrolować innymi potencjalnymi zmiennymi wyjaśniającymi, w odróżnieniu od wcześniejszych badań prowadzonych na ten temat w Polsce. Na prawdopodobieństwo podwyżki cen ma wpływ także poziom inflacji, a w pojedynczych modelach również inne uwzględnione zmienne, ale znaczenie cyklu wyborczego okazało się najwyższe.

Cykl polityczny najsilniej zaznacza się w przypadku cen biletów komunikacji miejskiej, nieco słabiej czynszów za mieszkania komunalne, a stosunkowo naj słabiej w przypadku cen wody. W naszych rozważaniach teoretycznych sugerowaliśmy, że zróżnicowanie to może być wynikiem czterech czynników (ujętych w hipotezach 2.1–2.4 i podsumowanych wcześniej w tab. 1). Zestawienie postawionych hipotez z faktycznymi rezultatami pokazuje tabela 6. Nie umiemy precyzyjnie określić, który z analizowanych czynników ma największe znaczenie, ale widzimy, że zróżnicowanie jest zgodne z przewidywanym w świetle hipotezy 2.3 (formalnej swobody ustalenia ceny) i hipotezy 2.4. (postrzeganej roli ceny i technokratyczności versus polityczności jej stanowienia), a w znacznym stopniu także hipotezy 2.2 („widoczności” opłaty).

Znacząca jest zwłaszcza różnica w sile cyklu politycznego odniesionego do cen wody i dwóch pozostałych badanych usług. Dominujące znaczenie ma tutaj quasi-technokratyczny proces ustalania ceny wody, która jest pochodną kalkulacji kosztów przestawianych przez jednostkę wykonującą usługę (np. spółkę komunalną). Ważne jest także, że zmiana taryfy może być w niektórych sytuacjach wprowadzona pomimo sprzeciwu rady gminy. W pewnym sensie stwarza to szczególną okazję dla radnych – mogą oni zademonstrować wyborcom swój sprzeciw wobec podwyżki (głosując przeciw), nie obawiając się równocześnie negatywnych konsekwencji ekonomicznych dla gminy, które mogłoby wynikać z utrzymywania taryf niepokrywających kosztów wykonywania usługi.

Tab. 6. Zróżnicowanie siły cyklu politycznego w przypadku poszczególnych usług – koncepcja wyjaśniająca

	Woda	Czynsze w mieszkaniach komunalnych	Bilety komunikacji miejskiej
Powszechność korzystania z usługi	++	0	+
Widoczność opłaty	0	0	++
Swoboda ustalania cen przez samorząd	0	+	++
Postrzegana rola ceny w finansowaniu, technokratyczność versus polityczność zarządzania	0	+	++
Faktyczna siła cyklu politycznego	+	++	+++

Zauważona różnica w sile cyklu politycznego w przypadku czynszów w mieszkaniach komunalnych i biletach komunikacji miejskiej łączy się

z kolei prawdopodobnie z powszechnością zainteresowania wyborców daną usługą i „widocznością” ceny. W przypadku czynszów powszechność ta jest mniejsza ze względu na stosunkowo niewielki odsetek komunalnych zasobów mieszkaniowych w większości polskich miast. Ale znaczenie może mieć także obecne w świadomości wielu polityków lokalnych (nieobowiązujące już od kilku lat) ograniczenie prawne maksymalnej wysokości czynszu.

W naszym przekonaniu badania cyklu politycznego w odniesieniu do lokalnych usług publicznych w Polsce wymagają kontynuacji. W szczególności nie umiemy na razie powiedzieć, jakie cechy gmin wzmacniają podatność na występowanie tego zjawiska. Przypuszczamy, że na pojawianie się cyklu politycznego (lub jego brak) wpływać mogą czynniki zarówno ekonomiczne, jak i polityczne, a zwłaszcza intensywność konkurencji politycznej, ale hipotezy te wymagają jeszcze potwierdzenia.

Warto byłoby również zbadać stopień skuteczności działań polityków w zakresie manipulowania momentem wprowadzania zmian cen. Czy stosowanie się do zasady cyklu politycznego prowadzi do zakładanego sukcesu wyborczego z większym prawdopodobieństwem niż w samorządach nieuwzględniających roku wyborczego w swojej polityce cenowej?

Skomplikowana metodycznie weryfikacja opisanych w powyższych akapitach zależności powinna być przedmiotem dalszych dociekań w przyszłości.

Literatura

- Akhmedov A., Zhuravskaya E., 2004, „Opportunistic political cycles: Test in a young democracy settings”, *The Quarterly Journal of Economics*, t. 119, nr 4, s. 1301–1338.
- Alesina A., 1988, *Macroeconomics and Politics. NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge: MIT Press.
- Aziewicz T., 1994, *Rynek usług komunalnych w Polsce*, Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Baleiras R., Costa J., 2004, „To be or not to be in office again: An empirical test of a local political business cycle rationale”, *European Journal of Political Economy*, t. 20, nr 3, s. 655–671.
- Blais A., Nadeau R., 1992, „The electoral budget cycle”, *Public Choice*, t. 74, nr 4, s. 389–403.
- Benito B., Bastida F., Vincente C., 2012, „Political budget cycles in local governments”, *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, t. 10, nr 4, s. 341–361.
- Benito B., Guillamón M.-D., Rios A.-M., 2017, „The electoral budget cycle on municipal waste collection expenditure”, *Applied Economics*, t. 49, nr 41, s. 4161–4179.
- Blom-Hansen J., Bækgaard M., Serritzlew S., 2014, „Tax imitations and revenue shifting strategies in local government”, *Public Budgeting and Finance*, t. 34, nr 1, s. 64–84.
- Borge L.E., 2000, „Charging for public services: the case of utilities in Norwegian local governments”, *Regional Science and Urban Economics*, t. 30, nr 6, s. 703–718.
- Brender A., 2003, „The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989–1998”, *Journal of Public Economics*, t. 87, nr 9–10, s. 2187–2205.
- Brender A., Drazen A., 2005, „Political budget cycles in new versus established democracies”, *Journal of Monetary Economics*, t. 52, nr 7, s. 1271–1295.

- Dafflon B., 2015, „Charging for local services: why and how? A critical assessment of Swiss practices in the last two decades”, w: J. Kim, J. Lotz, N.J. Mau (red.), *Interaction Between Local Expenditure Responsibilities and Local Tax Policy*, Rosendahls: Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior and The Korea Institute of Public Finance.
- Drazen A., Eslava M., 2005, *Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory and Evidence*, NBER Working Paper Series, Working Paper 11085.
- Eryilmaz F., Mercan M., 2015, „Political budget cycles: evidence from Turkey”, *Annals of the 'Constantin Brâncușu' University of Târgu Jiu Economy Series*, r. 2, s. 5–14.
- Guillamón M. D., Bastida F., Benito B., 2013, „The electoral budget cycle on municipal police expenditure”, *European Journal of Law and Economics*, t. 36, nr 3, s. 447–469.
- Hausman J., 1978, „Specification tests in econometrics”, *Econometrica*, t. 46, nr 6, s. 1251–1271.
- Herczyński J., Sobotka A., 2013, *Sieć szkół podstawowych I gimnazjów 2007–2012*, Warszawa: IBE.
- Houlberg K., 2007, *The Fine Art of Creating Local Political Business Cycles – The Case of Danish Municipalities 1989 – 2005*, paper for XVI Nordic Conference for Local Government Research in Gothenburg, Sweden, 23–25.11.2007.
- Kalecki M., 1943, „Political aspects of full employment”, *Political Quarterly*, t. 14, nr 4, s. 322–330.
- Kalecki M., 1968, „Trend and the business cycles reconsidered”, *Economic Journal* 78(310), s. 263–276.
- Kennedy P., 2008, *A Guide to Econometrics*, wyd. 6, Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Khemani S., 2004, „Political cycles in a developing economy: Effect of elections in the Indian states”, *Journal of Development Economics*, t. 73, nr 1, s. 125–154.
- King D.S., 1984, *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*, London: Allen & Unwin.
- Kneebone R., McKenzie K., 2001, “Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An Examination of Canadian Provinces”, *International Tax and Public Finance*, t. 8, nr 5–6, s. 753–774.
- Kohler U., Kreuter F., 2012, *Data Analysis Using Stata*, wyd. 3, Stata Press.
- Łukomska J., Swianiewicz P., 2015, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Warszawa: Municipium.
- McCubbins M., Moule E., 2010, „Making mountains of debt out of molehills: The procyclical implications of tax and expenditure limitations”, *National Tax Journal*, t. 63, nr 3, s. 603–622.
- Mouritzen P.E., 1989, „The local political business cycle”, *Scandinavian Political Studies*, t. 12, nr 1, s. 37–55.
- Medina L., Lema D., 2004, „Electoral budget cycles: The case of the Argentine Provinces”, MPRA Paper No. 21504.
- Nordahus W.D., 1975, „The political business cycle”, *Review of Economic Studies*, t. 42, nr 2, s. 169–190.
- Peltzman S., 1992, „Voters as fiscal conservatives”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 107, nr 2, s. 327–361.
- Persson T., Tabellini G., 1990, *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, New York: Harwood Academic Publishers.
- Politowska M., 2015, *Mieszkańcowy zasób gminy w polityce miast na prawach powiatu, praca magisterska*, Uniwersytet Warszawski, WGiSR.

- Rosenberg J., 1992, „Rationality and the political business cycle: The case of local government”, *Public Choice*, t. 73, nr 1, s. 71–81.
- Sakurai S., Menezes-Filho N., 2008, „Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities”, *Public Choice*, t. 137, nr 1–2, s. 301–314.
- Schneider C.J., 2010, „Fighting with one hand tied behind the back: Political budget cycles in the West German states”, *Public Choice*, t. 142, nr 1–2, s. 125–150.
- Sedmíhřadská L., Kubík R., Haas J., 2011, „Political business cycle in Czech municipalities”, *Prague Economic Papers*, t. 2011, nr 1, s. 59–70.
- Shi M., Svensson J., 2002, *Conditional Political Budget Cycles*, CEPR Discussion Paper No. 3352.
- Sjahrir B.S., Kis-Katos K., Schulze G.G., 2013, „Political budget cycles in Indonesia on the district level”, *Economic Letters*, t. 120, nr 2, s. 342–345.
- Swianiewicz P., 2008, „Nowe koncepcje zarządzania i polityki miejskiej w świadomości liderów lokalnych w Polsce”, w: S. Michałowski (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej* (s. 473–483), Lublin: UMCS.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa: Municipium.
- Swianiewicz P., 2017, „Urynkowienie, prywatyzacja i rekommunalizacja. Formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich”, *Samorząd Terytorialny*, nr 5, s. 11–26.
- Tufte E.R., 1978, *Political Control of the Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Wolman H., Davis B., 1980, *Local Government Strategies to Cope with Fiscal Stress*, Washington: Urban Institute.
- Veiga L.G., Veiga F.J., 2007, „Political business cycles at the municipal level”, *Public Choice*, t. 131, nr 1–2, s. 45–64.