

Grażyna BUKOWSKA*
Joanna SIWIŃSKA**

Czy konkurencja determinuje wielkość inwestycji gmin miejskich w Polsce?¹

Streszczenie: Celem artykułu jest identyfikacja determinant inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem zmiennych dotyczących poziomu konkurencji politycznej oraz zmiennych mierzących samodzielność dochodową samorządów, która traktowana jest jako przybliżenie siły konkurencji pomiędzy ośrodkami lokalnymi, na podstawie danych z 304 gmin miejskich w Polsce z lat 2002–2014. W badaniu udowodniono istotną ujemną zależność między inwestycjami *per capita* (udział inwestycji w wydatkach ogółem) i poziomem politycznej konkurencji mierzonej indeksem Herfindahla-Hirschmann (HHI). Wzrost politycznej koncentracji (czyli mniejsza konkurencja) sprzyjał wzrostowi inwestycji publicznych na mieszkańca. Ponadto wykazano, że inwestycje są zależne od poziomu decentralizacji fiskalnej. Wyniki sugerują, że wzrost decentralizacji zwiększa udział środków publicznych przeznaczonych na inwestycje.

Słowa kluczowe: konkurencja polityczna, wydatki inwestycyjne, autonomia finansowa, samorząd lokalny

Kody klasyfikacji JEL: H54, H71 H72 H77, C23

Artykuł nadesłany 25 kwietnia 2016 r., zaakceptowany 30 listopada 2016 r.

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

** Uniwersytet Warszawski, Katedra Ekonomii Politycznej; e-mail: siwinska@wne.uw.edu.pl

¹ Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego nr 2014/13/B/HS4/03204, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Wstęp

Zgodnie z jednym z głównych paradygmatów ekonomii, konkurencja na rynku dóbr i usług jest zjawiskiem korzystnym dla konsumentów, gdyż sprzyja jakości, innowacjom, oraz większej podaży po niższych cenach.

Jak pokazują modele teoretyczne, również konkurencja w wymiarze politycznym oraz terytorialnym może być korzystna. Może ona wpływać na jakość prowadzonej polityki, dzięki lepszemu jej dopasowaniu do preferencji mieszkańców, nadaniu jej bardziej prorozwojowego charakteru lub ograniczeniu pogoni za rentą. Empiryczne sprawdzenie tych niewątpliwie ciekawych postulatów, niestety nie jest łatwe. Dlatego cel tego artykułu jest prostszy. Jest nim zbadanie, czy i w jaki sposób dwa wymiary konkurencji: konkurencja polityczna oraz konkurencja pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (w sensie Tiebout) wpływają na wielkość inwestycji lokalnych w Polsce. Dokładniej – podjęto próbę zbadania, czy istnieje związek pomiędzy silniejszą konkurencją w tych dwóch wymiarach, a wielkością wydatków inwestycyjnych.

Wielkość wydatków inwestycyjnych potraktowano przy tym, jako przybliżenie jakości polityki fiskalnej prowadzonej przez gminy. Przyjęto, że wyższe wydatki inwestycyjne są wyznacznikiem polityki skoncentrowanej na rozwoju, a więc dążącej do zapewnienia wyższego dobrobytu dla wszystkich mieszkańców gminy. Autorki zdają sobie oczywiście sprawę, że jest to znaczne uproszczenie. Nie ulega wątpliwości, że nie wszystkie wydatki zaliczone do wydatków inwestycyjnych będą faktycznie prorozwojowe; oczywiste jest również, że wydatki bieżące także mogą sprzyjać wzrostowi bogactwa i dobrobytu. Badania empiryczne – choć nie wszystkie – wykazują, że wpływ publicznych wydatków inwestycyjnych na tempo rozwoju gospodarczego w długim okresie jest pozytywny (zob. np. Bom i Lighthart [2009]; Pereira i Andraz [2013]), tak więc założenie o korzystnych ich skutkach wydaje się być przynajmniej częściowo uzasadnione. Jeżeli więc przyjmiemy, że wydatki inwestycyjne mają charakter pro wzrostowy, to ich zwiększanie wskazuje, iż rządzący prowadzą politykę nakierowaną na rozwój i dobrobyt mieszkańców, a więc politykę o wysokiej jakości.

Należy jednak podkreślić, że ewentualny wzrost publicznych inwestycji prorozwojowych, niekoniecznie musi być zgodny z preferencjami mieszkańców (zob. m.in. Keen i Marchand [1997]). Skutkiem zwiększenia inwestycji może więc być niższy poziom użyteczności mieszkańców, nawet wtedy, gdy wydatki te prowadzą do szybszego rozwoju. W niniejszym badaniu autorki nie są w stanie sprawdzić, czy inwestycje mają ekonomiczne uzasadnienie i przynoszą odpowiedni poziom zwrotu, oraz czy wybrane zostały zgodnie z preferencjami społeczeństwa, co niewątpliwie należy do jego mankamentów.

Kolejną kontrowersyjną kwestią jest pomiar siły konkurencji politycznej oraz konkurencji pomiędzy ośrodkami lokalnymi. W tym artykule, jako miarę siły konkurencji politycznej w ośrodku lokalnym, wykorzystano dane dotyczące liczby kandydatów i odsetka głosów oddanych na poszczególnych kandydatów na burmistrzów, co jest podejściem często wykorzystywanym w literaturze.

Miara ta ściśle wiąże się z koncepcją wymiany elity politycznych, co oznacza, że im silniejsza jest konkurencja polityczna tym prawdopodobieństwo wymiany elit politycznych staje się większe.

Pomiar siły konkurencji pomiędzy ośrodkami lokalnymi przysparza więcej trudności. Konkurencja pomiędzy ośrodkami lokalnymi jest ściśle związana z decentralizacją fiskalną. W Polsce, podobnie jak i w innych krajach, decentralizacja ta nie jest pełna – ograniczona jest zarówno autonomia dochodowa, jak i wydatkowa ośrodków lokalnych (zob. m.in. Borge i in. [2014]). Podobnie jak inni badacze, w badaniu przyjęto, że większa autonomia ośrodków lokalnych oznacza większą siłę konkurencji pomiędzy ośrodkami lokalnymi.

W niniejszym badaniu skoncentrowano się na stopniu autonomii dochodowej, jako mierniku stopnia decentralizacji finansów publicznych, a jednocześnie jako przybliżeniu siły konkurencji pomiędzy gminami o zasoby pracy i kapitał. Założono, podobnie jak wielu innych badaczy (zob. np. Kappeler i in. [2013]; Kim i in. [2013]), że większa samodzielność dochodowa oznacza większy stopień decentralizacji. Jednocześnie udział dochodów samodzielnych jest istotną i różnicującą samorządy częścią lokalnych budżetów w Polsce.

Konkurencja polityczna

Jak wskazuje literatura teoretyczna oraz empiryczna, wielkości publicznych inwestycji lokalnych zależy od wielu czynników. Jednym z nich jest kształt sceny politycznej i związana z nim konkurencja polityczna.

W literaturze ekonomicznej konkurencja polityczna jest między innymi rozumiana jako rywalizacja polityków o głosy wyborców. Jeżeli konkurencja polityczna jest silna, to urzędujący polityk jest poddany większej presji konkurencyjnej – jeżeli efekty jego działalności są niesatysfakcjonujące, to może on być łatwo usunięty z urzędu i zastąpiony przez konkurenta. Ta koncepcja konkurencji politycznej skupia się więc na procesie „politycznej wymiany”. Politycy (kandydaci na dany urząd) rywalizują ze sobą o głosy wyborców, by zdobyć lub utrzymać władzę, a wybory pozwalają obywatelom kontrolować działania polityków i czynić ich odpowiedzialnymi za swoje działania. Jest to więc zjawisko wzmacniające odpowiedzialność rządzących przed wyborcami (zob. m.in. Besley i Preston [2007]; Fałkowski [2011]). Im bardziej intensywna jest konkurencja polityczna tym większe jest więc prawdopodobieństwo, że politycy działają w interesie publicznym i tym słabsze powinno być zjawisko poszukiwania renty przez polityków maksymalizujących szanse ponownego wyboru (zob. m.in. Mulligan i Tsui [2006]). Poprzez wybory oparte na silnej konkurencji, ograniczane są bodźce do zachowań oportunistycznych i rośnie skłonność do kształtowania polityki zgodnie z preferencjami medianowego wyborcy (zob. m.in. Downs [1957]; Becker [1958]).

Podsumowując, mechanizm transmisji między kształtem sceny politycznej a wynikami gospodarczymi opiera się na przekonaniu, że polityczna konkurencja stwarza bodźce dla właściwego zachowania polityków, promuje kom-

petencje, kształtuje „jakość” polityków, a tym samym wpływa na wyniki gospodarcze. W przeciwnym razie, gdy urzędujący polityk podejmuje działania nieefektywne, to może on zostać usunięty ze stanowiska i zastąpiony przez konkurenta. Konkurencja prowadzi również do selekcji polityków, którzy w większym stopniu opierają się presji grup interesu (zob. m.in. Besley i in. [2006]; Besley i Preston [2007]). Wysoki poziom konkurencji politycznej może więc sprzyjać polityce pro wzrostowej, która obejmuje obniżenie podatków i zwiększenie inwestycji infrastrukturalnych (zob. m.in. Besley i in. [2010]). Konkurencja polityczna może więc zwiększać tempo rozwoju gospodarczego (zob. m.in. Besley i Case [2003]; Besley i in. [2010]).

Istnieje wiele badań empirycznych potwierdzających zależność między konkurencją polityczną a działaniami władz lokalnych. Ashworth i in. [2006] na przykładzie flamandzkich gmin pokazują, że polityczna konkurencja ma korzystny wpływ na efektywność administracji. Galasso i Nannicini [2009], za pomocą zestawu danych na poziomie indywidualnym, dotyczących posłów parlamentu włoskiego, pokazują, że stopień konkurowania lub niepewności w wyścigu po władzę pozytywnie wpływa na jakość polityków i wyniki gospodarcze. Jak już wspomniano, zwiększanie inwestycji może być działaniem strategicznym sprawującym władzę, by zwiększyć szanse reelekcji (zob. m. in. Aidt i in. [2011]; Drazen i Eslava [2010]). Inwestycje są wydatkami „widocznymi” i docenianymi przez wyborców, tak więc będący u władzy politycy, poddani presji konkurencyjnej, chcąc zwiększyć szanse na reelekcje, będą zwiększać ten rodzaj wydatków.

Teoretyczny argument, że konkurencyjne wybory stworzą zachęty dla polityków, by tworzyć politykę w odpowiedzi na potrzeby swoich wyborców, jest prosty i przekonujący. Jednak wpływ konkurencji na politykę gospodarczą, w tym na aktywność inwestycyjną jest bardziej złożony. Jak pokazuje część prac, konkurencja polityczna może przyczynić się do zmniejszania wydatków inwestycyjnych.

Argumentem na rzecz tezy o negatywnym wpływie konkurencji na inwestycje jest między innymi to, że intensywna polityczna konkurencja może prowadzić do wspierania wyłącznie wąskiej grupy popierającej władzę, kosztem interesów całego elektoratu (zob. m.in. Acemoglu i Robinson [2006]; Besley [2006]; Lizzeri i Persico [2005]). Przykładem takiej sytuacji jest program wyborczy skierowany do wyborców niezdecydowanych, których preferencje są odmienne od wyrażanych przez medianowego wyborcę. Gdy polityczna konkurencja jest intensywna, elektorat każdej partii staje się mniejszy. Aby zaspokoić wąskie poparcie, politycy uważają za celowe kierowanie swojej polityki do grupy wsparcia niż elektoratu jako całości (zob. m.in. Lizzeri i Persico [2005]; Fiva i Natvik [2013]). Efekt ten pojawia się, gdy wzrostowi konkurencji politycznej towarzyszy polityczne rozdrobnienie i konieczność tworzenia koalicji. W sytuacji, gdy przedstawiciele różnych opcji politycznych chcą realizować własne programy, trudno o zgodę co do przyszłych działań. Silna konkurencja może utrudniać zdolność polityków do osiągnięcia kompromisu

także w obszarze inwestycji publicznych, co będzie oddziaływało negatywnie na ich poziom (zob. m.in. Sole-Ollé [2006]).

Kolejnym powodem, który może doprowadzić do spadku inwestycji w warunkach konkurencji politycznej jest to, że skutki inwestycji są przede wszystkim odczuwalne w przyszłości. W sytuacji wysokiego poziomu konkurencji politycznej ryzyko utraty władzy jest duże. Inwestycje długoterminowe, których stopa zwrotu jest rozciągnięta w czasie, stają się dla rządzących nieoptymalne (zob. m.in. Acemoglu i Robinson [2000]; [2006]). Jeśli więc politycy oczekują przegranej w zbliżających się wyborach, to mogą ograniczać wielkość inwestycji (zob. m.in. Fiva i Natvik [2013]). Ryzyko utraty władzy może też prowadzić do zjawiska określanego mianem konkurencyjnego populizmu (zob. m.in. *competitive populizm*) polegającego na wykorzystywaniu pieniędzy publicznych w celu osiągnięcia krótkoterminowych korzyści politycznych, kosztem zdecydowanych działań przynoszących korzyści w długim okresie (zob. m.in. Bardhan i Yang [2004]).

Zjawiskiem silnie związanym z konkurencją polityczną jest polityczny cykl koniunkturalny. Urzędująca władza będzie prowadziła ekspansywną politykę gospodarczą na krótko przed wyborami, by poprawić szanse na reelekcję, gdyż dobre warunki makroekonomiczne dają większą szansę na wygranie wyborów (zob. m.in. Alesina i Perotti [1995]; Persson i Tabellini [1997]). Taka polityka często polega na podniesieniu poziomu transferów socjalnych lub krótkookresowym zwiększeniu inwestycji publicznych (zob. m.in. MacManus [2004]; Veiga i Veiga [2007]). Teorie politycznego cyklu koniunkturalnego wyjaśniają zmiany priorytetów w polityce fiskalnej władz w cyklu wyborczym². Zakładają też, że wyborcy nie mają bezpośredniej informacji na temat kompetencji polityków, co sprawia że wzrost wydatków publicznych staje się dla nich obserwowalnym sygnałem umiejętności urzędujących (zob. m.in. Rogoff [1990]). Zgodnie z tą koncepcją wyborcy są krótkowzroczni i pozostają pod wpływem bieżącej sytuacji gospodarczej. Warto tu jednak podkreślić, że z punktu widzenia efektywności, niekoniecznie jest to działanie optymalne.

Decentralizacja jako konkurencja pomiędzy samorządami

Na temat wpływu decentralizacji na kształt i jakość polityki oraz jej dopasowania do preferencji obywateli, istnieje obszerna literatura. Systematyczne jej omówienie jest zadaniem wykraczającym poza ramy niniejszego artykułu, dlatego dalej wspomniano tylko o wybranych pracach dotyczących wpływu decentralizacji na politykę fiskalną na poziomie lokalnym.

² W literaturze jest wiele przykładów badań empirycznych. Na przykład praca Drazen i Eslavy [2010] pokazuje, że inwestycje rosnące przed wyborami mają pozytywny wpływ na reelekcję urzędującej władzy lokalnej w Kolumbii. Veiga i Veiga [2007] potwierdzają ten wynik dla gmin w Portugalii.

Wiele prac zarówno na poziomie teoretycznym, jak i empirycznym wykazuje, że decentralizacja, rozumiana jako przeniesienie na poziom lokalny decyzji i odpowiedzialności za dostarczanie części dóbr publicznych, jednocześnie sprawi, że pomiędzy ośrodkami lokalnymi pojawi się konkurencja. Fundamentem dla tych rozważań jest między innymi słynna praca Tiebouta [1956], w której została sformułowana teza, że ludzie „głosują nogami” i wybierają najlepszy dla siebie ośrodek lokalny. Decentralizacja, zgodnie z modelem Tiebout [1956], tworzy więc „rynek dóbr publicznych”, a możliwość wyboru najlepszego dla danego mieszkańca koszyka dóbr publicznych spośród oferty ośrodków lokalnych doprowadzi do poprawy efektywności w sensie Pareto. Podobieństwo modelu Tiebout do modelu konkurencyjnego rynku było wielokrotnie podkreślane w literaturze (zob. m.in. Oates [2006]).

Kolejną fundamentalną pracą jest artykuł Oatesa [1972], postrzegającego decentralizację jako mechanizm, który może zwiększyć efektywność alokacji, dzięki przeniesieniu władzy „bliżej ludzi” i dostosowaniu podaży dóbr finansowanych przez sektor publiczny do lokalnych preferencji. Oates [1972] podkreślał, że decentralizacja może wzmocnić konkurencję pomiędzy ośrodkami lokalnymi, przede wszystkim o mobilny kapitał.

W kolejnych pracach, autorzy analizowali wpływ decentralizacji na sytuację gospodarczą i wskazywali, że związana jest ona z konkurencją pomiędzy ośrodkami lokalnymi o kapitał fizyczny i ludzki. Konkurencja ta będzie miała konsekwencje między innymi dla kształty polityki fiskalnej. Wskazuje się, że chęć przyciągnięcia kapitału może doprowadzić do zmniejszenia obciążeń podatkowych, i w konsekwencji do zmniejszenia wydatków publicznych (zob. m.in. Oates [1972]; Zodrow i Mieszkowski [1986]). Znaczenie tego zjawiska dla efektywności w sensie Pareto jest niejednoznaczne (zob. m.in. Edwards i Keen [1996]; Wilson i Wildasin [2004]). Na przykład Zodrow i Mieszkowski [1986] twierdzą, że decentralizacja i wynikająca z niej konkurencja doprowadzi do nadmiernej – ze względu na efektywność – redukcji podatków, a więc również i wydatków.

Z kolei autorzy prac, który postrzegają rząd jako Lewiatana (zob. np. Brennan i Buchanan [1977]), widzą w konkurencji mechanizm zwiększający efektywność, dzięki ograniczeniu nadmiernych dochodów i wydatków rządu, a w szczególności renty pobieranej przez rządzących (czyli wydatków, których głównym celem jest dobro rządu, lub określonej grupy, a nie całej społeczności) (zob. m.in. Edwards i Keen [1996]; Weingast [1995]).

Decentralizacja i związana z nią konkurencja może spowodować również zmianę struktury wydatków, której wpływ na efektywność w sensie Pareto jest również *a priori* niejasny. Pomimo zmniejszenia wielkości całkowitych wydatków publicznych, wydatki inwestycyjne (dokładniej wydatki, które zwiększają produktywność prywatnego kapitału) w wyniku decentralizacji mogą wzrosnąć, gdyż ośrodki lokalne starają się dzięki nim przyciągnąć mobilny kapitał (zob. m.in. Keen i Marchand [1997]). Zmiana ta niekoniecznie musi być zgodna z preferencjami mieszkańców konkurencja wynikająca z decen-

tralizacji może więc prowadzić do zbyt wysokich wydatków na publiczną infrastrukturę (drogi), kosztem niedoinwestowania pozostałych obszarów, takich jak świadczenia socjalne czy rekreacja.

Bardzo ciekawe są rozważania, nazywane teorią federalizmu fiskalnego drugiej generacji, które podkreślają, że działania lokalnej władzy wynikają z określonych bodźców, a różne układy instytucjonalne mogą zmieniać zachowanie władzy i wpływać na skutki decentralizacji. Stąd nie można twierdzić, że decentralizacja sprzyja, bądź nie sprzyja efektywności, gdyż skutki decentralizacji są silnie uzależnione od otoczenia instytucjonalnego (zob. m.in. Weingast [2009]). W zależności od stopnia decentralizacji i powiązań pomiędzy sektorami centralnym i lokalnymi, skutki mogą być zupełnie inne.

Zgodnie z tym podejściem, wspólnym dla rządów dążeniem jest maksymalizacja przychodów, gdyż to łagodzi ograniczenia budżetowe i ułatwia osiąganie rozmaitych celów, do których dążą politycy. Jeżeli więc w wyniku decentralizacji dochody lokalne będą uzależnione od lokalnej bazy podatkowej, to rządy lokalne będą skłonne prowadzić politykę prorozwojową oraz politykę zgodną z preferencjami mieszkańców, gdyż do tego zachęcają je „bodźce fiskalne” – czyli dążenie do zapewnienia sobie jak najwyższych dochodów (zob. m.in. Weingast [2014, 2009]). Jeżeli dochody pochodzą z transferów od rządu centralnego, to dążenie do rozwoju regionu i przyciąganie kapitału fizycznego i ludzkiego przestaje być priorytetem. Decentralizacja może więc być źródłem konkurencji o kapitał, czy o mieszkańców, co prowadzi do określonych zmian w polityce – na przykład do tworzenia korzystnych warunków do rozwoju, pod warunkiem, że są bodźce wynikające z istniejących rozwiązań instytucjonalnych, które sprawiają, iż rządowi będzie zależało na rozwijaniu bazy podatkowej. W przypadku braku takich bodźców, skutki decentralizacji będą zupełnie inne. Podejście to podkreśla więc, że bardzo istotny jest stopień faktycznej autonomii fiskalnej oraz szerzej – kształt powiązań pomiędzy sektorem centralnym i lokalnym.

Co ciekawe, decentralizacja może być również postrzegana jako forma konkurencji politycznej lub jako jej wzmocnienie. Wyborcy porównują warunki oferowane przez własny ośrodek z warunkami w innych ośrodkach – gdy wyniki własnego ośrodka są gorsze niż pozostałych, to odsuwają oni obecnych polityków od władzy (zob. m.in. Besley i Case [2003]). Gdy władza polityczna jest w rękach wielu różnych jednostek politycznych np. samorządów, to zachęca to polityków, by tworzyli w danym ośrodku jak najlepsze warunki (zob. m.in. Bardhan i Yang [2004]). Decentralizacja ułatwia więc wyborcom ocenę lokalnych polityków, umożliwiając porównania z tym, co dzieje się w innych ośrodkach lokalnych. Od wyników tego porównania zależą szanse na reelekcję.

Warto podkreślić, że w literaturze zaznacza się także, że poprawa efektywność wynikająca z decentralizacji wymaga zachowania twardych ograniczeń budżetowych. Ich brak może doprowadzić do nadmiernego korzystania ze wspólnych zasobów i nadmiernych wydatków (zob. m.in. Weingast [1995]). Decentralizacji muszą towarzyszyć więc określone rozwiązania instytucjonalne.

Istnieją również prace, w których autorzy zwracają uwagę na nierealistyczność założeń, na których oparte są modele Tiebout [1956] czy Oates'a [1972]. Spełnienie tych założeń – szczególnie w krajach rozwijających się – jest mało prawdopodobne. Budzi to wątpliwości, czy przewidywany w modelach wzrost efektywności wynikający z decentralizacji zostanie w praktyce zrealizowany (zob. m.in. Prud'homme [1995]).

Podkreśla się również komplikacje wynikające z niepełnej decentralizacji i powiązań pomiędzy sektorem centralnym i lokalnym (zob. np. Brueckner [2009]; Joanis [2014]; Weingast [2009]).

W niektórych pracach autorzy wskazują na koszty decentralizacji. Wynikają one z kilku czynników, między innymi z niewykorzystania korzyści skali na poziomie lokalnym czy z niższych kompetencji urzędników szczebla lokalnego w porównaniu ze szczeblem centralnym (zob. m.in. Prud'homme [1995]). Pomimo więc że decentralizacja może przynieść korzystne zmiany, to związana jest również z kosztami, zatem jej sumaryczny wpływ na dobrobyt oraz politykę fiskalną nie jest jasny.

Podsumowując, w literaturze decentralizacja postrzegana jest między innymi jako rozwiązanie, które wprowadza konkurencję pomiędzy ośrodkami lokalnymi, co może sprzyjać efektywności w sensie Pareto, dzięki lepszemu dopasowaniu podaży dóbr publicznych do lokalnych preferencji i lepszej kontroli nad biurokracją (Lewiatanem). Zgodnie z teorią federalizmu fiskalnego, stopień autonomii dochodowej związany jest z kształtem prowadzonej polityki; większa samodzielność powinna być związana z polityką bardziej skierowaną na rozwój i dobrobyt mieszkańców.

Decentralizacja może też być źródłem nieefektywności wynikającej z nadmiernego zmniejszenia dochodów podatkowych i wydatków na rzecz mieszkańców (tzw. wyścig na dno). Może również doprowadzić do zmiany struktury wydatków, która nie będzie zgodna z preferencjami mieszkańców oraz może być związana z dodatkowymi kosztami. Jej ekonomiczne skutki są więc *a priori* niejasne. Podobnie niejasny jest jej wpływ na inwestycje publiczne na poziomie lokalnym. Należy podkreślić, że związek między fiskalną decentralizacją a udziałem publicznych wydatków inwestycyjnych w całości wydatków lokalnych może wynikać również z procedur budżetowych i struktury podatków.

Istnieje wiele badań empirycznych dotyczących wpływu decentralizacji na udział publicznych inwestycji w ogólnych wydatkach samorządów, ale ich wyniki nie są jednoznaczne. Kappeler i in. [2013] badając próbę 20 krajów EU w latach 1990–2009 stwierdzają że decentralizacja sprzyja wzrostowi inwestycji i redukuje wydatki związane z redystrybucją. Faguet [2004] w badaniach dla Boliwii uzyskał wyniki wskazujące na to, że decentralizacja prowadzi do wyższych inwestycji w dziedzinach zorientowanych społecznie (kapitał ludzki i usługi socjalne, rozwój miasta). Z drugiej strony, Rodriguez-Pose i in. [2009] porównując doświadczenia USA, Hiszpanii, Niemiec, Indii i Meksyku; Grisorio i Prota [2015] koncentrując się na doświadczeniach Włochy oraz Alegre [2010], odnosząc się do Hiszpanii, wskazują, że wzrost decentralizacji prowadzi do wyższego udziału w budżecie wydatków bieżących. Należy również podkre-

ślić, że ewentualne zwiększenie wydatków inwestycyjnych w wyniku decentralizacji niekoniecznie musi być zgodne z preferencjami mieszkańców, a więc niekoniecznie musi doprowadzić do zwiększenia poziomu ich użyteczności.

Wpływ decentralizacji oraz konkurencji politycznej na wielkość wydatków inwestycyjnych na poziomie lokalnym – analiza empiryczna

Celem poniższego badania empirycznego jest sprawdzenie, czy różne wymiary konkurencji mają wpływ na poziom inwestycji publicznych w miastach w Polsce. Autorki sprawdzają zatem, czy poziom decentralizacji, mierzony autonomią dochodową, wpływa na lokalne inwestycje publiczne. Założyły przy tym, że większy stopień decentralizacji związany jest z silniejszą konkurencją pomiędzy ośrodkami lokalnymi. Sprawdzają również, czy i jak kolejny wymiar konkurencji – konkurencja polityczna na poziomie lokalnym – wpływa na poziom inwestycji. Weryfikacja hipotezy o znaczeniu konkurencji została przeprowadzona przy użyciu danych na poziomie gmin na próbie gmin miejskich w latach 2002–2014. W celu zbadania wpływu konkurencji na wydatki inwestycyjne oszacowano regresje w postaci:

$$I_{it}^k = I_{it-1}^k + \beta_1 x_{it} + \beta_2 z_{it} + \beta_3 w_{it} + \delta_i + \varphi_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

I oznacza inwestycje typu k w roku t w gminie i ; z_{it} jest regresorem mierzącym konkurencję polityczną, uwzględnia dwie miary: indeks koncentracji politycznej oparty na indeksie Herfindahla-Hirshmana (HHI) i wskaźnik przedstawiający różnice udziału w głosach między dwoma najsilniejszymi kandydatami. Zmienna w_{it} mierzy stopień decentralizacji, a x_{it} jest wektorem kontrolującym pozostałe charakterystyki gmin. Odpowiednio δ_i oraz φ_t określają efekty stałe dla gminy i dla danego roku. ε_{it} oznacza błąd oszacowania.

Dokładniej, zmienną objaśnianą jest udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gminy ogółem (I^U) oraz logarytm nakładów inwestycyjnych *per capita* (I^{PC}). Wydatki inwestycyjne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego obejmują przede wszystkim nakłady na środki trwałe (obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej i społecznej)³. Głównymi zmiennymi objaśniającymi są zmienne dotyczące stopnia decentralizacji i konkurencji politycznej.

Za miarę decentralizacji przyjmujemy stopień samodzielności finansowej danej gminy. Zgodnie z literaturą, o stopniu i zakresie finansowej autonomii oraz o konkurencji pomiędzy ośrodkami lokalnymi decyduje swoboda w kształtowaniu polityki finansowej, którą zapewnia odpowiedni poziom dochodów

³ Szerszym pojęciem są wydatki majątkowe, do których oprócz inwestycji zalicza się wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego a także dotacje celowe na finansowanie kosztów realizacji inwestycji.

własnych⁴. Przy czym należy pamiętać, że nie wszystkie dochody jednostek samorządu terytorialnego (JST), które zgodnie z ustawą są zaliczone do ich dochodów własnych, mogą być kształtowane samodzielnie przez władze lokalne. Relatywnie największe władztwo fiskalne mają polskie JST w odniesieniu do części podatków lokalnych – w tym szczególnie dochodów z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego czy środków transportu⁵. Dlatego w badaniu wykorzystano wskaźnik uwzględniający udział dochodów własnych dla gminy *i*, ale bez dochodów z PIT i CIT w dochodach całkowitych gminy.

$$\text{Wskaźnik decentralizacji gminy } i = \frac{\text{(Dochody własne gminy } i - \text{ dochody z PIT i CIT gminy } i)}{\text{Dochody całkowite gminy } i}$$

Wskaźnik ten mierzy więc udział faktycznych własnych dochodów, czyli dochodów, co do których gmina może prowadzić własną politykę.

Hipotezą, którą sprawdzamy, jest stwierdzenie, że wzrost fiskalnej decentralizacji, a więc większa presja konkurencyjna oraz – zgodnie z podejściem federalizmu fiskalnego drugiej generacji – większe uzależnienie dochodów od lokalnej bazy podatkowej – prowadzi do wyższych wydatków inwestycyjnych wynikających z silniejszego dążenie władz do rozwoju regionu.

Drugą kluczową zmienną objaśniającą jest wskaźnik konkurencji politycznej w danym kraju. Podobnie jak w literaturze teoretycznej, istnieje wiele definicji opisujących pojęcie konkurencji politycznej, tak i literatura empiryczna posługuje się różnymi zmiennymi, które starają się przybliżyć to zjawisko. W badaniu wykorzystano dwie najczęściej stosowane miary oparte na udziale głosów, które poszczególni kandydaci w danej gminie uzyskali w czasie ostatnich wyborów (zob. m.in. Besley i Case [2003]).

Pierwszą miarą jest wskaźnik koncentracji rynku politycznego oparty na indeksie Herfindahla-Hirshmana (HHI), przyjmującym wartości od 0 do 1 i będącym sumą kwadratów udziałów poszczególnych kandydatów, gdy chodzi o rozkład głosów w gminie w pierwszej turze wyborów. Jest to często wykorzystywany w literaturze wskaźnik konkurencji politycznej uwzględniający zarówno liczbę kandydatów, jak i uzyskane głosy. W niniejszym badaniu wskaźnik został przekształcony i zdefiniowany jest jako:

$$\text{KRP} = 1 - \text{HHI},$$

⁴ Kategoria dochodów własnych (art. 3 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (UDJST), DzU 2003, nr 203, poz. 1966) obejmuje wszystkie dochody poza dotacjami i subwencjami. Są tu zatem zarówno dochody z podatków lokalnych, opłat, dochodów z majątku, udziały w podatkach PIT i CIT.

⁵ Autonomia dochodowa jest uwarunkowana stopniem, do którego władze lokalne chcą stosować własną politykę wobec stawek oraz decydować o ulgach i zwolnieniach sprawując kontrolę nad budżetem (limity wydatkowe, dotacje).

gdzie indeks Herfindahla-Hirshmana (HHI) osiąga wartość P_i będącą sumą kwadratów odsetka głosów (U_p) oddanych na poszczególnych kandydatów (p_1, \dots, p_n) na urząd burmistrza lub prezydenta w pierwszej turze wyborów.

$$P_i = \sum_{p=1}^n U_p^2 \quad (2)$$

Wzrost wskaźnika KRP oznacza więc wzrost poziomu konkurencji na rynku politycznym. Do oceny wpływu zmiennych politycznych zastosowano również drugi wskaźnik mierzący konkurencję polityczną, przedstawiający różnicę udziałów w głosach między najsilniejszym kandydatem (p_1) i politykiem, który uzyskał drugi wynik (p^2) w wyborach na burmistrza lub prezydenta.

$$RU_i = U_{p_1} - U_{p_2} \quad (3)$$

Wykorzystanie drugiej miary wiąże się z tym, że duża liczba kandydatów nie musi oznaczać silnej konkurencji, gdy w wyborach liczy się tylko tak naprawdę np. dwóch kandydatów. W takiej sytuacji warto się przyjrzeć wynikom dwóch konkurujących polityków, którzy uzyskali najlepsze wyniki. W tym przypadku spadek wskaźnika oznacza wzrost konkurencji.

Badanie ma sprawdzić, czy silna konkurencja polityczna jest zjawiskiem dyscyplinującym polityków aktualnie sprawujących urząd do wdrażania efektywnych rozwiązań i ograniczania wydatków inwestycyjnych.

Obok powyższych zmiennych, do regresji włączamy również szereg zmiennych kontrolnych. Istnieje obszerna literatura (zob. np. Kappeler i in. [2013]; Mehrotra i Vålilä [2006]) zarówno teoretyczna, jak i empiryczna, która pokazuje, że polityka inwestycyjna sektora publicznego jest uzależniona od sytuacji społeczno-ekonomicznej danego regionu. Zmienną często wykorzystywaną w badaniach obejmujących determinanty polityki fiskalnej jest poziom PKB *per capita*, co pozwala uchwycić bogactwo mieszkańców i może odzwierciedlać popyt na dobra i usługi publiczne. Ponieważ brakuje danych dotyczących PKB gmin (lub innej, zbliżonej miary), to w badaniu wykorzystano poziom dochodów gmin z podatków dochodowych PIT i CIT *per capita*, jako przybliżenie zamożności mieszkańców oraz koniunktury gospodarczej.

Wykorzystano też stopę bezrobocia, która również może być traktowana jako przybliżenie zamożności mieszkańców, dodatkowo jest ona miarą lokalnego cyklu koniunkturalnego.

Ważnym czynnikiem kształtującym strukturę wydatków samorządów lokalnych jest również struktura wiekowa społeczeństwa (zob. m.in. Hayo i Neumeier [2012]; Veiga i Veiga [2007]).

W badaniu uwzględniona została także zero-jedynkowa zmienna, która przyjmuje wartość 1 w roku wyborczym a zero w pozostałych latach. Pozwala ona zweryfikować hipotezę dotyczącą istnienia politycznego cyklu koniunkturalnego.

Choć większa część literatury koncentruje się na bodźcach, które wpływają na polityków i podejmowane przez nich decyzje (zob. m.in. Nannicini

i in. [2013]), to podkreśla się również wpływ cech osobistych polityków na zachowania. Na przykład prace Besleya i in. [2011] i Hayo i Neumeiera [2012] wskazują, że bardziej wyedukowani przywódcy polityczni mogą wywierać wpływ na tempo wzrostu gospodarczego. W niniejszym badaniu została użyta zmienna obrazująca wykształcenie burmistrzów/prezydentów miast, pozwalająca na kontrolowanie wpływu jakości danego polityka. Z punktu widzenia polityki gospodarczej ma to o tyle znaczenie, że to właśnie od indywidualnych cech wybranych kandydatów będzie zależeć, w jakim stopniu przedwyborcze obietnice pokryją się z preferencjami faktycznie rządzących w obszarze struktury wydatków gmin.

Tabela 1. Definicje i oznaczenie zmiennych zastosowanych w badaniu determinant inwestycji

Zmienna	Oznaczenie	Definicja
Zmienna objaśniana (1) Inwestycje <i>per capita</i> (2) Udział inwestycji w wydatkach ogółem	I^{PC} I^U	Inwestycje/liczba mieszkańców Inwestycje/wydatki ogółem
Zmienne objaśniające Koncentracja rynku politycznego Konkurencja polityczna pomiędzy kandydatami	KRP RU	1 – wskaźnik Herfindahla-Hirshmana Różnica głosów pomiędzy dwoma najsilniejszymi kandydatami (odsetki)
Wybory	Wybory	Zmienna zero-jedynkowa równa 1 w latach, gdy odbywały się wybory samorządowe
Poziom decentralizacji	Decentralizacja	Dochody własne zgodnie z definicją art. 3 UDJST pomniejszone o dochody z PIT i CIT, podzielone przez dochody ogółem gminy <i>i</i>
Dochody mieszkańców <i>per capita</i>	PIT_CIT	Wielkość wpływów podatkowych z tytułu podatku PIT oraz CIT podzielone przez liczbę mieszkańców
Stopa bezrobocia	Bezrobocie	Udział bezrobotnych zarejestrowanych w UP w liczbie ludności w wieku produkcyjnym
Struktura wiekowa	Wiek	Liczba osób w wieku poprodukcyjnym podzielone przez liczbę ludności ogółem
Wykształcenie burmistrza/prezydenta	Wykształcenie	Zmienna zero-jedynkowa równa 1, jeżeli burmistrz/prezydent ma wyższe wykształcenie
Miasto na prawach powiatu	MNPP	Zmienna zero-jedynkowa równa 1, jeżeli miasto jest miastem na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne.

Analizę empiryczną przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z trzech źródeł. Dane dotyczące dochodów i wydatków jednostek samorządowych pochodzą ze sprawozdań finansowych gmin, sporządzanych według metodyki i na potrzeby bazy prowadzonej przez Ministerstwo Finansów⁶. Dane dotyczące wyników wyborów pochodzą z Państwowej Komisji Wybor-

⁶ Należy zastrzec, że dane pochodzące ze sprawozdań z wykonania budżetów JST są niepełne. Statystyki nie uwzględniają wydatków finansowanych ze środków, które nie przechodzą przez

czej (PKW). Pozostałe informacje o gminach zaczerpnięte zostały z Bank Danych Lokalnych (BDL GUS).

Badaniem objęto gminy miejskie w Polsce w latach 2002–2014. Z badania wyeliminowano gminy, które w trakcie analizowanego okresu zmieniły swój status z gmin wiejskich na miejskie lub odwrotnie. W sumie badaniem objęto 304 ośrodki lokalne. Obserwacje ograniczono wyłącznie do miast, gdyż jest to grupa stosunkowo jednorodna, w przeciwieństwie do na przykład gmin wiejskich, które obejmują gminy „prawdziwie” wiejskie, oraz gminy submetropolitarne o miejskim charakterze, nieporównywalne z gminami „prawdziwie” wiejskimi. W tabeli 2 zamieszczono podstawowe statystyki opisowe dla poszczególnych zmiennych wykorzystanych w analizie.

Tabela 2. Podstawowe statystyki zmiennych; gminy miejskie w Polsce w latach 2002–2014

	Liczba obserwacji	Średnia	Odchylenie standardowe	Min	Max
Udział inwestycji w wydatkach ogółem	3951	0.15	0.82	0	0.58
Inwestycje <i>per capita</i>	3951	518.82	688.68	0.71	24909.52
Udział osób w wieku nieprodukcyjnym	3951	0.16	0.29	0.28	0.64
Koncentracja rynku politycznego	3949	0.648	0.137	0.127	0.897
Podatek PIT i CIT <i>per capita</i>	3951	634.87	321.15	97.78	3481.40
Poziom decentralizacji	4550	0.36	0.09	0.11	0.84
Wysztalcenie burmistrza	3947	0.94		0 (wystąpiło 246 razy)	1 (wystąpiło 3701 razy)

Źródło: opracowanie własne.

Empiryczna analiza powiązań konkurencji zarówno politycznej, jak i finansowej z prowadzoną przez władze polityką wydatkową napotyka dwa podstawowe problemy. Po pierwsze, polityka inwestycyjna może być kształtowana z zamiarem wpływania na poziom konkurencji politycznej oraz stopień autonomii dochodowej (co oznacza, że między zjawiskami może zachodzić relacja odwrotna). Po drugie, zarówno na poziom konkurencji politycznej, na dochody JST, jak i na decyzje dotyczące polityki wydatkowej, w tym dotyczące inwestycji publicznych, mogą wpływać czynniki, których nie jesteśmy w stanie zaobserwować. Oznacza to, że w modelu empirycznym zmienne objaśniające (stojące po prawej stronie równania) mogą nie być egzogeniczne. Fakt ten wiąże się z konsekwencjami natury metodologicznej. W przypadku występowania problemu endogeniczności modele oparte na metodzie naj-

budżet miasta np. ze środków własnych spółek komunalnych, z przychodów lokalnych funduszy celowych czy komunalnych zakładów budżetowych.

mniejszych kwadratów mogą prowadzić do uzyskania obciążonych wyników (zob. m.in. Bond, Hoeffler i Temple [2001]).

Dodatkowo, ponieważ wielkość inwestycji publicznych charakteryzuje się wysokim stopniem autokorelacji (zob. m.in. Alegre [2010]; Kappeler i in. [2013]), to do zmiennych wyjaśniających włączono opóźnioną zmienną zależną. Rozwiązaniem dostosowanym do tego typu danych są dynamiczne modele oparte na danych panelowych (zob. m.in. Baltagi [2008]; Hsiao [2007]). Problem endogeniczności zmiennych jest rozwiązany poprzez odpowiednie dobranie opóźnień tych zmiennych w macierzy instrumentów. Dokładniej, modele zostały oszacowane przy wykorzystaniu systemowego estymatora uogólnionej metody momentów (GMM) (zob. m.in. Arellano i Bover [1995]; Blundell i Bond [1998]). W literaturze przedmiotu estymator ten jest polecany do modeli o małej liczbie obserwacji w czasie i dużej liczbie obiektów, a więc przy strukturze panelu, jaki jest przedmiotem naszego zainteresowania. Prawidłowość doboru instrumentów potwierdzono za pomocą testu J-Hansena, sprawdzającego, czy spełniony jest warunek łącznej ortogonalności pomiędzy instrumentami a składnikiem losowym.

Tabela 3 prezentuje wyniki badania. Kolumny 1–3 pokazują oszacowania, w których zmienną wyjaśnianą jest udział inwestycji w wydatkach całkowitych, a kolumny 4–5 – oszacowania, w których zmienną wyjaśnianą jest logarytm inwestycji *per capita*. Kolumna 1 przedstawia oszacowania ze wszystkimi zmiennymi kontrolnymi, a w kolumnie 2 znalazły się oszacowania po usunięciu zmiennych nieistotnych. Kolumna 3 ilustruje wyniki regresji, gdzie zmienną KRP zastąpiono zmienną przedstawiającą różnicę głosów pomiędzy dwoma głównymi kandydatami na stanowisko burmistrz/prezydenta. Kolumny 4 i 5 pokazują oszacowania równania tłumaczącego wielkość inwestycji *per capita*.

Wszystkie oszacowania wskazują, że autonomia dochodowa ma dodatni wpływ na wielkość inwestycji publicznych na poziomie lokalnym. We wszystkich oszacowaniach współczynnik stojący przy wskaźniku autonomii dochodowej, okazał się statystycznie istotny i dodatni – a więc wzrost autonomii dochodowej związany jest z większym udziałem inwestycji w wydatkach oraz wyższymi inwestycjami *per capita*.

Wynik ten można interpretować następująco: wzrost autonomii dochodowej pociąga za sobą większą skłonność JST do aktywnego przyciągania kapitału (fizycznego i ludzkiego), a więc silniejszą konkurencję z innymi JST o te zasoby. Skutkuje to wzrostem inwestycji *per capita* oraz ich udziału w wydatkach ogółem. Celem takiej polityki (zwiększania inwestycji) jest stworzenie w danej JST atrakcyjnej oferty dla szeroko pojętego kapitału. Interpretacja ta jest zgodna z rozważaniami zgrupowanymi wokół teorii federalizmu fiskalnego drugiej generacji, które zostały zaprezentowane w części drugiej. Oczywiście, nie można wykluczyć, że oszacowany dodatni wpływ autonomii dochodowej na inwestycje jest rezultatem również i innych mechanizmów, niezwiązanych z konkurencją pomiędzy JST o zasoby kapitału.

Tabela 3. Wyniki oszacowań⁷

	1	2	3	4	5
	Udział inwestycji	Udział inwestycji	Udział inwestycji	Inwestycje per capita	Inwestycje per capita
Y _{t-1}	0.408*** (0.0274)	0.407*** (0.0274)	0.410*** (0.0276)	0.341*** (0.0308)	0.345*** (0.0310)
PIT_CIT	2.52e-05*** (8.27e-06)	2.27e-05*** (6.37e-06)	2.16e-05*** (6.21e-06)	0.000378*** (4.95e-05)	0.000379*** (5.01e-05)
Decentralizacja	0.0752*** (0.0213)	0.0735*** (0.0191)	0.0728*** (0.0192)	1.197*** (0.212)	1.181*** (0.213)
MNPP	-0.00268 (0.00416)			0.240*** (0.0422)	0.225*** (0.0417)
Wiek	-0.108 (0.0760)			-1.408** (0.697)	-1.604** (0.706)
Wykształcenie	0.0104* (0.00593)	0.00993* (0.00592)	0.00983* (0.00584)	0.110* (0.0604)	0.109* (0.0598)
Bezrobocie	-0.000277 (0.000498)				
Wybory	0.0191*** (0.00604)	0.0145*** (0.00501)	0.0152*** (0.00503)	0.574*** (0.0541)	0.596*** (0.0529)
KRP	-0.0436** (0.0179)	-0.0447** (0.0178)		-0.508*** (0.162)	
RU			0.0217* (0.0111)		0.257** (0.103)
Stała	0.0754*** (0.0177)	0.0596*** (0.0151)	0.0269** (0.0105)	3.180*** (0.235)	2.791*** (0.182)
Liczba obserwacji	3,644	3,644	3,644	3,642	3,642
Liczba miast	304	304	304	304	304
Statystyka Hansena	42.56	42.85	47.66	41.88	45.05
P-value	0.281	0.271	0.135	0.306	0.201

* Istotność na poziomie 10%

** Istotność na poziomie 5%

*** Istotność na poziomie 1%

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki wszystkich oszacowań wskazują też na statystycznie istotny i ujemny związek między konkurencją na lokalnej scenie politycznej, a poziomem wydatków inwestycyjnych i ich udziałem w strukturze budżetu. Wzrost konkurencji politycznej, związany jest z obniżeniem wielkości inwestycji publicznych. Może to wynikać z chęci skoncentrowania się przez rządzących na rozwią-

⁷ Obliczenia zostały przeprowadzone w programie Stata, wykorzystując komendę *xtabond2*.

zaniach przynoszących krótkookresowe efekty (w ramach jednego cyklu wyborczego) i zaniechania realizacji inwestycji długookresowych (gdzie koszty i korzyści działań można obserwować w kolejnym cyklu wyborczym) (zob. m. in. Bardhan i Yang [2004]). Innymi słowy, większe szanse na reelekcje pozwalają przyjąć rządzącym politykom dłuższy horyzont czasowy i skłaniają do sfinansowania długoterminowych inwestycji, które jednocześnie w dłuższym okresie powiększają zasoby i władzę. Wynika z tego, że wysoki poziom konkurencji politycznej nie jest powiązany zatem z rozwiązaniami gospodarczymi powszechnie postrzeganymi jako pro wzrostowe.

Obliczenia zawarte w tym artykule wskazują więc, że nie każdy rodzaj konkurencji zwiększy poziom inwestycji publicznych – o ile autonomia dochodowa i wynikająca z niej konkurencja pomiędzy JST wpływa na zwiększenie wydatków inwestycyjnych, to konkurencja na rynku politycznym ma przeciwny skutek.

Zmienne kontrolne mają przewidywane znaki. Parametr opóźnionej zmiennej zależnej jest istotny statystycznie i pokazuje, że wydatki inwestycyjne charakteryzują się autokorelacją – ich wielkość z poprzedniego roku wpływa na obecne wielkości. Biorąc pod uwagę fakt, że inwestycje są na ogół projektami wieloletnimi, nie jest to zjawisko zaskakujące.

Oszacowania wskazują też na prawdziwość hipotezy politycznego cyklu – w roku wyborów wielkość inwestycji ulega zwiększeniu. Wpływ ma również wykształcenie burmistrza: burmistrzowie z wyższym wykształceniem inwestują więcej.

Wielkość wpływów PIT i CIT *per capita*, a więc zamożność mieszkańców, dodatkowo wpływa na inwestycje. Oszacowania pokazały również, że miasta na prawach powiatu powiatowe wydają więcej na inwestycje w ujęciu *per capita* od pozostałych, ale wpływ ten nie jest statystycznie istotny, gdy bada się udział inwestycji w wydatkach ogółem. Stopa bezrobocia, oraz charakterystyki populacji okazały się statystycznie nieistotne – a więc nie wpływają one na poziom inwestycji.

Podsumowanie

Od przełomowej pracy Rogoffa [1990], ekonomiści są coraz bardziej zainteresowani wyjaśnianiem czynników determinujących strukturę wydatków publicznych. Ten nurt badań odgrywa duże znaczenie ze względu na to, że zmiany w priorytetach wydatków wpływają na wzrost gospodarczy (zob. np. Barro [1990]; Devarajan i in. [1996]), dobrobyt społeczny (zob. m.in. Rogoff [1990]), a także nierówności społeczne. Celem tego artykułu była odpowiedź na pytanie, czy konkurencja w wymiarze politycznym, jak i konkurencja pomiędzy poszczególnymi JST, wynikająca z decentralizacji, wpływa na ich politykę inwestycyjną. W celu zbadania wpływu konkurencji politycznej oraz stopnia decentralizacji na wielkości inwestycji przeprowadzono badanie empiryczne oparte na danych dotyczących gmin miejskich w Polsce w latach 2002–2014.

Wyniki badań wskazują, że na wydatki inwestycyjne JST wpływ ma zarówno konkurencja polityczna, jak i autonomia dochodowa, którą traktujemy jako miernik stopnia decentralizacji i konkurencji pomiędzy JST. Jest to jednak wpływ odwrotny. O ile większa autonomia dochodowa, czyli większy stopień decentralizacji związany jest z wyższymi inwestycjami *per capita*, o tyle większa konkurencja polityczna skorelowana jest z niższym poziomem inwestycji. Na pytanie postawione we wstępie – czy konkurencja w każdym wymiarze jest zawsze zjawiskiem korzystnym – odpowiedź nie jest jednoznaczna.

Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J. [2000], *Political Losers as a Barrier to Economic Development*, "American Economic Review Papers and Proceedings", vol. 90.
- Acemoglu D., Robinson J. [2006], *Economic Backwardness in Political Perspective*, "American Political Science Review", vol. 100(1).
- Aidt T.S., Veiga F.J., Veiga L.G. [2011], *Election Results and Opportunistic Policies: A New Test of the Rational Political Business Cycle Model*, "Public Choice", vol. 148 (1–2).
- Alegre J.G. [2010], *Decentralization and the Composition of Public Expenditure in Spain*, "Regional Studies", vol. 44.
- Alesina A., Perotti R. [1995], *The Political Economy of Budget Deficits*, "IMF Staff Papers".
- Arellano M., Bover O. [1995], *Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-components Models*, "Journal of econometrics", vol. 68(1).
- Ashworth J., Geys B., Heyndels B., Wille F. [2006], *Political Competition and States*, mimeo.
- Baltagi B. [2008], *Econometric Analysis of Panel Data*, John Wiley & Sons.
- Bardhan P., Yang T.T. [2004], *Political Competition in Economic Perspective*, "BREaD Working Paper", vol. 078.
- Barro R. [1990], *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*, "Journal of Political Economy", vol. 98(1).
- Becker G.S. [1958], *Competition and Democracy*, "Journal of Law and Economics", vol. 1.
- Besley T. [2006], *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press.
- Besley T., Case A. [2003], *Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States*, "Journal of Economic Literature", vol. 41(1).
- Besley T., Montalvo J.G., Reynal-Querol M. [2011], *Do Educated Leaders Matter?* "The Economic Journal", vol. 121(554).
- Besley T., Preston I. [2007], *Electoral Bias and Policy Choice: Theory and Evidence*, "Quarterly Journal of Economics", vol. 122(3).
- Besley T., Persson T., Sturm D. [2010], *Political Competition and Economic Performance: Theory and Evidence from the United States*, "Review of Economic Studies", vol. 77.
- Blundell R., Bond S. [1998], *Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models*, "Journal of Econometrics", vol. 87(1).

- Bond S.R., Hoeffler A., Temple J.R. [2001], *GMM Estimation of Empirical Growth Models*, CEPR Discussion Paper No. 3048.
- Bom P.R.D., Ligthart J.E. [2009], *How Productive is Public Capital? A Meta-Regression Analysis*, International Center for Public Policy Working Paper Series.
- Borge L.-E., Brueckner J.K., Rattsø J. [2014], *Partial Fiscal Decentralization and Demand Responsiveness of the Local Public Sector: Theory and Evidence from Norway*, "Journal of Urban Economics", vol. 80.
- Brennan G., Buchanan J.M. [1977], *Towards a Tax Constitution for Leviathan*, "Journal of Public Economics", vol. 8.
- Brueckner J.K. [2009], *Partial Fiscal Decentralization*, "Regional Science and Urban Economics", vol. 39.
- Devarajan S., Swaroop V., Zou H.F. [1996], *The Composition of Public Expenditure and Economic Growth*, "Journal of Monetary Economics", vol. 37(2).
- Downs A. [1957], *An Economic Theory of Democracy*, Harper Collins.
- Drazen A., Eslava M. [2010], *Electoral Manipulation Via Voter-friendly Spending: Theory and Evidence*, "Journal of Development Economics", vol. 92(1).
- Edwards J., Keen M. [1996], *Tax Competition and Leviathan*, "European Economic Review", vol. 40.
- Falkowski J. [2011], *Konkurencja między partiami politycznymi a polityka gospodarcza*, „Ekonomista”, nr 1.
- Faguet J.P. [2004], *Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia*, "Journal of Public Economics", vol. 88.
- Fiva J.H., Natvik G.J. [2013], *Do Re-election Probabilities Influence Public Investment?*, "Public Choice", vol. 157 (1–2).
- Galasso V., Nannicini T. [2009], *Competing on Good Politician*, "IZA Discussion Paper", vol. 4282.
- Grisorio M.J., Prota F. [2015], *The Impact of Fiscal Decentralization on the Composition of Public Expenditure: Panel Data Evidence from Italy*, "Regional Studies", vol. 49(12).
- Hayo B., Neumeier F. [2012], *Leaders' Impact on Public Spending Priorities: The Case of the German Laender*, "Kyklos", vol. 65(4).
- Hsiao C. [2007], *Panel Data Analysis – Advantages and Challenges*, "Test", vol. 16(1).
- Joanis M. [2014], *Shared Accountability and Partial Decentralization in Local Public Good Provision*, "Journal of Development Economics", vol. 107.
- Kappeler A., Solé-Ollé A., Stephan A., Väilä T. [2013], *Does Fiscal Decentralization Foster Regional Investment in Productive Infrastructure?* "European Journal of Political Economy", vol. 31.
- Keen M., Marchand M. [1997], *Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending*, "Journal of Public Economics", vol. 66.
- Kim J., Lotz J., Blöchliger H. (red.) [2013], *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD fiscal federalism studies.
- Lizzeri, A., Persico, N. [2005], *A Drawback of Electoral Competition*, "Journal of the European Economic Association", vol. 3(6).
- MacManus S.A. [2004], *Bricks and Mortar Politics: How Infrastructure Decisions Defeat Incumbents*, "Public Budgeting & Finance", vol. 24(1).

- Mehrotra A., Väilä T. [2006], *Public Investment in Europe: Evolution and Determinants in perspective*, "Fiscal Studies", vol. 27.
- Mulligan C.B., Tsui K.K. [2006], *Political Competitiveness*, NBER Working Paper, vol. 12653.
- Nannicini T., Stella A., Tabellini G., Troiano U. [2013], *Social Capital and Political Accountability*, "American Economic Journal: Economic Policy", vol. 5.
- Oates W.E. [1972], *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates W. [2006], *The Many Faces of the Tiebout Model*, w: *The Tiebout Model at Fifty*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- Pereira A.M., Andraz J.M. [2013], *On The Economic Effects of Public Infrastructure Investment: A Survey Of The International Evidence*, "Journal of Economic Development", vol. 38.
- Persson T., Tabellini G. [1997], *Separation of Powers and Political Accountability*, "Quarterly Journal of Economics", vol. 112(4).
- Prud'homme R. [1995]. *The Dangers of Decentralisation*, "The World Bank Research Observer", vol. 10.
- Rodriguez-Pose A., Tumstra S., Bwire A. [2009], *Fiscal Decentralisation, Efficiency, and Growth*, "Environment and Planning A", vol. 41.
- Rogoff B. [1990], *Apprenticeship in Thinking: Cognitive Development in Social Context*, Oxford University Press.
- Solé-Ollé A.S. [2006], *The Effects of Party Competition on Budget Outcomes: Empirical Evidence from Local Governments in Spain*, "Public Choice", vol. 126 (1–2).
- Tiebout C.M. [1956], *A Pure Theory of Local Expenditures*, "Journal of Political Economy", vol. 64.
- Veiga L.G., Veiga F.J. [2007], *Political Business Cycles at the Municipal Level*, "Public Choice", vol. 131(1).
- Weingast B.R. [1995], *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, "Journal of Law, Economics and Organization", vol. 11.
- Weingast B.R. [2009], *Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives*, "Journal of Urban Economics", vol. 65.
- Weingast B.R. [2014], *Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development*, "World Development", vol. 53.
- Wilson J.D., Wildasin D.E. [2004], *Capital Tax Competition: Bane or Boon*, "Journal of Public Economics", vol. 88.
- Zodrow G., Mieszkowski P. [1986], *Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods*, "Journal of Urban Economics", vol. 19.

DOES COMPETITION AFFECT LOCAL PUBLIC INVESTMENT IN POLISH CITIES?

Abstract

In this paper, we study the influence of political and local competition on public investment expenditures. Using panel data for 304 Polish cities over the 2002–2014 period, we estimate the determinants of public infrastructure investment. The estimations show that both political competition and fiscal decentralization matter for public investment spending. A significant negative correlation was found between investment per capita (the proportion of investment in total expenditure) and the level of political competition measured by the Herfindahl-Hirschman Index (HHI). A decrease in the intensity of competition results in greater public investment per capita, while fiscal decentralization increases the share of public funds allocated for investment.

Keywords: political competition, investment expenditure, financial autonomy

JEL classification codes: H54, H71 H72 H77, C23
