

Jan FAŁKOWSKI*

Grażyna BUKOWSKA**

Monopolizacja władzy a wyniki gospodarcze na poziomie Polski lokalnej¹

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza konsekwencji, jakie może przynieść dla wybranych procesów społeczno-gospodarczych w gminach wiejskich w Polsce brak wymiany na stanowisku wójta. Wykorzystując proste modelowanie ekonometryczne, w artykule porównano gminy, w których od pierwszych wyborów z roku 1990 przez sześć kadencji (tj. także po wyborach w roku 2010) urząd wójta piastowany był przez jedną osobę z gminami, w których takiej ciągłości władzy nie zaobserwowano. Materiałem do porównań są zmienne opisujące poziom bezrobocia, strukturę gminnego budżetu, oraz uczestnictwo obywateli w wyborach samorządowych. Uzyskane wyniki skłaniają do przyjęcia hipotezy, iż monopolizacja władzy na poziomie lokalnym nie ma wpływu na kondycję gospodarczą gmin. Z drugiej strony, przeprowadzone analizy pokazują, że przekłada się ona na zmniejszone zainteresowanie mieszkańców wyborami do władz lokalnych. Brak jednoznacznie pozytywnych skutków długiego sprawowania władzy, gdy chodzi o wyniki gospodarcze, przy jednoczesnej mniejszej aktywności obywateli w życiu politycznym (gdy chodzi o udział w wyborach), skłania do stawiania pytań o funkcjonowanie mechanizmów selekcji władzy i ryzyko występowania procesów zawłaszczania państwa przez lokalne elity polityczne.

Słowa kluczowe: monopol władzy, konkurencja polityczna, reelekcja, wybory lokalne

Kody klasyfikacji JEL: H3, H4

Artykuł nadesłany 15 lipca 2015r., zaakceptowany 2 marca 2016r.

* Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomii Politycznej; e-mail: jfalkowski@wne.uw.edu.pl

** Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych Katedra Ekonomii Politycznej; e-mail: g.bukowska@uw.edu.pl

¹ Artykuł powstał w wyniku realizacji projektów badawczych:

- nr 2013/09/D/HS4/01038, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki,
- nr 2014/13/B/HS4/03204, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Wprowadzenie

Literatura ekonomiczna dostarcza wielu argumentów wskazujących na to, że sposób, w jaki zorganizowana jest scena polityczna w danym państwie, może wpływać na rozmaite aspekty funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Wybór instytucji politycznych i będący jego pochodną rozkład władzy politycznej stanowią bardzo ważny element rozważań poświęconych między innymi nierównościom dochodowym (zob. m.in. Boix [2010]), skuteczności działań grup interesu [Becker, 1983], czy też konkretnym rozwiązaniom składającym się na realizowaną politykę gospodarczą (zob. m.in. Persson i Tabellini [2000]).

Znaczenie, jakie rozkład siły politycznej i związany z nim stopień koncentracji władzy może mieć dla polityki i wyników gospodarczych, w sposób naturalny akcentowane jest w pracach porównujących ze sobą systemy autorytarne z systemami demokratycznymi, czy też w pracach analizujących efekty, które można wiązać z procesami demokratyzacyjnymi (zob. m.in. Przeworski i Limongi [1993]; Barro [1996]; Glaeser i in. [2004]; Rodrik i Wacziarg [2005])². Jednak coraz częściej wątek ten przewija się również w tekstach starających się wytłumaczyć duże różnicowanie wyników gospodarczych w ramach państw demokratycznych. Widać to chociażby w rozważaniach poświęconych znaczeniu, jakie poziom konkurencji między podmiotami ubiegającymi się o władzę może mieć dla różnego rodzaju realizowanej polityki, czy też w pracach analizujących korzyści, jakie wynikać mogą z faktu posiadania bliskich relacji z osobami pełniącymi ważne funkcje publiczne (zob. np. Faccio [2006]; Bertrand i in. [2008]; Besley i in. [2010]; Acemoglu i in. [2014]).

Zainteresowanie zjawiskiem koncentracji władzy w ramach systemów demokratycznych w sposób bezpośredni można wiązać z faktem, iż możemy znaleźć wiele przykładów, kiedy to przeprowadzane wybory nie skutkowały zmianą rządów, a osoby zajmujące wysokie urzędy mogły pełnić swoje funkcje w sposób nieprzerwany przez kilka kadencji³. Biorąc pod uwagę, że w demokracji zmiana osób piastujących ważne urzędy jest czymś naturalnym (por. definicja demokracji u Przeworskiego [1991]), a z punktu widzenia efektywności wykorzystywania zasobów wspólnych może być ona dodatkowo zjawiskiem

² Warto w tym miejscu dodać, iż istniejące prace podejmujące problem wpływu demokracji na wzrost gospodarczy, zwłaszcza te przyjmujące perspektywę długookresową, nie prowadzą do jednoznacznych konkluzji (z ostatnich opracowań zob. np. Murtin i Wacziarg [2014]; Acemoglu i in. [2015]).

³ Jako ilustrację można tu podać nie tylko wieloletnie okresy rządów kierowanych przez jedną osobę (np. 14-letni okres rządów Konrada Adenauera, 16-letni okres rządów Helmuta Kohla w Niemczech, czy też 11-letni okres rządów Margaret Thatcher w Wlk. Brytanii), ale także długie okresy, kiedy władza sprawowana była przez tę samą formację polityczną (np. rządy CDU w Niemczech w okresie 1949–1969; rządy socjaldemokracji w Szwecji w okresie 1932–1976; lub też rządy Partii Konserwatywnej w Wielkiej Brytanii w okresie 1979–1997). Dalszych przykładów dostarczyć mogą prace analizujące wymiennosc polityków w USA lub we Włoszech (zob. np. Matland i Studlar [2004]; Merlo i in. [2010]).

pożądanym, przykłady długiego sprawowania władzy skłaniają do zadawania pytań o to, w jaki sposób brak rotacji na ważnych stanowiskach w państwie przekłada się na rozmaite aspekty jego funkcjonowania, w tym na osiągnięte wyniki gospodarcze.

Przyglądanie się tej kwestii wydaje się zasadne zwłaszcza w świetle licznych prac teoretycznych wskazujących na to, iż rządzący, dążąc do maksymalizacji swoich szans na reelekcję, mogą świadomie rezygnować z rozwiązań optymalnych z punktu widzenia ogółu społeczeństwa (zob. np. Krusell i Rios-Rull [1996]; Acemoglu i Robinson [2001]; Besley i Persson [2009]). Co ważne, może się to odbywać nie tylko kosztem wyborców, którzy popierają opozycję (zob. np. Glaeser i Schleifer [2005]), ale również kosztem elektoratu tradycyjnie sprzyjającego sprawującym władzę (zob. np. Besley i Coate [1998]; Saint-Paul i in. [2015]). Analiza wpływu, jaki zmiana władzy, lub jej brak, wywiera na wyniki gospodarcze motywowana może być również poprzez odwołanie do badań podkreślających korzyści, które mogą wynikać ze stabilności politycznej w państwie. Z drugiej strony, problem ten analizować warto w nawiązaniu do prac zwracających uwagę na fakt, iż zjawisko długiego sprawowania władzy może nieść ze sobą ryzyko zawłaszczenia państwa przez elity polityczne (zob. np. Acemoglu i Robinson [2008]; Besley i Persson [2011]). Wreszcie, dla dodatkowego zilustrowania wpływu, jaki zmiana władzy bądź jej brak może wywierać na kształtowanie procesów społecznych, można przywołać prace pokazujące, iż wyniki gospodarcze w państwie mogą silnie zależeć od cech lidera obozu politycznego sprawującego rządzący [Jones, Olken, 2005; Dreher i in., 2009; Besley i in., 2011].

Problem długiego trwania u władzy w sposób naturalny analizowany jest w odniesieniu do efektywności wykorzystania zasobów na poziomie centralnym (zob. np. Aisen i Veiga [2013]; Bellettini i in. [2013a]; Jong-A-Pin [2009]). Równie zasadne wydaje się jednak podnoszenie go także w kontekście funkcjonowania mniejszych społeczności, z perspektywy lokalnej (zob. m.in. Boyne i in. [2012]; Sorensen [2014]; Uppal [2011]). Ten drugi punkt widzenia przyjęto właśnie w tym artykule. Autorzy analizują efekty długiego sprawowania władzy z perspektywy wyborów do samorządu terytorialnego. Przykład, który poddano tu analizie dotyczy wyborów wójtów w polskich gminach w latach 1990–2010⁴. Główna uwaga koncentruje się na gminach wiejskich. W 170 gminach tego typu (stanowiących blisko 11% całej populacji gmin wiejskich w Polsce) osoby sprawujące urząd wójta w wyniku wyborów w 2010 r., pełniły tę funkcję nieprzerwanie przez sześć kadencji począwszy od pierwszych wyborów samorządowych w 1990 roku (z nominacji rad gmin w latach 1990, 1994 i 1998, oraz wygrywając bezpośrednio wybory w latach 2002, 2006

⁴ Warto w tym miejscu przytoczyć badania CBOS wskazujące na to, iż Polacy uważają wybory władz gmin i miast za najważniejsze spośród wyborów władz samorządowych różnych szczebli [CBOS, 2014].

i 2010)⁵. W artykule analizowano, na ile tak postrzegana monopolizacja lokalnej sceny politycznej mogła przełożyć się na strukturę budżetu tych gmin, obserwowany tam poziom bezrobocia oraz realizowane wydatki inwestycyjne. Sprawdzone również, w jakim stopniu zjawisko długiego sprawowania władzy mogło wpłynąć na uczestnictwo mieszkańców w wyborach samorządowych. Istniejące prace zwracają bowiem uwagę, iż brak wymiany osób sprawujących władzę może negatywnie wpływać na poziom konkurencji politycznej i skłonność obywateli do głosowania (por. z dyskusją w De Benedetto i De Paola [2015]). W efekcie brak rotacji na ważnych stanowiskach w państwie może ograniczać skuteczność mechanizmów kontroli władzy, jaką powinny zapewniać w systemach demokratycznych cyklicznie organizowane wybory.

Zarysowane wyżej wątki, zwłaszcza w ujęciu empirycznym, nie były jak dotąd przedmiotem szerszej debaty akademickiej w Polsce. W literaturze ekonomicznej, przynajmniej według najlepszej wiedzy autorów, brak jest prac, które by w sposób usystematyzowany przyglądały się tym kwestiom. Również krajowa literatura politologiczna, szczególnie ta oparta na analizach ilościowych, jest bardzo ograniczona. Jednym z nielicznych wyjątków jest praca Bartnickiego [2014], w której autor analizuje czynniki warunkujące ciągłość władzy wykonawczej w polskich gminach w latach 2002–2010⁶. W porównaniu z tą pracą, przedstawiana analiza różni się w trzech istotnych aspektach. Po pierwsze, o ile Bartnicki wskazuje czynniki sprzyjające reelekcji, w niniejszym tekście główna uwaga skupia się na tym, na ile długie sprawowanie władzy może wpływać na strukturę gminnego budżetu, poziom bezrobocia, czy też uczestnictwo obywateli w wyborach. Tym samym, przedmiotem zainteresowania są tutaj nie przyczyny, ale efekty długiego sprawowania władzy. Po drugie, przedmiotem prezentowanych tu badań są lata 1990–2010, co pozwala przyrzeć się fenomenowi ciągłości władzy ze znacznie dłuższej perspektywy. Po trzecie wreszcie, w odróżnieniu od wspomnianej pracy Bartnickiego, przedstawiana tu analiza bazuje na populacji gmin wiejskich. Dzięki temu minimalizowane jest ryzyko obciążenia uzyskiwanych wyników wpływem zmiennych nieobserwowalnych, które w istotnym stopniu różnić się będą między poszczególnymi typami gmin (np. takich jak stopień penetracji lokalnej sceny politycznej przez partie polityczne o zasięgu ogólnokrajowym)⁷.

⁵ Jeśli spojrzymy na wszystkie gminy w Polsce (tj. zarówno wiejskie, wiejsko-miejskie, jak i miejskie), to odsetek gmin z wójtami/burmistrzami/prezydentami '6-kadencyjnymi' wynosi 8% (3,4% w przypadku burmistrzów, 10,8% w przypadku wójtów i 0% w przypadku prezydentów miast) [Miros, 2010].

⁶ W pewnym stopniu do dyskusji tej nawiązuje również opracowanie Kwiatkowskiego i in. [2011]. Zamieszczona tam analiza ilościowa prowadzona jest jednak na dość zagregowanym poziomie. Autorzy rozróżniają między gminami do 20 tys. mieszkańców, gminami powyżej 20 tys. mieszkańców oraz miastami na prawach powiatu i swoje wyniki przedstawiają w podziale na te trzy zagregowane grupy. W tym sensie przedstawiana tu analiza, prowadzona na poziomie konkretnej gminy, może być postrzegana jako rozszerzenie i uzupełnienie tamtego spojrzenia.

⁷ Więcej na temat różnic pomiędzy poszczególnymi typami gmin, które mogą być istotne z perspektywy niniejszego artykułu zob. m.in. Kwiatkowski i in. [2011].

Zabieg ten wpływa oczywiście na liczebność analizowanej próby, ale warto tu zaznaczyć, iż przedstawiane badanie w dalszym ciągu bazuje na przeszło 1500 obserwacjach.

Poruszane tu wątki w sposób naturalny dotyczą ważnych aspektów funkcjonowania sceny politycznej w Polsce na poziomie lokalnym i w ten sposób niniejszy artykuł wpisuje się w szerszą debatę poświęconą kondycji samorządów terytorialnych (zob. m.in. Gąciarz i Bartkowski [2012]; Bober i in. [2013]). Choć na wyniki prezentowanego badania należy patrzeć przez pryzmat kilku ważnych ograniczeń (patrz dalej), to wydaje się, że mogą one posłużyć do lepszego ukierunkowania dyskusji przynajmniej w dwóch istotnych obszarach. Po pierwsze, mogą one być przydatne w debacie na temat ewentualnego wprowadzenia górnego limitu w liczbie kadencji w sprawowaniu urzędu wójta (na podobieństwo rozwiązań regulujących wybory prezydenta państwa)⁸. Po drugie, omawiane tu zagadnienia mogą okazać się wartościowe dla debaty poświęconej funkcjonowaniu mechanizmów selekcji władzy. W tym kontekście, mogą one pomóc przy sformułowaniu bardziej precyzyjnych hipotez odnośnie tego, czy brak wymiany elit politycznych na poziomie lokalnym w Polsce może być widziany jako siła demokracji (dzięki umożliwieniu pozostawienia dobrego kandydata na stanowisku), czy też raczej jako jej słabość (wskazując na brak możliwości odwołania słabego kandydata z urzędu).

W artykule omówiono kolejno: teorie ekonomiczne, które pozwalają na formułowanie konkretnych hipotez odnośnie wpływu monopolizacji sceny politycznej na wyniki gospodarcze; dane wykorzystane na potrzeby prezentowanego badania; zastosowane podejście empiryczne; oraz wyniki, które otrzymano. Całość kończy krótkie podsumowanie przedstawiające kluczowe wnioski.

Monopolizacja sceny politycznej a wyniki gospodarcze – zarys teoretyczny

Rozważania poświęcone wpływowi, jaki koncentracja siły politycznej i długie sprawowanie władzy mogą nieść dla wyników gospodarczych często łączy się z teoriami rozwijanymi w ramach ekonomii politycznej. Ważnym punktem odniesienia w tego typu badaniach są modele bazujące na teorii agencji. Zwracając uwagę na potencjalną rozbieżność funkcji celu pomiędzy rządzącymi a obywatelami oraz na występującą między nimi asymetrię informacji, modele te pozwalają lepiej zrozumieć motywacje, które skłaniają polityków do podejmowania konkretnych działań w okresie pełnienia powierzonych im funkcji (zob. m.in. Besley [2007]). W ten sposób, dają one podstawy przy formułowaniu konkretnych hipotez łączących długie sprawowanie władzy z wynikami gospodarczymi, czy to poprzez odwołania do teorii pogoni za rentą

⁸ Warto zwrócić uwagę, iż postulat wprowadzenia kadencyjności na stanowiskach prezydentów miast, burmistrzów czy wójtów powraca cyklicznie w wypowiedziach przedstawicieli różnych partii w Polsce. Zob. również np. Adamowicz [2014].

polityczną, teorii grup interesu, teorii kapitału ludzkiego, czy też rozważań na temat siły państwa. Poniżej przedstawiono w skrócie podstawowe argumenty, które na bazie tych teorii można wyprowadzić.

W pewnym uproszczeniu, debatę ekonomiczną poświęconą konsekwencjom gospodarczym długiego sprawowania władzy można sprowadzić do dwóch stanowisk. Pierwszemu z nich towarzyszą argumenty wskazujące, iż ciągłość władzy – zwłaszcza potwierdzana w cyklicznie organizowanych wyborach – może pozytywnie wpływać na realizowane polityki i osiągnane wyniki gospodarcze poprzez akumulację doświadczenia i korzyści płynące ze swoistej specjalizacji w pełnieniu urzędu. W ujęciu tym podkreśla się szczególnie fakt, iż politycy pełniący powierzone im funkcje przez dłuższy czas nabierają doświadczenia i tym samym wraz z upływem lat będą działali bardziej efektywnie aniżeli ci, którzy takim kapitałem nie dysponują (zob. np. Padro i Miquel i Snyder [2006]; Alt i in. [2011]). Dodaje się również często, iż sprawowanie urzędu przez kilka kadencji pozwala przyjąć politykom dłuższy horyzont czasowy, co powinno skutkować większą skłonnością do podejmowania długoterminowych inwestycji a w efekcie tworzeniem trwalszych podstaw wzrostu gospodarczego⁹. Nieco inny aspekt, który również pozwala wskazywać na pozytywną zależność między długością sprawowania władzy a wynikami gospodarczymi dotyczy kwestii stabilności politycznej i równowagi, które ustalają się w wyniku trwałego rozkładu siły politycznej (zob. North i in. [2009]). W tym kontekście uwagę zwraca się przede wszystkim na fakt, iż ciągłość w pełnieniu ważnych stanowisk zwiększa przewidywalność zachowań władzy, a tym samym w istotnym stopniu zmniejsza koszty transakcyjne towarzyszące funkcjonowaniu państwa. Wskazuje się również na to, iż stabilność polityczna jest istotnym warunkiem budowania kompetencji państwa, tak fiskalnych, jak i prawnych, które będą stanowić o jego sile (Besley i Persson [2011])¹⁰. Zwraca się tu bowiem uwagę na to, iż rządzący będą mieli motywację do zwiększania kompetencji państwa tak długo, jak gromadzone dzięki temu zasoby będą pozostawały pod ich kontrolą. Rosnące ryzyko utraty władzy natomiast będzie prowadziło rządzących do działań uszczuplających wspólne środki, tak aby po ewentualnym dojściu do władzy nie mogła nimi dysponować opozycja. Taki scenariusz zaś, z dużym prawdopodobieństwem, negatywnie przełoży się na osiągnane wyniki gospodarcze.

Powyższe argumenty pozwalają stawiać hipotezę, iż długie sprawowanie władzy może sprzyjać osiągnięciu lepszych wyników gospodarczych. W jakimś sensie na ich poparcie można przywołać również prace argumentujące za tym, iż sama konieczność stanięcia do wyborów powinna być wystarczającą mobilizacją dla polityków do tego, by w czasie sprawowania rządów dbać

⁹ W kontekście dyskusji poświęconej polskiemu samorządowi na podobne wątki zwracają uwagę np. Swianiewicz i Łukomska [2004].

¹⁰ Warto tu zwrócić uwagę na fakt, iż w tym przypadku kwestia stabilności politycznej nie musi, a nawet nie powinna, być postrzegana wyłącznie przez pryzmat ciągłości władzy (zob. m.in. Besley i Persson [2011]).

o interes ogółu, a zatem i o wyniki gospodarcze, w stopniu zapewniającym reelekcję (zob. m.in. Barro [1973])¹¹.

Z drugiej strony jednak, literatura ekonomiczna dostarcza licznych argumentów wspierających przeciwne stanowisko. Zgodnie z nimi, długie sprawowanie władzy można łączyć z gorszymi wynikami gospodarczymi. W pewnym skrócie, argumenty te można przedstawić następująco. Po pierwsze, zauważa się, iż koncentracja władzy politycznej może prowadzić do podejmowania działań służących interesom wąskiej grupy osób pozostających w bliskim kręgu władzy (zob. m.in. Acemoglu i Robinson [2008]; Acemoglu i in. [2011]). Co więcej, brak rotacji na ważnych stanowiskach może prowadzić do sytuacji, w której rządzący, w wyniku umiejętnego alokowania zasobów pozostających w dyspozycji sprawujących władzę (np. posady w administracji, dostęp do kontraktów zamawianych przez instytucje publiczne etc.), uzależniają od siebie znaczną część elektoratu i/lub potencjalnych kontrkandydatów (zob. m. in. Acemoglu i in. [2004]). Sprawia to, że w praktyce z każdą kolejną kadencją władze coraz trudniej zmienić. Skutkuje to bowiem wytworzeniem się swoistej równowagi, w której żadnemu z członków koalicji będącej w stanie utrzymać obecną władzę (rekrutującej się spośród konkretnych grup wyborców, rządzących, pracowników administracji, opozycji) nie jest na rękę jednostronne odejście od obowiązującego *status quo* (zob. m.in. Acemoglu i Robinson [2008]; Acemoglu i in. [2011]). W efekcie, osiągnane wyniki mogą być dalekie od optymalnych i/lub przyczyniać się do bogacenia się wyłącznie wybranej grupy osób, wzmacniając podziały społeczne i zwiększając poziom nierówności dochodowych¹². Co za tym idzie, często zwraca się uwagę na to, iż nadmierna koncentracja władzy, wyrażająca się zmonopolizowaniem sceny politycznej przez jedno ugrupowanie/jednego kandydata, może prowadzić do swoistego zawłaszczenia państwa¹³. To zaś z kolei będzie skutkowało powstaniem zwyrodniałej formy demokracji dryfującej w kierunku rozwiązań bliższych systemowi autorytarnemu, co niekorzystnie może się odbić na wynikach gospodarczych¹⁴.

Hipoteza wskazująca na negatywną zależność między długością sprawowania władzy a wynikami gospodarczymi może być także wsparta argumentami zaczerpniętymi z prac analizujących zjawisko konkurencji pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o władzę. Po pierwsze, w pracach tych dowodzi się, iż tak jak wzrost konkurencji wśród przedsiębiorstw prowadzi do wzrostu

¹¹ Choć późniejsze prace z tego nurtu (zob. np. Ferejohn [1986]; Persson i in. [1997]) nieco zmodyfikowały ten punkt widzenia, to ogólnie rzecz biorąc przesłanie mówiące o istnieniu instytucji, dzięki którym społeczeństwo może kontrolować władzę i mobilizować rządzących do dbania o interes ogółu pozostało utrzymane.

¹² W debacie poświęconej polskiemu samorządowi terytorialnemu na podobne wątki zwracają uwagę np. Bober i in. [2013].

¹³ Przykłady tworzenia się politycznych dynastii omawia m.in. Querubin [2013].

¹⁴ Jak pokazują i argumentują m.in. Besley i Kudamatsu [2008], taki scenariusz nie powinien być jednak przyjmowany za pewnik.

dobrobytu u konsumentów (skutkując niższą ceną, większą ilością dóbr na rynku i ich większą różnorodnością), tak i wzrost konkurencji wśród podmiotów politycznych powinien przynieść korzyści dla wyborców (prowadząc do wyższej jakości oferowanych programów politycznych i większej efektywności ich realizacji) (zob. min. Stigler [1972]). Po drugie, w pracach tych zauważa się, iż wzrost konkurencji pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o władzę, a zatem wzrost prawdopodobieństwa zmiany władzy, będzie sprzyjać programom politycznym nastawionym na wzrost gospodarczy [Besley i in., 2010]. To zaś z tego względu, iż w takiej sytuacji o wynikach wyborów będą często decydować wyborcy, którzy swoją decyzję o poparciu danej opcji politycznej motywują przede wszystkim kwestiami gospodarczymi. Po trzecie wreszcie, w pracach poświęconych konkurencji politycznej można znaleźć argumenty wskazujące na to, iż zwiększenie konkurencji politycznej będzie zmniejszało motywację rządzących do przeciwdziałania wprowadzaniu innowacji technologicznych i instytucjonalnych, co powinno przynieść korzyści dla społeczeństwa w postaci wzrostu gospodarczego [Acemoglu, Robinson, 2006]¹⁵.

Jak starano się pokazać powyżej, przywołane teorie nie pozwalają na formułowanie jednoznacznych przewidywań odnośnie tego, czy długie sprawowanie władzy sprzyja wynikom gospodarczym czy też nie. Istniejące prace empiryczne również nie dają jasnej odpowiedzi. Dla przykładu, analizując wpływ politycznej stabilności na wyniki gospodarcze państw Aisen i Veiga [2013] wskazują na pozytywną zależność. Natomiast Faccio [2006] czy Bellettini i in. [2013a] otrzymują przeciwne wyniki. Niezbyt klarowny obraz wyłania się także z prac analizujących problem ciągłości władzy na poziomie lokalnym. Z jednej strony, Freier i Thomasius [2012], analizując dane dla gmin w Niemczech, wskazują, że burmistrzowie sprawujący kolejną kadencję mają tendencję do zmniejszania poziomu lokalnego długu publicznego i obniżenia całkowitych wydatków gminy. To zaś mogłoby posłużyć za argument za tym, iż długie sprawowanie władzy może być korzystne dla wyników gospodarczych. Do podobnych wniosków dochodzi Uppal [2011], który pokazuje na przykładzie Indii, że nadmierna rotacja w lokalnych władzach prowadzi do nieefektywnego wydatkowania pieniędzy publicznych. Na negatywną zależność między rotacją lokalnych władz a wynikami gospodarczymi wskazują również Caporale i Leirer [2010], analizujący przypadek Stanów Zjednoczonych. Także Uppal i Glazer [2015] na przykładzie USA pokazują, iż zwiększona rotacja władz na poziomie lokalnym prowadzi do zwiększonych wydatków kapitałowych, co z kolei ogranicza następcom możliwości prowadzenia polityki i może niekorzystnie odbijać się na perspektywach długookresowego wzrostu gospodarczego.

¹⁵ Jednak warto tu podkreślić, iż zależność ta nie jest monotoniczna i przyjmuje kształt odwróconej litery „U”. Tym samym, ryzyko zaistnienia sytuacji, w której rządzący świadomie przeciwdziałają wprowadzaniu innowacji najpierw będzie rosło a potem malało wraz ze wzrostem konkurencji politycznej (zob. Acemoglu i Robinson [2006]).

Z drugiej strony, jednak warto przywołać wyniki analizy dla Włoch, w której autorzy wskazują, że mniejsza rotacja na stanowisku przewodniczącego gminy zmniejsza efektywność zamówień publicznych, co przejawia się między innymi mniejszą liczbą uczestników przetargu oraz wyższymi kosztami realizowanych zamówień [Coviello, Gagliarducci, 2014]¹⁶. Z kolei Beletini i in. [2013b] znajdują negatywną zależność między długością sprawowania ważnych urzędów publicznych a innowacyjnością przedsiębiorstw. Według przedstawionej przez autorów interpretacji, można tłumaczyć to tym, iż firmy nie mają motywacji do innowacji, ponieważ mogą czerpać nadzwyczajną rentę z tytułu długookresowej znajomości z osobami pełniącymi istotne funkcje publiczne. Na negatywną zależność między koncentracją władzy politycznej a wynikami gospodarczymi wskazują również na przykładzie Kolumbii Acemoglu i in. [2008]. Ich analiza prowadzi do wniosku, iż zmonopolizowanie najważniejszych urzędów przez konkretną osobę/rodzinę czy partię może być widziane, jako jedna z głównych przyczyn wolniejszego tempa rozwoju i wyższego poziomu nierówności dochodowych. Podobne konkluzje wynikają z pracy analizującej Filipiny [Querubin, 2013]. W tym kontekście warto również zauważyć, iż obawy przed niekorzystnym wpływem monopolizowania władzy stanowią podstawę argumentacji za tym, by liczba kadencji osób pełniących ważne funkcje publiczne była ograniczona (por. z dyskusją m.in. w Smart i Sturm [2013]).

Jak wynika z krótkiego przeglądu zamieszczonego powyżej, ani prace teoretyczne, ani prace empiryczne nie podpowiadają jednego jedyne go scenariusza, według którego może kształtować się relacja między długością sprawowania władzy a różnymi aspektami życia społeczno-gospodarczego. Poniżej, staramy się wobec tego zobaczyć, jak zależność ta wygląda dla konkretnego przypadku, tzn. polskich gmin i długości pełnienia funkcji wójta.

Dane

Jak wspomniano wcześniej, przedstawiona analiza skupia się na porównaniu gmin wiejskich rządzonych przez wójtów pełniących swoje funkcje w sposób nieprzerwany przez sześć kadencji (począwszy od roku 1990) z pozostałymi gminami wiejskimi, w których w analizowanym okresie dochodziło do zmiany władzy¹⁷. Stąd też kluczową zmienną, którą wykorzystano w analizie jest zero-jedynkowa zmienna wskazująca gminy z wójtami pełniącymi swoje funkcje szóstą kadencję. Zdefiniowano ją opierając się na opracowaniu

¹⁶ Wyniki te zbieżne są z wnioskami z prac Triesmana [2000], Perssona i in. [2003], czy Besley'a i Prata [2006], które pokazują, iż mniejsza zmienność władzy współwystępuje z nasilającymi się zjawiskami korupcyjnymi.

¹⁷ W prezentowanej analizie nie uwzględniono w żaden sposób tego, czy wójtowie pełniący swoje funkcje w latach 90. i później przynależeli do elity sprawującej władzę za czasów reżimu komunistycznego.

Marka Mirosa *Wójtowie i burmistrzowie 6-kadencyjni*¹⁸. W celu sprawdzenia odporności uzyskiwanych wyników, oszacowano również alternatywne specyfikacje, w których główna zmienna objaśniająca została zdefiniowana nieco inaczej¹⁹. W modelach tych zamiast zmiennej zero-jedynkowej użyto zmiennej ciągłej. Przyjmuje ona dla każdej gminy wartość równą liczbie wójtów, którzy pełnili tam swoje funkcje w okresie objętym analizą. Z powodu braku dostępu do szczegółowych danych dla lat 90., te alternatywne specyfikacje szacowane są dla lat 2002–2010 i obejmują trzy głosowania: z lat 2002, 2006 i 2010²⁰. Główna zmienna objaśniająca w tych modelach przyjmuje zatem wartości od 1 do 3. Dane, które wykorzystano do jej stworzenia pochodzą z Państwowej Komisji Wyborczej.

W celu zilustrowania potencjalnych różnic między porównywanymi gminami w analizie przyglądano się czterem aspektom. Trzy z nich miały za zadanie uchwycić, przynajmniej w pewnym stopniu, kondycję gospodarczą danej gminy. Natomiast czwarta zmienna opisywała uczestnictwo mieszkańców badanych gmin w wyborach samorządowych. Co się tyczy zmiennych ekonomicznych, oba typy gmin porównywano pod względem: obserwowanego poziomu bezrobocia, wielkości nadwyżki operacyjnej/deficytu, oraz realizowanych wydatków inwestycyjnych. Dane dotyczące poziomu bezrobocia pozyskano z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego i dotyczą one lat 2002–2014. Choć zmienna ta mierzona jest w sposób mocno niedoskonały (opiera się bowiem na szacunkach i nie uwzględnia bezrobocia ukrytego), w obliczu braku danych na temat gminnego PKB, wydaje się ona być jednym z niewielu dostępnych wskaźników, które mogą zilustrować ogólną kondycję gospodarczą gmin²¹. Po drugie, oba typy gmin porównywano pod względem nadwyżki operacyjnej, mierzonej jako różnica między bieżącymi dochodami i bieżącymi wydatkami. Dane do tego celu pozyskano z Ministerstwa Finansów. Wybór tej zmiennej do analizy podyktowany był faktem, iż jest ona uważana za najbardziej syntetyczną miarę sytuacji finansowej gmin [Swianiewicz, 2007]²². Po trzecie, oba typy gmin porównywano pod względem wydatków inwestycyjnych per capita (na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych

¹⁸ Listę „weteranów” polskiego samorządu opracował burmistrz Gołdapi i wiceprezes Związku Miast Polskich Marek Miros (wcześniejsza wersja *Dinozaury polskiego samorządu* została opracowana w 2010 r.), korzystając z danych Państwowej Komisji Wyborczej oraz informacji MSWiA. Na liście znajdują się wyłącznie wójtowie i burmistrzowie, którzy od 1990 r. rządili nieprzerwanie jedną gminą. W zestawieniu nie uwzględniono lokalnych władarzy wybranych w połowie kadencji. Lista została opublikowana na stronie: <http://samorząd.pap.pl>

¹⁹ Dziękujemy anonimowemu recenzentowi za zasugerowanie tego podejścia.

²⁰ Stworzenie takiej zmiennej ciągłej dla lat 1990–2010 było niestety niemożliwe, gdyż autorom nie udało się dotrzeć do ewidencji wójtów obejmującej lata 90.

²¹ Dziękujemy anonimowemu recenzentowi za sugestię odnośnie włączenia tego wątku do przeprowadzanej analizy.

²² W szerszej wersji opracowania, w przeprowadzonej analizie uwzględniono także dodatkowe zmienne ilustrujące strukturę gminnego budżetu. Porównano tam, na ile gminy bez rotacji na stanowisku wójta różnią się od pozostałych gmin np. pod względem dochodów własnych per capita, wydatków ogółem per capita, czy wydatków na administrację per capita. Z uwagi

GUS), aby uchwycić, na ile gminy 6-kadencyjne mogą różnić się od pozostałych pod względem aktywności w pozyskiwaniu środków na inwestycje oraz długookresowego podejścia rządzących do rozwoju gmin.

Jak zaznaczono wcześniej, poza analizą różnic między badanymi typami gmin definiowanych na podstawie zmiennych ekonomicznych, w prezentowanej pracy sprawdzano również wpływ monopolizacji władzy na uczestnictwo mieszkańców w wyborach samorządowych. Cyklicznie organizowane wybory są bowiem podstawowym narzędziem, za pomocą którego społeczeństwo może sprawować kontrolę nad elitami politycznymi. W tym kontekście, porównanie frekwencji wyborczej w obu typach gmin miało pomóc w stwierdzeniu, czy zjawisko monopolizacji władzy może (pośrednio bądź bezpośrednio) oddziaływać na skuteczność funkcjonowania tego mechanizmu. Dane ilustrujące poziom uczestnictwa obywateli w wyborach pochodzą z Państwowej Komisji Wyborczej.

Wyniki analizy tych danych przedstawiono poniżej. W pierwszej kolejności zaprezentowano podstawowe statystyki opisowe. W następnej części omówiono zastosowane podejście ekonometryczne oraz wyniki oszacowanych modeli.

Analiza empiryczna

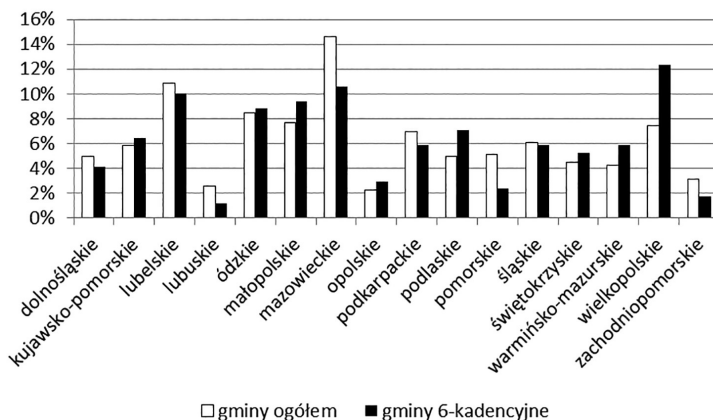
Rysunek 1 przedstawia rozkład geograficzny gmin z wójtami pełniącymi swoje funkcje przez sześć kadencji w poszczególnych województwach. Dla porównania, na rysunku zamieszczono także rozkład gmin wiejskich ogółem. Dzięki temu można zaobserwować, iż pewną nadreprezentację gmin z wójtami pełniącymi szóstą kadencję mamy w woj. wielkopolskim. W województwie tym położonych jest ok. 7% ze wszystkich gmin wiejskich w Polsce, przy czym odsetek gmin z wójtami 6-kadencyjnymi wynosi 12%. Pewne niedoszacowanie tych gmin możemy z kolei zaobserwować dla województwa mazowieckiego. W pozostałych województwach rozkłady gmin ogółem oraz gmin z wójtami 6-kadencyjnymi są do siebie zbliżone.

W tabeli 1 zamieszczono podstawowe statystyki opisowe dla poszczególnych zmiennych wykorzystanych w analizie. Dla porównań wyróżniamy tu gminy wiejskie z wójtami pełniącymi swoją funkcję szóstą kadencję (kolumna (1)) oraz pozostałe gminy wiejskie (kolumna (2)). To co rysuje się na podstawie tych prostych statystyk można podsumować następująco. W porównaniu z pozostałymi gminami wiejskimi, gminy z wójtami pełniącymi tę funkcję szóstą kadencję nie wyróżniają się ani pod względem wielkości populacji ani pod względem struktury wiekowej mieszkańców. Podobnie, przynajmniej pod względem średniej, rozpatrywane kategorie gmin nie różnią się, gdy chodzi o liczbę gospodarstw rolnych (na 1000 mieszkańców). Na podstawie średnich nie widać również, aby oba typy gmin różniły się pod względem odsetka wójtów

na wymogi objętościowe artykułu, wyników tych nie zaprezentowano. Są one jednak dostępne u autorów.

z wyższym wykształceniem (statystycznie istotna różnica obserwowana dla roku 2002 nie występuje dla kolejnych lat) czy też odsetka wójtów będących członkami ogólnokrajowych partii politycznych.

Rysunek 1. Rozkład gmin w poszczególnych województwach – gminy wiejskie ogółem oraz gminy wiejskie z wójtami pełniącymi swoje funkcje szóstą kadencję



Źródło: opracowanie własne. Dane dotyczące podziału administracyjnego w Polsce na dzień 1 stycznia 2012 r. zaczerpnięto z BDL, natomiast dane nt. gmin z wójtami pełniącymi swe funkcje szóstą kadencję pozyskano z opracowania Marka Mirosa pod tytułem „Wójtowie i burmistrzowie 6-kadencyjni”.

Natomiast jeśli chodzi o zmienne wykorzystywane w szacowanych modelach jako zmienne objaśniane, to proste statystyki opisowe skłaniają do następujących wniosków. Po pierwsze, na podstawie przedstawionych średnich widzimy, iż gminy z wójtami pełniącymi swoje funkcje szóstą kadencję charakteryzują się nieco niższym poziomem obserwowanego bezrobocia aniżeli pozostałe gminy. Po drugie, gminy 6-kadencyjne wypadają korzystniej niż pozostałe gminy pod względem średnich wydatków inwestycyjnych. Różnica ta utrzymuje się również, gdy z analizowanej próby odcinamy 1% dolnych i górnych obserwacji z wartościami skrajnymi²³. Po trzecie, przedstawione średnie nie wskazują na istnienie istotnie statystycznych różnic pomiędzy porównywanymi typami gmin, gdy chodzi o wielkość notowanej nadwyżki operacyjnej. Warto jednak zaznaczyć, iż obraz ten zmienia się na korzyść gmin 6-kadencyjnych, gdy z próby usuwamy 1% obserwacji skrajnych, tak z góry, jak i z dołu. Przy takiej próbie, gminy 6-kadencyjne notują wyższą nadwyżkę aniżeli pozostałe gminy. Jeśli chodzi o dane ilustrujące udział mieszkańców w wyborach, to – przynajmniej pod względem średniej – frekwencja w wyborach samorządowych jest w gminach 6-kadencyjnych znacznie niższa aniżeli gdzie indziej.

²³ Podobnie rzecz się przedstawia, gdy próbę tę ograniczamy odcinając dolne i górne 5%.

Tabela 1. Podstawowe statystyki opisowe wykorzystywanych zmiennych

	(1) Gminy z wójtami 6-kadencyjnymi	(2) Pozostałe gminy wiejskie	(3) Wynik testu na równość średnich z kolumn (1) i (2)
liczba ludności (2012)	7137	6965	Brak różnicy
udział osób powyżej 60 lat w ludności ogółem (2012)	0,16	0,16	Brak różnicy
udział osób 15–59 lat w ludności ogółem (2012)	0,66	0,66	Brak różnicy
odsetek osób z wyższym wykształceniem (Spis Powszechny 2002)	3,72	4,05	**
liczba stowarzyszeń per capita (x100) (średnia 2002–2012)	0,20524	0,2127	Brak różnicy
liczba ind. gosp. rolnych na 1000 ludności (2002)	147	144	Brak różnicy
wiek wójta w 2010 r.	55,95	49,36	***
wykształcenie wójta (udział osób z wykształceniem wyższym) (2002)	0,80	0,72	Dla 2002**, dla 2006 i 2010 brak różnicy
przynależność wójta do partii krajowej 2010 (%)	0,35	0,29	Brak różnicy
stopa bezrobocia (średnia 2003–2014)	10,14	10,78	*
nadwyżka operacyjna (średnia 2002–2014) w tys. zł	68,10	-2,14	Brak różnicy
wydatki inwestycyjne (średnia 2002–2014), logarytm	8,04	7,93	**
frekwencja wyborcza – wybory samorządowe 2010	51,09	54,67	***
liczba obserwacji	170	1396	

***, **, * oznaczają kolejno istotność statystyczną na poziomie 1%, 5% oraz 10%.

Źródło: badanie własne.

Porównując przedstawione w tabeli 1 dane statystyczne, z punktu widzenia zmiennych ekonomicznych można wnioskować, że korzystniej wypadają gminy wiejskie, w których wójtowie pełnią szóstą kadencję. W gminach tych obserwujemy również niższą frekwencję wyborczą niż gdzie indziej. Poniżej sprawdzimy, na ile te proste obserwacje znajdują potwierdzenie w wynikach uzyskanych dzięki analizie ekonometrycznej. Z uwagi na wymogi objętościowe artykułu, zamieszczamy tu wyłącznie wyniki kilku modeli dla wybranych wskaźników.

Przed prezentacją wyników oszacowanych modeli warto jednak wspomnieć o kilku istotnych kwestiach, które powodują, że prezentowane tu wnioski powinny być traktowane z pewną ostrożnością. Po pierwsze, główna uwaga koncentruje się tu na monopolizacji sceny politycznej mierzonej za pomocą rotacji na stanowisku wójta. Co za tym idzie, w jakimś sensie pomijamy istotny fakt, że wiele decyzji na poziomie gminy podejmowanych jest nie (tylko) przez wójta, ale (również) przez radę gminy. Po drugie, czego niestety w analizie nie można było uwzględnić z powodu braku odpowiednich danych, wójtowie w różnych gminach mogą podlegać mniejszej bądź większej presji ze strony (lokalnych) mediów (por. np. Besley i Prat [2006]). W efekcie, różnice w podejmowanych przez nich decyzjach a w konsekwencji realizowanie polityki

na poziomie gminy mogą być wynikiem nie tyle długości sprawowania władzy, ale kontroli jakiej są poddawani. Przedstawiając ten problem bardziej ogólnie, można zadać pytanie, czy zmienna wyróżniająca gminy z wójtami pełniącymi funkcje przez 6 kadencji nie jest przybliżeniem innych cech tych gmin, których w prezentowanym badaniu nie można było kontrolować. Po trzecie, warto w tym miejscu dodatkowo podkreślić, iż siła polityczna *de iure* może nie być tożsama z siłą polityczną *de facto* (zob. m.in. Acemoglu i Robinson [2006]). W konsekwencji, sam fakt pełnienia urzędu nie do końca musi być dobrym miernikiem koncentracji władzy politycznej. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której osoby formalnie niesprawujące władzy, dzięki posiadanym zasobom (zarówno materialnym, jak i niematerialnym), mają istotny wpływ na podejmowane decyzje niezależnie od tego, kto został do tego wskazany w wyborach. Tym samym mogą one korzystać z renty politycznej, mimo iż formalnie sprawowanie urzędu odbywa się bez ich udziału. Powyższe ograniczenia powodują, iż modele przedstawiane poniżej wskazują raczej na potencjalne korelacje między badanymi zmiennymi aniżeli na występujące między nimi zależności przyczynowo-skutkowe. Wszystkie wnioski prezentowane poniżej należy zatem postrzegać przez pryzmat tego zastrzeżenia.

Wyniki badania ekonometrycznego

Wyniki zaprezentowane w tej części artykułu pochodzą z oszacowań różnych wersji następującego modelu o charakterze przekrojowym:

$$d_{st} = \alpha_i + \delta I + \mu X_{st} + \varepsilon_{st}$$

gdzie d_{st} jest zmienną odnoszącą się, w zależności od szacowanego modelu, do jednej z czterech zmiennych mierzących kondycję gospodarczą/frekwencję wyborczą w gminie s w danym roku t . α_i jest wektorem zmiennych zero-jedynkowych definiowanych na poziomie województwa, które to zmienne mają za zadanie kontrolować czynniki oddziaływujące na wszystkie gminy danego województwa w ten sam sposób²⁴. I jest zmienną zero-jedynkową wyróżniającą gminy z wójtami pełniącymi szóstą kadencję, natomiast X jest wektorem zmiennych kontrolnych (uwzględniających odsetek ludności powyżej 60 roku

²⁴ Decyzja o grupowaniu gmin na poziomie województw podyktowana była następującymi względami. Ograniczenie analizowanej próby do gmin wiejskich spowodowało, iż na poziomie powiatów liczba obserwacji stosunkowo często nie przekraczała 5 (dla blisko 61% powiatów), a czasem nawet 3 (dla 31% powiatów). Autorzy dziękują anonimowemu Recenzentowi za zwrócenie uwagi na ten problem. Taka sytuacja rodzi w sposób oczywisty pytanie o sensowność stosowania tzw. efektów stałych na poziomie powiatu. Jako potencjalny test odporności wyników przedstawiane w artykule modele szacowane były również z efektami stałymi na poziomie powiatów. Jednak w takim wypadku korzystano z próby ograniczonej do gmin leżących w powiatach, gdzie liczba uwzględnionych w badaniu gmin była większa lub równa 5. O ile nie zaznaczono inaczej, wyniki uzyskane z tych dodatkowych oszacowań są w sensie jakościowym takie same, jak te prezentowane w tekście.

życia, odsetek ludności między 15 a 59 rokiem życia; odsetek populacji z wyższym wykształceniem; logarytm populacji w danej gminie; oraz liczbę indywidualnych gospodarstw rolnych na 1000 mieszkańców). W ten sposób staramy się kontrolować podstawowe aspekty charakteryzujące wielkość i strukturę demograficzną lokalnej populacji, znaczenie rolnictwa w generowaniu dochodów gospodarstw domowych oraz kwestie związane z wykształceniem mieszkańców gminy. Zmienne opisujące wielkość populacji oraz strukturę wieku mieszkańców danej gminy odnoszą się roku 2010, w którym odbyły się ostatnie wybory samorządowe uwzględnione w przedstawianej tu analizie. Zmienna mierząca wykształcenie mieszkańców pochodzi z 2002 roku, natomiast zmienna dotycząca częstości występowania gospodarstw rolnych ilustruje sytuację z roku 2010. Kluczowym parametrem w modelu jest współczynnik δ , który mierzy różnicę pomiędzy gminami z wójtami 6-kadencyjnymi a pozostałymi gminami wiejskimi. We wszystkich modelach pokazanych w pracy błędy standardowe szacowano za pomocą metody dopuszczającej możliwość wewnątrzgrupowej korelacji między obserwowanymi gminami, gdzie grupa definiowana była na poziomie województwa. Jednak warto podkreślić, iż uzyskane wyniki w sensie jakościowym pozostają dokładnie te same, gdy zamiast tego do oszacowania błędów standardowych wykorzystano odporny na heteroskedastyczność estymator White'a. Wszystkie przedstawione w artykule modele szacowano za pomocą metody najmniejszych kwadratów.

Poziom bezrobocie

W tabeli 2, zaprezentowano wyniki modeli, w których zmienna zależna ilustrowała poziom bezrobocia. W pierwszych dwóch kolumnach sprawdzono, na ile oba analizowane typy gmin różnią się pod względem poziomu bezrobocia w 2014 roku (kolumna 1) oraz średniego poziomu bezrobocia obserwowanego w latach 2011–2014 (kolumna 2). W obu tych przypadkach uzyskane wyniki sugerują, iż gminy cechujące się brakiem rotacji na stanowisku wójta charakteryzują się niższym poziomem bezrobocia (choć w obu przypadkach wynik ten jest istotny statystycznie wyłącznie na poziomie istotności równym 10%). Oba te modele wskazują na różnicę rzędu 0,4%.

Warto jednak zauważyć, iż zależność ta przestaje być statystycznie istotna, gdy wśród zmiennych kontrolnych uwzględniono dodatkowo poziom bezrobocia z roku 2003 (kolumny 3 i 4)²⁵. Dokładnie takie same wyniki uzyskano, gdy – zamiast średniej dla lat 2011–2014 – za zmienną zależną wzięto średnią dla lat 2003–2014 (wyniki u autorów). Wskazuje to, że różnice pomiędzy badanymi typami gmin, które obserwuje się obecnie, utrzymują się już od dłuższego czasu.

²⁵ Bank Danych Lokalnych GUS niestety nie zawiera wcześniejszych danych. Rok 2003 jest zatem najwcześniejszym z możliwych punktów odniesienia, który można było tu uwzględnić.

Tabela 2. Wielokadencyjność a stopa bezrobocia na poziomie gmin

	(1) Stopa bezrobocia 2014	(2) Średnia stopa bezrobocia 2011–2014	(3) Stopa bezrobocia 2014	(4) Średnia stopa bezrobocia 2011–2014	(5) % zmiana stopy bezrobocia 2011–2014	(6) % zmiana stopy bezrobocia 2011–2014	(7) Stopa bezrobocia 2014	(8) Średnia stopa bezrobocia 2011–2014
współczynnik δ	-0,415* (0,22)	-0,425* (0,24)	-0,139 (0,16)	-0,123 (0,17)	-0,00837 (0,0096)	-0,0100 (0,0097)		
Liczba wojtów 2002–2010							0,139 (0,096)	0,141 (0,092)
Stopa bezrobocia 2003			0,479*** (0,025)	0,534*** (0,024)		-0,00287** (0,0012)		
Log. populacji ogółem 2010	-0,682*** (0,18)	-0,733*** (0,18)	-0,263** (0,11)	-0,262** (0,090)	0,00999 (0,0099)	0,00749 (0,0097)	-0,696*** (0,18)	-0,747*** (0,18)
% ludności 15–59 lat, 2010	26,09 (15,6)	24,35 (16,8)	7,359 (6,35)	3,672 (6,42)	0,369 (0,35)	0,481 (0,36)	25,51 (15,5)	23,75 (16,8)
% ludności pow. 60 lat, 2010	17,96 (11,8)	13,24 (12,3)	21,27*** (5,99)	17,29*** (5,69)	0,955*** (0,26)	0,935*** (0,27)	17,52 (11,8)	12,78 (12,4)
% ludności z wyższym wykształceniem, 2002	-0,415*** (0,074)	-0,450*** (0,083)	-0,0221 (0,053)	-0,0147 (0,052)	0,00298 (0,0028)	0,000634 (0,0031)	-0,409*** (0,074)	-0,444*** (0,083)
Indywidualne gosp. rolne per capita, 2010	-0,00213 (0,0055)	-0,00197 (0,0062)	-0,00173 (0,0036)	-0,00171 (0,0040)	-0,0000367 (0,00014)	-0,0000391 (0,00014)	-0,00212 (0,0054)	-0,00197 (0,0061)
Staża	-4,805 (12,1)	-1,228 (13,1)	-6,167 (4,88)	-2,936 (4,96)	-0,602** (0,26)	-0,594** (0,28)	-4,487 (12,1)	-0,888 (13,1)
Liczba obs.	1560	1565	1560	1565	1560	1560	1558	1563
R ²	0,35	0,34	0,71	0,73	0,15	0,16	0,35	0,33

Uwaga: błędy standardowe w nawiasach przy założeniu, że obserwacje mogą nie być niezależne na poziomie województw, ***, **, * oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 1%, 5% oraz 10%. Wszystkie modele uwzględniają efekty stałe na poziomie województw.
Źródło: badanie własne.

Taki wniosek zbieżny jest z faktem, iż nie zauważamy, aby gminy 6-kadencyjne wypadały lepiej aniżeli pozostałe gminy pod względem zmniejszania poziomu bezrobocia w latach 2011–2014²⁶ (kolumny 5 i 6). Ponadto potencjalnej negatywnej zależności między monopolizacją władzy a poziomem bezrobocia nie stwierdzono także w modelach, w których zamiast zmiennej zero-jedynkowej charakteryzującej gminy 6-kadencyjne użyto zmiennej ciągłej przyjmującej wartość równą liczbie wójtów rządzących daną gminą w wyniku wyborów w latach 2002, 2006 i 2010 (kolumny 7 i 8). Wyniki te upoważniają do następującego przypuszczenia. O ile w gminach 6-kadencyjnych poziom bezrobocia jest ogólnie rzecz biorąc niższy aniżeli gdzie indziej, o tyle nie wydaje się, aby brak rotacji na stanowisku wójta miał odgrywać w tym względzie zasadniczą rolę. Uzyskane wyniki skłaniają raczej do przyjęcia hipotezy, iż różnice obserwowane obecnie mają charakter histerezy i wynikają z procesów, które kształtowały lokalne rynki pracy jeszcze w latach 90.

Ciekawe w tym kontekście wydaje się również to, czy różnice w poziomie bezrobocia z początku okresu transformacji systemowej mogły być decydujące dla sposobu, w jaki formowały się lokalne sceny polityczne. Innymi słowy, należy zadać pytanie, czy gminy charakteryzujące się z jakichś względów wyższym poziomem bezrobocia cechują się również większą konkurencją polityczną i tym samym są mniej podatne na proces koncentracji władzy. Przedstawione tu wyniki wydają się być dobrym wstępem do tego typu badania.

Nadwyżka operacyjna

Przechodząc do kolejnego porównania, w tabeli 3 przeanalizowano, na ile gminy charakteryzujące się brakiem rotacji na stanowisku wójta różnią się od pozostałych gmin jeśli chodzi o poziom nadwyżki operacyjnej, definiowanej jako różnica pomiędzy bieżącymi dochodami a bieżącymi wydatkami. Jak wspomniano, miara ta jest uznawana za najbardziej syntetyczną miarę kondycji finansowej gmin.

Zmienną zależną we wszystkich analizowanych tu modelach była średnia nadwyżka operacyjna z lat 2011–2014²⁷. Wyniki oszacowań prostych modeli analizujących badaną relację zdają się wskazywać na dwa aspekty. Po pierwsze, o ile w ogóle można mówić o wpływie wielokadencyjności na poziom nadwyżki operacyjnej, to hipoteza wyłaniająca się z tej analizy mówiłaby o wpływie pozytywnym. Wszystkie oszacowane modele są zgodne co do znaku korelacji zachodzącej między tymi dwoma zjawiskami. Niemniej jednak, i to po drugie, uzyskane wyniki nie są stabilne, gdy chodzi o ich statystyczną istotność.

²⁶ Ponownie, podobnie rzecz się ma, gdy patrzymy na zmiany w poziomie bezrobocia w latach 2003–2014. Współczynnik przy głównej zmiennej objaśniającej nie jest statystycznie różny od zera, bez względu na to, czy w modelu mierzono monopolizację władzy zmienną zero-jedynkową czy też zmienną ciągłą.

²⁷ Analiza modeli gdzie zmienna objaśniana określona była jako średnia nadwyżka dla całego okresu objętego badaniem, tj. lata 2002–2014 przynosiła jakościowo te same wyniki. Wyjątkiem były modele z efektami stałymi na poziomie powiatu, gdzie efekt głównej zmiennej nie był istotnie różny od zera, również po odcięciu górnego i dolnego 1% (5%) obserwacji.

Tabela 3. Wielokadencyjność a średnia wielkość nadwyżki operacyjnej w budżecie gminy w latach 2011–2014

	Efekty stałe na poziomie województw (1)–(4)				Efekty stałe na poziomie powiatów (5)–(7)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Średnia nadwyżka 2011–2014	Średnia nadwyżka 2011–2014	Średnia nadwyżka 2011–2014	Średnia nadwyżka 2011–2014	Średnia nadwyżka 2011–2014	Średnia nadwyżka 2011–2014	Średnia nadwyżka 2011–2014	Średnia nadwyżka 2011–2014
współczynnik δ	142,6 (101)	147,2 (105)			182,2* (101)	180,4* (101)		
Liczba wójtów 2002–2010			–92,86 (58,1)	–92,76 (57,7)			–132,9* (69,6)	–132,9* (69,6)
Średnia nadwyżka 2002–2009		–0,0578 (0,16)		–0,0515 (0,16)		0,0380 (0,15)		0,0439 (0,15)
Log. populacji ogółem 2010	1031*** (130)	1020*** (147)	1032*** (129)	1022*** (146)	1110*** (167)	1119*** (177)	1109*** (168)	1119*** (177)
% ludności 15–59 lat, 2010	–15737** (5645)	–15749** (5601)	–15242** (5494)	–15252** (5454)	–9540 (6485)	–9442 (6489)	–8654 (6276)	–8542 (6281)
% ludności pow. 60 lat, 2010	–10005** (3755)	–10014** (3748)	–9691** (3652)	–9700** (3646)	–4205 (4380)	–4123 (4395)	–3701 (4247)	–3606 (4261)
% ludności z wyższym wykształceniem, 2002	249,2** (96,7)	246,7** (90,2)	248,3** (96,0)	246,0** (89,7)	126,8** (58,9)	127,7** (59,8)	123,7** (58,6)	124,9** (59,6)
Indywidualne gosp. rolne per capita, 2010	–0,577 (1,01)	–0,540 (1,07)	–0,537 (0,98)	–0,503 (1,04)	–0,544 (1,31)	–0,570 (1,32)	–0,512 (1,34)	–0,542 (1,35)
Stała	3793 (4339)	3894 (4397)	3588 (4245)	3677 (4301)	–2301 (4928)	–2448 (4983)	–2710 (4842)	–2880 (4898)
Liczba obs.	1565	1565	1563	1563	1144	1144	1142	1142
R ²	0,28	0,28	0,28	0,28	0,30	0,30	0,30	0,30

Uwaga: błędy standardowe w nawiasach, ***, **, * oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 1%, 5% oraz 10%. Modele zaprezentowane w kolumnach (1)–(4) uwzględniają efekty stałe na poziomie województwa. Modele przedstawione w kolumnach (5)–(8) natomiast uwzględniają efekty stałe na poziomie powiatu. W tym drugim przypadku, analizowana próba uwzględniała wyłącznie te powiaty, które liczyły 5 gmin lub więcej.

Źródło: badanie własne.

Efekt ten bowiem silniej widoczny jest na poziomie powiatu aniżeli na poziomie województwa. Gdy w analizach wykorzystano zmienność wewnątrz-wojewódzką, oszacowane parametry przy kluczowych zmiennych, mimo iż bliskie 10% poziomowi istotności, nie są statystycznie różne od zera (kolumny (1)–(4)). Gdy z kolei analizowano zmienność wewnątrz-powiatową, gminy charakteryzujące się brakiem rotacji (kolumny (5)–(6)) bądź też mniejszą rotacją na stanowisku wójta (kolumny (7)–(8)) cechowały się wyższą nadwyżką operacyjną niż pozostałe gminy. Warto podkreślić jest to, że i w tych przypadkach oszacowane parametry były statystycznie różne od zera jedynie dla 10% poziomu istotności. Ponadto modele na ograniczonej próbie, z której odcięto 1% (5%) obserwacji z góry i z dołu nie dawały oszacowań różnych statystycznie od zera. W efekcie, uzyskane wyniki skłaniałyby do przyjęcia hipotezy o braku wpływu monopolizacji władzy na poziom nadwyżki operacyjnej w danej gminie.

Wydatki inwestycyjne

Następnie analizowano, w jakim stopniu gminy charakteryzujące się brakiem rotacji na stanowisku wójta różnią się od pozostałych gmin pod względem wydatków inwestycyjnych. W tabeli 4 przedstawiono wyniki oszacowań prostych modeli ilustrujących ten aspekt analizy. Zmienną zależną rozpatrywaną przy tej okazji był logarytm średnich wydatków inwestycyjnych ogółem w latach 2011–2014²⁸. W kolumnie (1) przedstawiono model, który porównuje poziom wydatków inwestycyjnych między gminami uwzględniając jedynie główną zmienną objaśniającą i zbiór zmiennych kontrolnych, jak w poprzednich modelach. Co istotne z punktu widzenia autorów, przedstawione wyniki nie wskazują na to, aby główna zmienna objaśniająca była jakkolwiek powiązana z poziomem wydatków inwestycyjnych. W kolumnie (2) dodatkowo wzięto pod uwagę fakt, iż decyzje inwestycyjne mogą mieć charakter procesu rozłożonego na lata. W tym celu zmienne w tym modelu uwzględniają dodatkowo logarytm średnich wydatków inwestycyjnych w latach 2002–2009. Podobnie jak wcześniej, tak i w tym przypadku nie znaleziono powiązania między brakiem rotacji na stanowisku wójta a poziomem wydatków inwestycyjnych. Wynik ten dodatkowo potwierdzają dane w kolumnach (3) i (4), gdzie ponownie oszacowano oba wcześniejsze modele, ale zamiast efektów stałych na poziomie województwa kontrolowano efekty stałe na poziomie powiatów (z wykluczeniem powiatów, gdzie liczba gmin w próbie jest mniejsza niż 5). W kolumnach (5)–(8) powtórzono oszacowania prezentowane w kolumnach (1)–(4), przy czym w tym przypadku główną zmienną objaśniającą nie jest zero-jedynkowa zmienna wyróżniająca gminy 6-kadencyjne, ale zmienna przyjmująca wartość równą liczbie wójtów rządzących daną gminą

²⁸ Wśród zmiennych kontrolnych uwzględniono wielkość populacji danej gminy. Dzięki temu wyniki oszacowań prezentowane w tabeli 4 biorą pod uwagę, iż gminy z większą populacją będą dysponowały większymi funduszami inwestycyjnymi w wartościach absolutnych.

po wyborach z lat 2002, 2006, 2010. Wyniki oszacowań tych modeli ponownie są zgodne z tymi prezentowanymi wcześniej i wskazują na brak związku między liczbą wójtów a poziomem wydatków inwestycyjnych. Wyjątkiem jest oszacowanie przedstawione w kolumnie (6), które sugeruje pozytywną korelację. Współczynnik przy tej zmiennej jest jednak statystycznie różny od zera jedynie dla 10% poziomu istotności. Co więcej, wynik ten nie utrzymuje się przy innych specyfikacjach modelu, np. wówczas, gdy odcinamy 5% obserwacji z góry i z dołu. W modelach, w których zmienną objaśnianą jest logarytm średnich wydatków inwestycyjnych w latach 2002–2014 (nie pokazano ich ze względu na wymogi objętościowe artykułu), znajdujemy pozytywną korelację między monopolizacją władzy a wydatkami inwestycyjnymi. Jednak gdy kontrolujemy poziom wydatków z początku okresu, efekt ten nie jest różny od zera. To zaś – podobnie jak w przypadku omawianego wcześniej poziomu bezrobocia – wskazuje, iż średni poziom inwestycji warunkowany był procesami rozpoczętymi w latach ubiegłych, niekoniecznie zaś poziomem monopolizacji władzy.

Wszystkie otrzymane wyniki skłaniają do przyjęcia hipotezy, iż liczba kadencji pełnionych przez wójta nie wpływa znacząco na kondycję gospodarczą gmin. Gminy charakteryzujące się brakiem rotacji na stanowisku wójta wydają się nie odbiegać od pozostałych gmin (ani in plus, ani in minus) ani pod względem poziomu bezrobocia, ani pod względem wydatków inwestycyjnych (zwłaszcza, gdy kontrolujemy poziom, jaki badane zmienne notowały w przeszłości). Przedstawione wyniki wskazują, że gminy te mogą nieco lepiej wypadać pod względem nadwyżki operacyjnej choć i w tym przypadku hipoteza o braku związku między badanymi zjawiskami wydaje się uprawniona. Oszacowane różnice między porównywanymi gminami nie są bowiem odporne na zmianę estymowanych modeli.

Taki obraz skłania naturalnie do zadawania pytań o przyczynę fenomenu długiego sprawowania władzy. Jedno z wytłumaczeń zakładałoby, iż wystarczającym czynnikiem może być to, iż dana gmina nie wypada gorzej od innych gmin. Uzyskane w prezentowanym artykule wyniki są w jakimś sensie zgodne z tym stanowiskiem. Nie wskazują one bowiem, aby gminy z mniejszą rotacją na stanowisku wójta radziły sobie gorzej aniżeli gminy, w których zmiany w tym zakresie były częstsze. Inne wytłumaczenie, które można by brać tu pod uwagę odwoływałoby się do zachowań wyborczych mieszkańców. Brak zmiany na stanowisku wójta może bowiem wynikać z braku wiary mieszkańców, iż do takiej wymiany może dojść. Jednym z wyrazów braku takiej wiary może być niska frekwencja wyborcza. Poniżej zaprezentowano modele i dane, z których można wnioskować, na ile długie sprawowanie władzy przez wójta może wpływać na frekwencję mieszkańców gmin w wyborach samorządowych.

Tabela 4. Wielokadencyjność a wydatki inwestycyjne ogółem

	Efekty stałe na poziomie województwa (1)-(2)		Efekty stałe na poziomie powiatu (3)-(4)		Efekty stałe na poziomie województwa (5)-(6)		Efekty stałe na poziomie powiatu (7)-(8)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
współczynnik δ	0,0704 (0,057)	0,0190 (0,049)	0,0409 (0,057)	0,00140 (0,051)				
Liczba wojtów 2002-2010					-0,0109 (0,020)	0,0408* (0,020)	-0,0216 (0,028)	0,0212 (0,025)
Log. średnich wydatków inwestycyjnych 2002-2009		0,481*** (0,030)		0,481*** (0,053)		0,492*** (0,034)		0,490*** (0,055)
Log. populacji ogółem 2010	0,854*** (0,037)	0,373*** (0,028)	0,823*** (0,049)	0,368*** (0,067)	0,856*** (0,038)	0,364*** (0,030)	0,812*** (0,050)	0,347*** (0,069)
% ludności 15-59 lat, 2010	-2,815*** (0,94)	-1,138 (1,04)	-2,579 (1,87)	-1,891 (1,72)	-2,763** (0,95)	-1,303 (1,04)	-1,582 (1,95)	-0,947 (1,73)
% ludności pow. 60 lat, 2010	-2,129*** (0,71)	-0,685 (0,79)	-2,832** (1,35)	-2,067 (1,27)	-2,104*** (0,69)	-0,819 (0,79)	-2,367 (1,44)	-1,471 (1,30)
% ludności z wyższym wykształ., 2002	0,0583*** (0,0098)	0,0289*** (0,0094)	0,0508*** (0,014)	0,0158 (0,014)	0,0575*** (0,010)	0,0280** (0,0096)	0,0489*** (0,016)	0,0126 (0,014)
Indywidualne gosp. rolne per capita, 2010	0,000151 (0,00038)	0,000312 (0,00034)	0,0000491 (0,00068)	0,000169 (0,00066)	0,000161 (0,00039)	0,000321 (0,00034)	-0,000377 (0,00070)	-0,000326 (0,00065)
Stoła	9,763*** (0,63)	5,647*** (0,86)	9,466*** (1,45)	5,887*** (1,34)	9,730*** (0,63)	5,637*** (0,85)	9,202*** (1,54)	5,589*** (1,37)
Liczba obs.	1564	1564	1143	1143	1562	1562	1141	1141
R2	0,50	0,57	0,60	0,66	0,49	0,57	0,61	0,67

Uwaga: błędy standardowe w nawiasach, ***, **, * oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 1%, 5% oraz 10%. Wszystkie modele uwzględniają efekty stałe na poziomie województwa.

Źródło: badanie własne.

Frekwencja wyborcza

W tabeli 5 zamieszczono wyniki modeli szacujących różnicę pomiędzy gminami 6-kadencyjnymi a pozostałymi gminami wiejskimi, dotyczące uczestnictwa mieszkańców w wyborach na wójta. Podobnie jak poprzednio, w szacowanych modelach uwzględniono podstawowe charakterystyki gmin. W kolumnach (1)–(4) jako zmienną zależną wykorzystano frekwencję wyborczą w wyborach wójta w roku 2010. W pierwszych dwóch kolumnach, główną zmienną objaśniającą jest zero-jedynkowa zmienna wyróżniająca gminy, w których w okresie objętym analizą urząd wójta zajmowany był wyłącznie przez jedną osobę. Zgodnie z przypuszczeniem poczynionym wcześniej, prezentowane oszacowania wskazują, iż gminy te charakteryzują się niższą frekwencją w wyborach samorządowych, niż pozostałe gminy wiejskie. Co ważne, wynik ten utrzymuje się także wówczas, gdy w modelu kontrolowano frekwencję w wyborach samorządowych z lat poprzednich (kolumna (2))²⁹. Oszacowane różnice między porównywanymi gminami są dość znaczne. Dla przykładu wyniki w kolumnie (2) sugerują, iż w gminach gdzie rotacja na stanowisku wójta nie występowała, frekwencja w wyborach samorządowych była o 1,9 pp. niższa niż w pozostałych gminach (przy średniej frekwencji dla całej próby równej 54%). Te same zależności sugerują modele w kolumnach (3) i (4), gdzie główną zmienną objaśniającą jest ciągła zmienna przyjmująca wartość równą liczbie wójtów, którzy zarządzili daną gminą po wyborach w 2002, 2006 i 2010. W gminach z większą liczbą wójtów obserwujemy wyższą frekwencję wyborczą w wyborach samorządowych.

Tabela 5. Wpływ wielokadencyjności na frekwencję w wyborach

	Wybory samorządowe '10				Wybory prezydenckie '10	Wybory prezydenckie '15	Referendum '15
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
współczynnik δ	-3,137*** (0,66)	-1,914*** (0,59)			-0,252 (0,31)	-0,00366 (0,0023)	0,0548 (0,096)
Liczba wójtów 2002–2010			2,582*** (0,36)	2,467*** (0,31)			
Frekwencja wybory samorządowe 2002		0,639*** (0,027)		0,641*** (0,026)			

²⁹ W tabeli 4 uwzględniono frekwencję wyborczą z roku 2002. Te same wyniki uzyskano również, gdy zamiast roku 2002 punktem odniesienia był rok 2006 czy 1998. Ze względu na wymogi objętościowe artykułu, modeli tych nie zamieszczono. Są one jednak dostępne u autorów.

	Wybory samorządowe '10				Wybory prezydenckie '10	Wybory prezydenckie '15	Referendum '15
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Log. populacji ogółem 2010	-5,783*** (0,36)	-1,175*** (0,36)	-5,811*** (0,39)	-1,152*** (0,37)	0,358 (0,32)	0,00771* (0,0040)	-0,302** (0,14)
% ludności 15–59 lat, 2010	-97,05*** (22,2)	-3,615 (16,5)	-110,3*** (20,6)	-15,50 (15,9)	-130,2*** (23,4)	-1,182*** (0,22)	5,448 (3,25)
% ludności pow. 60 lat, 2010	-56,07*** (15,0)	9,531 (9,62)	-65,83*** (14,0)	0,386 (9,29)	-117,1*** (17,7)	-1,068*** (0,16)	-1,151 (4,12)
% ludności z wyższym wykształceniem, 2002	0,505*** (0,14)	0,268** (0,10)	0,540*** (0,14)	0,291** (0,10)	1,664*** (0,12)	0,0150*** (0,0011)	0,406*** (0,029)
Indywidualne gosp. rolne per capita, 2010	0,0241** (0,0091)	0,0147** (0,0060)	0,0236** (0,0083)	0,0144** (0,0052)	0,00590 (0,0038)	0,0000546 (0,000046)	-0,0000125 (0,0014)
Staż	174,5*** (16,2)	25,99* (14,5)	180,8*** (14,9)	30,96** (13,8)	144,9*** (18,0)	1,278*** (0,17)	4,025 (2,87)
Liczba obs.	1564	1564	1562	1562	1564	1564	1564
R2	0,29	0,54	0,31	0,56	0,53	0,56	0,38

Uwaga: błędy standardowe w nawiasach, ***, **, * oznaczają odpowiednio istotność na poziomie 1%, 5% oraz 10%. Wszystkie modele uwzględniają efekty stałe na poziomie województwa. Źródło: badanie własne.

Przytoczone wyniki mogą naturalnie odzwierciedlać oddziaływanie rozmaitych czynników, których przedstawiana analiza nie uwzględnia. Można zatem argumentować, iż gminy charakteryzujące się brakiem zmienności na stanowisku wójta ogólnie cechują się niższym poziomem uczestnictwa mieszkańców w wyborach i faktu tego nie powinno łączyć się ze stopniem rotacji we władzach lokalnych. Aby sprawdzić, przynajmniej w pewnym stopniu, na ile ten argument może mieć zastosowanie w analizowanym przypadku, w kolumnach (5)–(7) oszacowano modele, w których zmienną zależną były kolejno: frekwencja w wyborach prezydenckich (I tura) w 2010 r.; frekwencja w wyborach prezydenckich (I tura) w 2015 r. oraz frekwencja w referendum ogólnokrajowym dotyczącym zmiany konstytucji w 2015 r. W zaprezentowanych modelach wykorzystano zmienną zero-jedynkową z gminami 6-kadencyjnymi, ale jakościowo te same wyniki uzyskano również dla modeli ze

zmienną ciągłą³⁰. Wszystkie te oszacowania wskazują, iż gminy 6-kadencyjne nie różnią się od pozostałych gmin pod względem uczestnictwa w wyborach prezydenckich czy też w ostatnim referendum. To zaś pozwala przypuszczać, że różnice obserwowane dla wyborów samorządowych nie wynikają z faktu, iż mieszkańcy gmin 6-kadencyjnych mają ogólnie rzecz biorąc mniejszą skłonność do uczestnictwa w wyborach niż mieszkańcy pozostałych gmin. Skłaniają natomiast do przyjęcia hipotezy, iż jest to specyfika towarzysząca wyłącznie wyborom lokalnym. Jak zauważono wcześniej, brak udziału w wyborach samorządowych może być wyrazem braku wiary mieszkańców w możliwość odsunięcia urzędującego wójta od władzy, czy też swoistego protestu wobec sposobu sprawowania władzy. Może on jednak być również odzwierciedleniem tego, iż wyborcy mogą częściej iść do wyborów, by wyrazić swój sprzeciw wobec sposobu sprawowania władzy a nie po to, by wyrazić swoje uznanie dla osób pełniących ważne stanowiska (por. Trutkowski i Kurniewicz [2014]). W takim przypadku niska frekwencja może być swoistym wyrazem zadowolenia z tego, jak zarządzana jest dana gmina. Sprawdzenie, która z tych dwóch alternatyw jest bliższa prawdy wymaga dalszej analizy.

Podsumowanie

W artykule podjęto próbę udzielenia choćby wstępnej odpowiedzi na pytanie o konsekwencje, do jakich może prowadzić niewielka zmienność osób pełniących ważne stanowiska w ramach systemów demokratycznych. Przykład, który rozpatrywano, dotyczył wyborów wójtów w polskich gminach wiejskich. W 11 procentach tych gmin można zaobserwować sytuację, gdzie osoba desygnowana do pełnienia funkcji wójta w pierwszych wyborach samorządowych z roku 1990 pełniła ją nieprzerwanie przez sześć kadencji, a zatem również po wyborach w 2010 r. Choć temat wpływu długiego sprawowania władzy na kształtowanie się rozmaitych procesów społeczno-gospodarczych jest dość szeroko omawiany w literaturze przedmiotu, istniejące teorie nie dają jednoznacznych wskazań odnośnie efektów, do jakich brak wymiany elit sprawujących władzę może prowadzić. W artykule podjęto zatem próbę wskazania podstawowych zależności, które mogą w tym kontekście zachodzić.

Przedmiotem zainteresowania było to, jak gminy charakteryzujące się brakiem rotacji na stanowisku wójta wypadają na tle pozostałych gmin wiejskich cechujących się mniejszym stopniem monopolizacji lokalnej sceny politycznej. W analizie dwa rodzaje gmin porównywano pod względem wskaźników ilustrujących poziom bezrobocia, kondycję finansową gmin oraz realizowane wydatki inwestycyjne. Biorąc pod uwagę ograniczenia wynikające z obranej metody, przedstawione wyniki ilustrują raczej korelacje między badanymi zmiennymi niż zachodzące między nimi zależności przyczynowo-skutkowe. W tym sensie wymagają one zdecydowanie dalszego pogłębienia. Mogą one

³⁰ Wyniki dostępne u autorów.

jednak stanowić wstęp do pogłębionej analizy wykorzystującej zaprezentowane modele i wyniki.

Przeprowadzone oszacowania sugerują, iż wielokadencyjność wójtów nie ma silnego związku z żadną z trzech zmiennych, które miały przybliżyć kondycję gospodarczą badanych gmin. Skłaniają one zatem do postawienia hipotezy, iż monopolizacja władzy na poziomie gmin (definiowana stopniem rotacji na stanowisku wójta) nie ma wpływu (ani pozytywnego ani negatywnego) na obserwowany poziom bezrobocia, ani na nadwyżkę operacyjną, czy na wielkość ponoszonych wydatków inwestycyjnych.

Ostrożne wnioski, które można wyciągać na podstawie powyższego obrazu zdają się nie potwierdzać przewidywań niektórych teorii ekonomii politycznej wskazujących na negatywne konsekwencje braku konkurencji politycznej dla wyników gospodarczych. Należy jednak pamiętać, że zbiór zmiennych, które tu rozpatrywano miał bardzo ograniczony charakter. Stosunkowo proste podejście zastosowane do modelowania badanych zjawisk, dodatkowo wzmacnia to zastrzeżenie.

W artykule analizowano również wpływ monopolizacji władzy na udział obywateli w wyborach na poziomie lokalnym. W tym przypadku przeprowadzane badanie skłania do postawienia hipotezy, iż między brakiem rotacji na stanowisku wójta a frekwencją w wyborach samorządowych istnieje negatywna zależność. Uzyskane wyniki wskazują, iż w gminach gdzie wymiana wójta nie występowała, frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych była niższa o blisko 2 pp. niż gdzie indziej. Co ważne, podobnej tendencji nie odnotowano dla innego rodzaju wyborów (w prezydenckich czy w referendum ogólnokrajowym), co sugeruje z kolei, iż jest to specyfika towarzysząca wyłącznie wyborom samorządowym.

Wstępne analizy pozwalają zatem postawić hipotezę, iż wpływ wielokadencyjności znacznie mocniej odbija się na funkcjonowaniu lokalnej sceny politycznej i zachowaniach politycznych wyborców niż na wynikach gospodarczych (przynajmniej tych, które uwzględniono w prezentowanym badaniu). Jednoznacznie brak pozytywnych skutków długiego sprawowania władzy na wyniki gospodarcze, przy jednoczesnej mniejszej aktywności obywateli w życiu politycznym (gdy chodzi o udział w wyborach) skłania do stawiania pytań o przyczynę braku zmiany lokalnej władzy. Przykładowe pytanie badawcze z tym związane jest następujące: Na ile długie trwanie na stanowisku jest efektem swoistej nagrody za dobre sprawowanie władzy/nieodstawianie od średniej, a na ile wynika ono z niemożności odwołania osób sprawujących urząd, mimo przeciętnych wyników. Obserwacje mechanizmów selekcji władzy i potencjalnych procesów zawłaszczania państwa przez osoby pełniące ważne funkcje publiczne mogą posłużyć za punkt wyjścia do dalszych analiz.

Bibliografia

- Acemoglu D., Bautista M.A., Querubin P., Robinson J.A. [2008], *Economic and Political Inequality in Development: the case of Cundinamarca, Colombia*, w: *Institutions and Economic Performance*, red. E. Helpman, Harvard University Press, Cambridge.
- Acemoglu D., Johnson S., Kermani A., Kwak J., Mitton T. [2014], *The Value of Connections in Turbulent Times*, Evidence from the United States, mimeo.
- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson J.A. [2015], *Democracy does cause growth*, mimeo.
- Acemoglu D., Robinson J. [2001], *Inefficient redistribution*, "American Political Science Review", vol. 95(3), s. 649–661.
- Acemoglu D., Robinson J.A. [2006], *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, New York.
- Acemoglu D., Robinson J.A. [2008], *Persistence of Power, Elites, and Institutions*, "American Economic Review", vol. 98(1), s. 267–293.
- Acemoglu D., Robinson J.A., Verdier T. [2004], *Kleptocracy and divide-and-rule: a model of personal rule*, "Journal of the European Economic Association", vol. 2 (2-3), s. 162–192.
- Acemoglu D., Ticchi D., Vindigni A. [2011], *Emergence and persistence of inefficient states*, "Journal of the European Economic Association", vol. 9(2), s. 177–208.
- Adamowicz A. [2014], „*Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę*” czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta, „e-Politikon”, nr 11, s. 24–52.
- Aisen A., Veiga F.J. [2013], *How does political instability affect economic growth*, "European Journal of Political Economy", vol. 29, s. 151–167.
- Alt J., Bueno de Mesquita E., Rose S. [2011], *Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from U.S. Term Limits*, "Journal of Politics", vol. 73(1), s. 171–186.
- Barro R. [1996], *Democracy and growth*, "Journal of Economic Growth", vol. 1(1), s. 1–27.
- Barro R.J. [1973], *The control of politicians: an economic model*, "Public Choice", vol. 14(1), s. 19–42.
- Bartnicki S. [2014], *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wniośki z analizy ilościowej*, „e-Politikon”, nr 11, s. 6–23.
- Becker G.S. [1983], *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, "Quarterly Journal of Economics", vol. 98(3), s. 371–400.
- Bellettini G., Berti Ceroni C., Prarolo G. [2013a], *Political persistence and economic growth*, "European Journal of Political Economy", vol. 31, s. 165–179.
- Bellettini G., Berti Ceroni C., Prarolo G. [2013b], *Persistence of politicians and firms' innovation*, "Economic Inquiry", vol. 51(4), s. 2056–2070.
- Bertrand M., Kramarz F., Schoar A., Thesmar D. [2008], *Politicians, Firms, and the Political Business Cycle: Evidence from France*, mimeo.
- Besley T. [2007], *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Besley T., Coate S. [1998], *Sources of inefficiency in a representative democracy: a dynamic analysis*, "American Economic Review", vol. 88(1), s. 139–156.

- Besley T., Kudamatsu M. [2008], *Making Autocracy Work*, w: *Institutions and Economic Performance*, red. E. Helpman, Harvard University Press, s. 452–510.
- Besley T., Montalvo J.G., Reynal-Querol M. [2011], *Do Educated Leaders Matter?* “Economic Journal”, vol. 121(554), s. F205–F227.
- Besley T., Persson T. [2009], *The origins of state capacity: property rights, taxation, and policy*, “American Economic Review”, vol. 99(4), s. 1218–1244.
- Besley T., Persson T. [2011], *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, The Yrjö Jahnsson Lectures, Princeton University Press, Princeton.
- Besley T., Persson T., Sturm D.M. [2010], *Political competition, policy and growth: Theory and evidence from the United States*, “Review of Economic Studies”, vol. 77(4), s. 1329–1352.
- Besley T., Prat A. [2006], *Handcuffs for the grabbing hand? The role of the media in political accountability*, “American Economic Review”, vol. 96(3), s. 720–736.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. [2013], *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Boix C. [2010], *Origins and Persistence of Economic Inequality*, “Annual Review of Political Science”, vol. 13, s. 489–519.
- Boyne G.A., James O., John P., Petrovsky N. [2012], *Party control, party competition and public service performance*, “British Journal of Political Science”, vol. 42, s. 641–660.
- Caporale T., Leirer J. [2010], *Take the money and run: Political turnover, rent-seeking and economic growth*, “Journal of Economic Behavior & Organization”, vol. 76(2), s. 406–412.
- CBOS [2014], *Komunikat CBOS „Ranga wyborów samorządowych i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli”*, październik 2014, CBOS, Warszawa.
- Coviello D., Gagliarducci S. [2014], *Tenure in Office and Public Procurement*, mimeo.
- De Benedetto M.A., De Paola M. [2015], *The Impact of Incumbency on Turnout: Evidence from Italian Municipalities*, “German Economic Review” (w druku).
- Dreher A., Lamla M.J., Lein S.M., Somogyi F. [2009], *The impact of political leaders’ profession and education on reforms*, “Journal of Comparative Economics”, vol. 37(1), s. 169–193.
- Faccio M. [2006], *Politically connected firms*, “American Economic Review”, vol. 96, s. 369–386.
- Ferejohn J. [1986], *Incumbent performance and electoral control*, “Public Choice”, vol. 50, s. 5–25.
- Freier R., Thomasius S. [2012], *Voters Prefer More Qualified Mayors but Does it Matter for Public Finances?: Evidence from Germany*, DIW Berlin Working Paper no 1262.
- Gąciarz B., Bartkowski J. [2012], *Samorząd a rozwój. Instytucje – obywatele – podmiotowość*, IFiS PAN, Warszawa.
- Glaeser E., La Porta R., Lopez-de-Silanes R., Shleifer A. [2004], *Do institutions cause growth?* “Journal of Economic Growth”, vol. 9(3), s. 271–303.
- Glaeser E., Schleifer A. [2005], *The Curley effect: the economics of shaping the electorate*, “Journal of Law, Economics and Organization”, vol. 21(1), s. 1–19.
- Jones B., Olken B. [2005], *Do Leaders Matter? National Leadership and Growth Since World War II*, “Quarterly Journal of Economics”, vol. 120(3), s. 835–864.

- Jong-A-Pin R. [2009], *On the measurement of political instability and its impact on economic growth*, "European Journal of Political Economy", vol. 25, s. 15–29.
- Krusell, P, Rios-Rull, J.V. [1996]. Vested interests in a positive theory of stagnation and growth, *Review of Economic Studies*, 63(2), 301–329.
- Kwiatkowski J., Modrzewski P., Płatek D. [2011], *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność?*, FDRL Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Kraków.
- Matland E.R., Studlar D.T. [2004], *Determinants of legislative turnover: a cross-national analysis*, "British Journal of Political Science", vol. 34, s. 87–108.
- Merlo A., Galasso V., Landi M., Mattozzi A. [2010], *The labor market of Italian politicians*, w: *The Ruling Class: Management and Politics in Modern Italy*, red. T. Boeri, A. Merlo, A. Prat, Oxford University Press, Oxford.
- Miros M. [2010], *Wójtowie i burmistrzowie 6-kadencyjni*, <http://static.presspublica.pl/red/rp/pdf/prawo/Zestawienie%20sze%C5%Bciokadencyjnych.pdf>
- Murtin F., Wacziarg R. [2014], *The democratic transition*, "Journal of Economic Growth", vol. 19, s. 141–181.
- North D., Wallis J.J., Weingast B.R. [2009], *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge University Press, New York.
- Padro i Miquel G., Snyder J.M. [2006], *Legislative Effectiveness and Legislative Careers*, "Legislative Studies Quarterly", vol. 31(3), s. 347–381.
- Persson T., Tabellini G. [2000], *Political Economics – Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge.
- Persson T., Roland G., Tabellini G. [1997], *Separation of powers and political accountability*, "Quarterly Journal of Economics", vol. 122(4), s. 1163–1202.
- Persson T., Tabellini G., Trebi F. [2003], *Electoral Rules and Corruption*, "Journal of the European Economic Association", vol. 1(4), s. 958–989.
- Przeworski A. [1991], *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, New York.
- Przeworski A., Limongi F. [1993], *Political Regimes and Economic Growth*, "Journal of Economic Perspectives", vol. 7(3), s. 51–69.
- Querubin P. [2013], *Family and Politics: Dynastic Persistence in the Philippines*, "Quarterly Journal of Political Science" (w druku).
- Rodrik D., Wacziarg R. [2005], *Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes?* "American Economic Review", vol. 95(2), s. 50–55.
- Saint-Paul G., Ticchi D., Vindigni A. [2015], *A theory of political entrenchment*, "Economic Journal" (w druku).
- Smart M., Sturm D. [2013], *Term Limits and Electoral Accountability*, "Journal of Public Economics", vol. 107, s. 93–102.
- Sorensen R. [2014], *Political competition, party polarization, and government performance*, "Public Choice", vol. 161, s. 427–250.
- Stigler G.J. [1972], *Economic Competition and Political Competition*, "Public Choice", vol. 13, s. 91–106.

Swianiewicz P. [2007], *Nadwyżka operacyjna*, "Wspólnota", nr 15.

Swianiewicz P., Łukomska J. [2004], *Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne?* "Samorząd Terytorialny", nr 6, s. 14–32.

Triesman D. [2000], *The Causes of Corruption: A Cross National Study*, "Journal of Public Economics", vol. 76, s. 399–457.

Trutkowski C., Kurniewicz A. [2014], *Bilans kadencji 2010–2014 w świetle wyników wyborów samorządowych*, FRDL.

Uppal Y. [2011], *Does legislative turnover adversely affect state expenditure policy? Evidence from Indian state elections*, "Public Choice", vol. 147, s. 189–207.

Uppal Y., Glazer A. [2015], *Legislative Turnover, Fiscal Policy, and Economic Growth: Evidence from U.S. State Legislatures*, "Economic Inquiry", vol. 53(1), s. 91–107.

THE MONOPOLIZATION OF POWER AND LOCAL ECONOMIC PERFORMANCE IN POLAND

Abstract

The article analyzes the effects that the monopolization of power has on various socioeconomic processes in rural areas in Poland. Using a simple econometric model, the authors compare areas in which the same individuals were in power from 1990 to 2010 with areas where such a monopoly of power was not in evidence. The article looks at how these two types of rural districts differ from each other in terms of unemployment, the structure of the local budget, and the participation of citizens in local elections.

The empirical results suggest that the monopolization of power at the local level does not significantly affect economic outcomes. However, power monopolies seem to translate into declining voter turnout. Taken together, these results raise questions about the functioning of political selection mechanisms and about the potential risk of local elites capturing the political system.

Keywords: monopoly of political power, political competition, reelection, local elections

JEL classification codes: H3, H4
