

BEATA ZOFIA FILIPIAK

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Ekonomii i Finansów
ORCID: 0000-0002-5480-5264
beata.filipiak@usz.edu.pl

KRZYSZTOF KLUZA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Ekonomii Ilościowej
ORCID: 0000-0002-2792-8234
kkluza@sgh.waw.pl

DEFICYT, INWESTYCJE I DŁUG JAKO INSTRUMENTY KREOWANIA POLITYCZNEGO CYKLU WYBORCZEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

A b s t r a c t

Deficit, Investments and Debt as Instruments of Creating the Political Electoral Cycle in Local Government Units

The article analyzes the factors determining political electoral cycles, with particular emphasis on those that are related to and affect the level of financial stability of local government units. It shows that there is a relationship between election cycles and spending and investment activity. The paper presents the original results of research on the link between three financial categories, i.e. debt, capital expenditure, and deficit of local government units, and the political election cycle. These three elements, recognized as instruments of influencing society during the election period, also have an impact on financial stability and the efficiency of managing public money. The analysis of all these issues leads to the conclusion that there is a need to carry out legislative changes in order to ensure adequate efficiency of public money management and financial stability in order to eliminate the potential negative effects of the instruments used (deficit, debt and investments) by the bodies applying for re-election.

K e y w o r d s: political election cycle, local government units, debt, investments, deficit, fiscal manipulation.

WPROWADZENIE

Koncepcja wpływu politycznego cyklu wyborczego (PCW) na poziom i strukturę wydatków publicznych budziła dyskusję w literaturze i była bardzo często prowadzona na szczeblu rządowym. Mechanizm podejmowania decyzji politycznych na poziomie samorządowym (JST) posiada wspólne tendencje z adekwatnym procesem rządowym i wymaga szczegółowego poznania czynników determinujących decyzje o reelekcji. Badania wykazywały, że politycy mają motywację do operowania różnymi instrumentami ekonomicznymi w celu pozyskania wyborców lub zapewnienia sobie reelekcji¹. Posiadając samodzielność decyzyjną, jak również finansową, JST – zgodnie z ustawą o finansach publicznych² (UoFP) i Konstytucją³ – mają swoistego rodzaju niezależność także w gospodarowaniu swymi finansami, ale zarazem ustawodawca wyznacza im wymóg efektywności zarządzania środkami publicznymi. Należy wskazać, że wyznaczona samodzielność i niezależność teoretycznie stwarza pokusę wykorzystywania środków publicznych, oczywiście w granicach prawa, do oddziaływania na wynik procesu wyborczego, skutkując nieefektywnościami w ich wydatkowaniu. Zwłaszcza jeżeli chodzi o wykorzystanie tych środków w obszarze wydatków zwiększających dobrostan społeczeństwa. Potencjalnymi instrumentami związanymi z gospodarowaniem środkami publicznymi są deficyt budżetowy, inwestycje oraz dług (instrumenty dłużne).

W literaturze analizuje się dwa główne podejścia do kwestii PCW, które mają zastosowanie do JST. Pierwsze, wywodzące się z badań zapoczątkowanych przez Williama Nordhousa⁴, to oportunistycznie motywowane zachowanie urzędującego polityka w zakresie dokonywanego przez niego wyboru polityki fiskalnej w celu maksymalizacji poparcia wyborczego⁵. Drugie, wykorzystujące teorię

¹ S.B. Hobolt, *Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2012, 50 (S1), s. 88–105.

² Pojęcie samodzielności jest bazowane na źródłach dochodów opisanych w art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U.2022.0.1634 ze zm. Problem ten jest szerzej opisany w: A. Kozera, *Samodzielność finansowa metropolii w Polsce w latach 2007–2015*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 1, s. 82–105 oraz D. Wyszowska, *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2018.

³ Konstytucja RP, Art. 167 i 168, z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁴ W.D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, „The Review of Economic Studies” 1975, t. 42, z. 2, s. 169–190.

⁵ V. Castro, R. Martins, *Are There Political Cycles Hidden Inside Government Expenditures?*, „Applied Economics Letters” 2015, nr 23, s. 1–4.

Hibbsa⁶, która odnosi się do orientacji ideologicznej rządu i samorządu. Różnica między tymi podejściami opiera się na czasie oddziaływania polityki na społeczności lokalne. Model oportunistyczny wpływa na efekty polityki przed wyborami a model partyjny wykorzystuje efekty wywołane decyzjami politycznymi po wyborach.

Dla społeczeństwa staje się niezwykle ważne, jakie dobra i usługi będą przedmiotem umowy społecznej, co zostanie z istniejących przywilejów zachowane, jakie są realne plany i możliwości zmiany istniejącej sytuacji w zakresie dostarczanych dóbr i usług. Tym samym społeczeństwo w wyborach staje się również przedmiotem oddziaływania wskazanych dwóch podejść. Zarazem decyzje związane z wykorzystaniem instrumentów deficytu, długu i inwestycji są analizowane z punktu widzenia efektywności⁷, a także stabilności finansowej danej JST⁸.

Cel i zakres badawczy artykułu podporządkowano zaprezentowaniu poglądów na temat determinant PCW ze szczególnym uwzględnieniem tych spośród nich, które korelują się i oddziałują na poziom stabilności finansowej JST oraz analizie siły i istotności statystycznej występowania tego zjawiska w polskich JST. Dostrzeżona została luka badawcza dotycząca wpływu aktywności inwestycyjnej (mierzonej poziomem wydatków majątkowych), poziomu deficytu oraz zadłużenia na stabilność finansową JST w okresie PCW. Retrospektywne podejście do zagadnienia pozwala wskazać, że liczne badania wykazały związek między wydatkami a PCW oraz związek między aktywnością inwestycyjną a tymi cyklami¹⁰. Brakuje jednak wyraźnego powiązania między trzema elementami, tj. długiem, wydatkami majątkowymi oraz deficytem JST. Dlatego też sformułowano hipotezę

⁶ D. Hibbs, *Political Parties and Macroeconomic Policy*, „American Political Science Review” 1977, nr 71, s. 1467–1487.

⁷ B.Z. Filipiak, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, „Zeszyty Naukowe” 2011, nr 10, s. 223–236.

⁸ A. Alińska, *Istota, mierniki i ocena stabilności publicznego systemu finansowego w kontekście doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 49–59.

⁹ D. Foremny, R. Freier, M. Yeter, M.D. Moessinger, *Overlapping Political Budget Cycles*, „Public Choice” 2018, nr 177 (1–2), s. 1–27; P. Kukołowicz, M.A. Górecki, *When Incumbents Can Only Gain: Economic Voting in Local Government Elections in Poland*, „West European Politics” 2018, nr 41 (3), s. 640–659; L. Maličká, *Political Expenditure Cycle at the Municipal Government Level in Slovakia*, „Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis” 2019, nr 67 (2), s. 503–513; G. Baldi, S. Forster, *Political Budget Cycles: Evidence from Swiss Cantons*, University Library of Munich, Munich 2020.

¹⁰ B.Z. Filipiak, K. Kluza, *Political Business Cycle in Local Governments in Transition and Developing Economies. Literature Review and Empirical Study for Poland*, „Lex Localis” 2022, nr 20 (4), s. 1057–1082.

badawczą traktującą, że występuje związek między politycznym cyklem wyborczym a deficytem, wydatkami majątkowymi (inwestycjami) oraz zadłużeniem JST.

Analizowany problem badawczy jest istotny z perspektywy identyfikacji potencjalnych nieefektywności gospodarowania środkami publicznymi. Potwierdzenie występowania PCW w JST oznacza, iż część środków publicznych wykorzystywana jest w interesie rządzących, na przykład poprzez zwiększoną aktywność inwestycyjną w roku wyborczym, tak aby podnieść swoje szanse na reelekcję. W efekcie część z tych inwestycji nie jest ekonomicznie ściśle uzasadniona, a generuje dług, który obciąża przyszłe budżety i możliwości rozwojowe danego JST. System prawny powinien posiadać rozwiązania, które zabezpieczają społeczności lokalne przed manipulacją fiskalną na poczet PCW.

Do rozwiązania wskazanego problemu badawczego w niniejszym artykule posłużono się metodą krytycznej analizy problemu, wskazując na lukę badawczą i istniejące powiązania między finansami JST a PCW w Polsce. Następnie przeprowadzono analizy ekonometryczne dla lat 2007–2021 z wykorzystaniem modeli panelowych, obejmujące kilka pełnych cykli wyborczych, aby zweryfikować, które z elementów finansów JST są powiązane z cyklem wyborczym oraz jaka jest siła ich oddziaływania. Poszukiwano odpowiedzi na pytanie, czy analizowane zjawisko występuje we wszystkich kategoriach JST oraz czy występuje istotne zróżnicowanie siły PCW pomiędzy tymi kategoriami.

POLITYCZNE CYKLE WYBORCZE W LITERATURZE PRZEDMIOTU – PRZEGLĄD PODSTAWOWYCH DETERMINANT

Teoria politycznych cykli koniunkturalnych w systemach demokratycznych wywodzi się z prac W. Nordhaus¹¹, który wskazuje, że politycy mają motywację do działania wykorzystując różne instrumenty ekonomiczne, w celu pozyskania wyborców lub zapewnienia reelekcji. W literaturze przedmiotu występują trzy pojęcia bliskoznaczne: „polityczny cykl wyborczy”, „polityczny cykl budżetowy” i „polityczny cykl koniunkturalny”. Dlatego też, dla uniknięcia niejasności, należy wskazać różnice terminologiczne między tymi pojęciami. Pojęcie „polityczny cykl budżetowy” należy rozumieć jako zmiany w niektórych pozycjach

¹¹ W.D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*.

budżetu państwa, a zwłaszcza w zwiększeniu wydatków rządowych, czego konsekwencją będzie deficyt budżetowy¹². Zjawisko „politycznego cyklu koniunkturalnego” wynika ze zmiany polityki gospodarczej w okresie między kolejnymi wyborami. Można zatem wskazać, że przebieg cyklu koniunkturalnego jest modyfikowany przez polityków, czy też organy wykonawcze JST, którzy to manipulują instrumentami polityki makroekonomicznej (narzędzia polityki monetarnej i fiskalnej) i mikroekonomicznej (w szczególności narzędzia władztwa podatkowego, decyzje wydatkowe) na poziomie lokalnym w celu pozyskania wyborców i zapewnienia sobie reelekcji¹³.

„Polityczny cykl wyborczy” definiuje się jako hipotetyczną tendencję rządów lub też samorządów do przyjmowania ekspansywnej polityki fiskalnej, a często również polityki pieniężnej, w latach wyborczych¹⁴. Ponieważ większość działań w ramach polityki fiskalnej ma charakter cykliczny, skutki takiej manipulacji są zazwyczaj tymczasowe i dotyczą decyzji wyborców podejmowanych w danym okresie wyborczym. Termin „polityczny cykl wyborczy” jest najszerszy – obejmuje oba terminy, a także inne formy manipulacji¹⁵. Przedmiotem dyskusji będzie więc szeroko rozumiany PCW.

Znaczący wpływ na rozwój myśli PCW mają wcześniejsze badania prowadzone przez tzw. austriacką szkołę politycznych cykli koniunkturalnych, która wskazywała na trzy determinanty PCW, a mianowicie dług (kredyt bankowy i instrumenty dłużne), tempo wzrostu gospodarczego (zdolność do konsumpcji) oraz popełnianie masowych błędów inwestycyjnych¹⁶. Złożoność problematyki PCW wynika z oddziaływania różnymi instrumentami na proces pozyskania wyborców, czy też wykorzystanie instrumentów ekonomicznych w celu osiągnięcia pożądanego przez polityków zachowania wyborców.

Politycy uznają, że pozytywny stan gospodarki, stan finansów JST, mierzony skłonnością do dokonywania wydatków (konsumpcyjnych

¹² A. Drazen, *Political Budget Cycles*, w: S.N. Durlauf, L.E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, London 2008, s. 462.

¹³ D. Begg, G. Vernasca, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2014; M. Drapała, *Cykl koniunkturalny we współczesnej gospodarce kapitalistycznej*, „Working Papers from Institute of Economic Research” 2016, nr 31, s. 1–9.

¹⁴ J. Frankel, *Monetary Policy in Emerging Markets*, w: B.M. Friedman, M. Woodford (red.), *Handbook of Monetary Economics*, t. 3, North-Holland Publishing Company and American Elsevier Publishing Company, Amsterdam 2010, s. 1439–1520.

¹⁵ B.Z. Filipiak, K. Kluza, *Political Business Cycle*.

¹⁶ J. Meadowcroft, W. Ruger, Hayek, Friedman, and Buchanan: *On Public Life, Chile, and the Relationship between Liberty and Democracy*, „Review of Political Economy” 2014, nr 26 (3), s. 358–367.

i inwestycyjnych), relatywnie niskie bezrobocie, rosnące płace są czynnikami zwiększającymi prawdopodobieństwo ich reelekcji¹⁷. Kluczowym elementem teorii PCW jest zdolność do manipulowania decyzjami wyborców albo poprzez przyspieszanie pewnych wyników ekonomicznych, albo poprzez zmianę postrzegania przez wyborców ich dobrostanu lub oczekiwań. Z uwagi na fakt, że większość polityk ma charakter cykliczny, skutki takiej manipulacji są zazwyczaj tymczasowe i ukierunkowane na decyzje wyborców w danym cyklu wyborczym.

Należy również zaznaczyć, że ważnym instrumentem manipulacji wyborcami jest stabilność systemu finansowego JST. Wyborcy postrzegają stabilność, jako możliwość otrzymania określonej ilości dóbr i usług publicznych w określonym czasie na nie pogorszonym poziomie ilościowym i jakościowym¹⁸. Zatem ważnym argumentem oddziaływania na decyzje wyborców jest realizacja funkcji stabilizacyjnej poprzez wypełnianie zadań statutowych wspomagających rozwój społeczności lokalnych, jak również zapewnienie rozwoju dobrostanu społeczeństwa. Biorąc pod uwagę zróżnicowane czynniki oddziałujące na PCW, literatura przedmiotu potwierdza znaczenie stabilności finansowej, jako istotnego czynnika determinującego reelekcję w jednostkach samorządu terytorialnego¹⁹. To podwójne zadanie: oddziaływanie na stabilność gospodarki i zachowania wewnętrznej równowagi jest niezwykle trudne nie tylko z punktu widzenia finansowego, lecz także w kontekście wykorzystania instrumentów adekwatnych do sytuacji (na co wskazuje chociażby okres pandemii) oraz realizacji przyjętych polityk.

Modele PCW ewoluowały, gdyż przedmiotem zainteresowania były różne czynniki, które determinowały zachowania polityków. Literatura przedmiotu pokazuje wiele nurtów badawczych w zakresie lokalnych PCW, a przytłaczająca większość z nich potwierdza fakt zwiększania wydatków przed wyborami. W tabeli 1 przedstawiono najistotniejsze nurty badawcze analizujące różne czynniki, które determinowały zachowania polityków w PCW. Badania te uzasadniają włączenie się w dyskusję na temat PCW w Polsce i ich roli w kształtowaniu stabilności finansowej oraz weryfikacji ich znaczenia w czasie zaburzeń związanych z kryzysem finansowo-gospodarczym i oddziaływaniem pandemii.

¹⁷ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.

¹⁸ A. Alesina, J. Mirrlees, M.J.M. Neumann, *Politics and Business Cycles in Industrial Democracies*, „Economic Policy” 1989, nr 4 (8), s. 57–98.

¹⁹ L.G. Veiga, F.J. Veiga, *Political Business Cycles at the Municipal Level*, „Public Choice” 2007, nr 1–2 (131), s. 45–64.

TABELA 1
Nurty badawcze analizujące determinanty zachowania polityków w PCW

Nurt badawczy 1	Badane czynniki 2	Autorzy 3
Badania diagnozujące zwiększone wydatki w okresach poprzedzających wybory i/lub rosnące zadłużenie JST.	Przejęciowy i nietrwały wzrost wydatków społecznych lub innych zaobserwowano w Izraelu, Kolumbii, Portugalii, Czechach, Brazylii, Rosji, Indiach, Chorwacji, Polsce, Niemczech, Włoszech, Szwajcarii oraz na Słowacji. Przeprowadzono pogłębioną analizę charakteru wydatków w latach poprzedzających wybory – w latach wyborczych są wyższe wydatki na policję, bezpieczeństwo, szkolnictwo, infrastrukturę, mieszkalnictwo, edukację, wypoczynek i rekreację – wskazane tendencje dotyczyły Grecji, Hiszpanii, Czech.	Drazen, Eslava (2010); Veiga, Veiga (2007); Sedmihradská, Kubík, Haas (2011); Sakurai, Menezes-Filho (2011); Maćkić (2014); Kukulowicz, Górecki (2018); Malićka (2019); Baldi, Forster (2020); Foremny, Freier, Yeter, Moessinger (2018); Cioffi (2012). Chortareas, Logothetis, Papandreou (2016); Guillamón, Bastida, Benito (2013); Stastna (2015).
Badania ukierunkowane na ocenę efektywności ponoszonych wydatków, a tym samym ich użyteczności dla społeczeństwa.	Powiązanie między cyklami wyborczymi a wydatkami inwestycyjnymi. W badaniu zbadano związek reelekcji z sytuacją ekonomiczną jednostek samorządu terytorialnego, sposób wydatkowania środków budżetowych oraz ideologiczne zaangażowanie władz publicznych. Analizowany jest związek między cyklem politycznym a wysokością opłat za lokalne usługi publiczne.	Filipiak, Kluza (2022); Veiga, Veiga (2007).
Oddziaływanie czynnika behawioralnego na decyzje podejmowane przez organy publiczne.	Zbadano charakterystykę kandydatów oraz same JST w okresach wyborczych oraz ich skłonność do podwyższania wydatków w okresach wyborczych. Przeanalizowano różne zachęty wyborcze oraz oddziaływanie wydatkami na decyzje wyborców.	Grabowski (2016); Veiga, Veiga (2007). Swianiewicz, Kurniewicz (2018).
	Wskazano oddziaływanie podatkami i inwestycjami jako czynnik wpływający na wyborców.	Bartnicki (2018).
	Wskazano oddziaływanie podatkami i inwestycjami jako czynnik wpływający na wyborców.	Klein, Sakurai (2015); Benito Bastida, Vicente (2012); Sedmihradská, Kubík, Haas (2011).
	Cykl polityczny powoduje polityczną krótkowzroczność, która nasila akumulację zadłużenia.	Sakurai, Menezes-Filho (2011); Benito Bastida, Vicente (2012); Klein, Sakurai (2015); Alesina, Paradisi (2017). Raveh, Tsur (2020).

1	2	3
Zbadano presję, jaką mogą wywierać media w okresach wyborczych na poziom wydatków JST.	Badanie pokazuje znaczenie mediów społecznościowych w komunikacji politycznej przed wyborami; wpływa na bardzo ideologiczne zachowania wyborcze. Badanie pokazuje znaczenie mediów w oddziaływaniu na decyzje wyborców. W cyklu wyborczym są wyższe wydatki i deficyty oraz niższe stawki podatkowe.	Cuadrado-Ballesteros, García-Sánchez (2018). De Haan, Klomp (2013); Brender, Drazen (2005). Olejnik (2019).
Zbadano relacje między wydatkami, deficytami i podatkami.	Dług publiczny jest wykorzystywany jako sposób rozłożenia wydatków w czasie. Polityczny cykl budżetowy ma znaczący wpływ na regionalne deficyty pierwotne.	Alesina, Tabellini (1990); Działo, Guziejewska, Majdzińska, Żółtaszek (2019). Billeri, Limosani, Millemaci, Montef (2019).
Negatywne zachowania organów publicznych przed wyborami.	Badano zjawisko korupcji i manipulacji wydatkami przed wyborami.	Sidorkin, Vorobyev (2018); Vicente, Benito, Bastida (2013).

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione w tabeli 1 główne nurty pokazują wykorzystanie wydatków w PCW i uwidaczniają ich ukierunkowanie na pojedyncze czynniki lub ich wąskie grupy. Wykorzystanie wydatków, zwłaszcza bieżących w okresie poprzedzającym wybory było również analizowane w wielu krajach europejskich, jak również w stabilnych i młodych demokracjach. Należy podkreślić, że zależność między inwestycjami i PCW została zweryfikowana i potwierdzona w literaturze przedmiotu²⁰, tak samo jak badano samą stabilność i czynniki ją kształtujące w kontekście wielu zmiennych w relatywnie długich szeregach czasowych²¹.

Ukierunkowanie wydatków z budżetów JST ma charakter bieżący i inwestycyjny. Podniesienie wydatkowania środków finansowych powyżej osiąganych dochodów wiąże się z sytuacją zwiększonego zapotrzebowania na nie dla realizacji zadań publicznych. W tym kontekście pojawia się dług, który służy dwóm zasadniczym celom: zaspokajaniu bieżących potrzeb wydatkowych (rola długu krótkoterminowego) oraz finansowaniu inwestycji (rola inwestycyjna długu długoterminowego)²². Na tej podstawie wskazuje się, że dług zaciągany na cele inwestycyjne jest najczęściej oceniany pozytywnie jako dług dobry, rozwojowy i konstruktywny, natomiast dług służący równoważeniu budżetu bieżącego – negatywnie, jako dług zły i destruktywny²³. Do takiego rozróżnienia długów nawiązywali m.in. Kiyosaki i Lechter²⁴, którzy dzielili długi na dwie kategorie, tj. dobre, czyniące społeczności lokalne bogatymi oraz złe, czyniące społeczeństwo biednymi. Wskazane podejścia czynią zasadnym, aby rozważyć relację zadłużenia inwestycyjnego (jako szczególnego rodzaju wydatku) w kontekście PCW, analizując czy wydatki inwestycyjne, a w szczególności decyzje podjęte pod presją zbliżających się wyborów, można uznać za „dobre” lub też przyczyniające się do ubożenia społeczności lokalnych, tak jak wskazali wymienieni autorzy.

²⁰ Ł. Olejnik, *Fiscal Consolidations in Polish Local Governments in the Period 2008–2016: Course and Causes English*, „Lex Localis” 2019, nr 17 (1), s. 71–96; B.Z. Filipiak, K. Kluza, *Political Business Cycle*.

²¹ M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010; D. Wyszowska, *Samodzielność finansowa gmin w opinii skarbników gmin w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 518, s. 159–172.

²² B.Z. Filipiak, *Dług jako determinanta stabilności systemu finansów samorządowych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społeczne. Studia i Prace” 2017, nr 1, s. 15–30.

²³ Por. M. Poniatowicz, *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego*, w: J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 488–500.

²⁴ Por. R. Kiyosaki, S. Lechter, *Rich Dad, Poor Dad: What the Rich Teach Their Kids About Money-That the Poor and Middle Class Do Not!*, Warner Business Books, New York 2000.

Należy podkreślić, że dług JST ma szczególne znaczenie dla rozwoju JST – zwiększa możliwość absorpcji środków UE, ale również jest determinantą stabilności finansowej. Stanowi ponadto ważny instrument stabilizujący gospodarkę finansową JST w ujęciu krótkookresowym. Jednak w długim okresie czasu może on wpłynąć na destabilizację finansów, poprzez zwiększone raty obsługi zadłużenia (przy rosnących kosztach jego obsługi), czy też wydłużającej się realizacji zadań inwestycyjnych (koszty inwestycji rosną na skutek oddziaływania inflacji). Należy zauważyć, że zadłużenie JST wpływa na stabilność finansową, którą w literaturze wyjaśnia się najczęściej na trzy sposoby²⁵:

- 1) wiążąc równowagę fiskalną z wypłacalnością (czyli zdolnością do obsługi bieżącego zadłużenia);
- 2) przyjmując, że prowadzenie zrównoważonej polityki fiskalnej zapewnia odpowiedni (wymagany) stosunek długu do PKB (lub, w przypadku JST, do dochodów);
- 3) uwzględniając zarówno wypłacalność podmiotu, jak i ograniczanie wzrostu długu publicznego.

Zbliżonym podejściem do problemu na poziomie JST, jest podejście zaprezentowane przez International Federation of Accountants (2012)²⁶, która wskazuje trzy elementy długoterminowej stabilności finansowej. Są to:

- 1) możliwość gromadzenia dochodów przez jednostki sektora publicznego (a JST takimi jednostkami są);
- 2) kształtowanie się optymalnej wartości długu publicznego (JST muszą dostosować się do art. 243 UoFP);
- 3) dostarczanie usług w sektorze publicznym (ten ostatni element jest opisany zadaniami nałożonymi konstytucyjnie i ustawami ustrojowymi odnoszącymi się do poszczególnych JST).

Należy wskazać, że zadłużenie, wydatki i deficyt są czynnikami bardzo często rozpatrywanymi w powiązaniu ze stabilnością finansową. Rozwój badań nad czynnikami wpływającymi na stabilność fiskalną z uwzględnieniem rozwoju zrównoważonej stabilności fiskalnej zaprezentowano w tabeli 2.

²⁵ G. Keliuotytė-Staniulėnienė, *Fiscal Sustainability and Its Impact on Financial Stability in Lithuania and Other New Member States of the European Union*, „*Ekonomika*” 2015, nr 94 (2), s. 28–46; A. Krejdl, *Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability*, „*CNB Working Paper*” 2006, nr 3, https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/en/economic-research/.galleries/research_publications/cnb_wp/cnb_wp_2006_03.pdf. [dostęp: 28.09.2022].

²⁶ *Reporting on the Long-term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances*, „*Exposure Draft*” 2012, nr 46, International Federation of Accountants, https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASB_RepLong-Term_Sustainability_of_Public_Finances.pdf [dostęp: 20.01.2023].

TABELA 2
Czynniki wpływające na stabilność fiskalną

Analizowane czynniki wpływające na stabilność fiskalną	Charakterystyka podejścia badawczego	Autorzy
Analiza ograniczeń budżetowych, w szczególności długu.	Można mówić o zrównoważeniu, jeśli bieżąca wartość przyszłych nadwyżek jest równa aktualnemu poziomowi zadłużenia. Innymi słowy, JST jest wypłacalny, jeśli spełnione jest międzyokresowe ograniczenie budżetowe.	IMF (2022); Krejdl (2006); Filipiak (2017).
Zdolność obsługi zadłużenia i pozyskania finansowania.	Stabilność budżetowa jest długoterminowym zadaniem polityki finansowej (LT) danego podmiotu, podczas gdy aspekt zdolności do pozyskania finansowania jest krótkoterminowym (ST) problemem finansowania tego długoterminowego zadania z równowagą. W związku z tym kwestia stabilności LT może znaleźć odzwierciedlenie w problemie zdolności finansowej ST do deficytu budżetowego lub długu, bądź odwrotnie.	Roubini, Hemming (2004).
Zdolność obsługi zadłużenia, wypłacalność sektora instytucji rządowych i i samorządowych, stosunek deficytu budżetowego do PKB oraz długu do PKB.	Stabilność fiskalna wiąże się z takimi pojęciami, jak: zdolność obsługi zadłużenia, wypłacalność sektora instytucji rządowych i samorządowych, stabilność stosunku deficytu budżetowego do PKB oraz stosunek długu do PKB, które są regularnie omawiane i analizowane w celu zrozumienia problemu stabilności budżetowej.	Pradhan (2015).
Stabilność finansowa w warunkach kryzysu.	Na stabilność w warunkach kryzysu ma wpływ wykorzystanie środków spoza źródeł zaliczanych do państwowego długu publicznego, na skutek nieuwjmowania ich do statystyki długu publicznego, a także oddziaływanie instrumentami na obniżanie struktury terminowej stóp procentowych, co w efekcie wpływa na obsługę zadłużenia; występuje efekt „wypychania” inwestycji prywatnych związanych z rosnącym zadłużeniem JST; występowanie zjawiska tzw. „moral hazard” destabilizującego finanse JST.	Jarocki (2020); Cechowska, Stawska, Witczak (2020); Poniatowicz, Jastrzębska (2021).
Na stabilność finansową mają wpływ zarówno czynniki finansowe, jak i niefinansowe.	Czynniki finansowe: dochody własne JST, władztwo podatkowe, przewaga dochodów transferowych w strukturze dochodów, rosnące potrzeby finansowania nowych zadań, mechanizm wyrównywania dochodów, restrykcyjny system finansowania długiem. Czynniki niefinansowe: polityczne decyzje tak w zakresie nowych zadań, jak i dotyczące dysfunkcyjnego systemu wyrównawczego, nadmierne upolitycznienie, budowa zaufania, uwarunkowania prawne.	Sierak, (2019); Poniatowicz, Salachna, Perło (2010); Poniatowicz, Jastrzębska (2021).
Inwestycje i ich związek z bezpieczeństwem i stabilnością finansową.	Zadłużenie JST w zdecydowanej większości miało charakter prorozwojowy (inwestycyjny).	Redo, Wójtowicz, Ciak (2018).

Źródło: opracowanie własne.

Przegląd literatury ukazuje, iż mimo prowadzonych badań nad PCW i czynnikami je determinującymi, brak jest kompletnego ustalenia, czy istnieją zależności między zadłużeniem, stabilnością finansową i występowaniem PCW. Wskazuje się jedynie na wpływ czynnika prawnopolitycznego na zadłużenie, czy też inwestycje, ale analizy te nie są prowadzone w odniesieniu do wpływu PCW.

PODEJŚCIE METODYCZNE

Na potrzeby niniejszego badania zostały przeanalizowane wszystkie JST w Polsce, za wyjątkiem województw (urzędów marszałkowskich). Województwa zostały pominięte ze względu na ich niewielką liczbę (16 jednostek), co sprawia że zastosowane metody statystyczne mogą nie przynosić poprawnych oszacowań. Analiza została przeprowadzona dla lat 2007–2021, dla których możliwe było zgromadzenie kompletnych i porównywalnych danych. Oznacza, to iż panel danych składał się z 41 820 obserwacji i był w pełni zbilansowany. Za źródło danych posłużyły bazy danych z finansami JST publikowane przez Ministerstwo Finansów.

W celu analizy występowania PCW w polskich JST oraz pomiaru jego siły oddziaływania przeprowadzono dwie grupy procedur ekonometrycznych. W części analitycznej autorzy wykorzystali oprogramowanie Gretl v.1.9.90 oraz STATA 16. W pierwszej kolejności zostały zbudowane trzy modele dla danych panelowych, określające czy występuje różnicowanie inwestycji, salda budżetu (nadwyżka/deficyt) i zadłużenia JST w zależności od roku cyklu wyborczego. Wszystkie powyższe zmienne zostały zdefiniowane w postaci względnej (jako % dochodów ogółem danego JST), co umożliwiło porównywanie JST o różnej wielkości. Estymowane były modele o następującej postaci:

$$y_{it} = \alpha + X'_{it}\beta + (u_i + \lambda_t + v_{it})$$

gdzie:

y_{it} – zmienna objaśniana, czyli odpowiednio:

Model 1A: def_rev – saldo budżetu (nadwyżka jeśli dodatnie, deficyt jeśli ujemne) w relacji do dochodów ogółem,

Model 1B: inv_rev – wydatki majątkowe (inwestycje) w relacji do dochodów ogółem,

Model 1C: debt_rev – zadłużenie w relacji do dochodów ogółem.

- X'_{it} – zbiór zmiennych niezależnych (cztery zmienne 0-1); zmienne te oznaczają poszczególne lata cyklu wyborczego. Zmienne te zostały użyte w każdym z modeli 1A, 1B i 1C:
- elect_year – rok wyborczy
 - elect1_year – rok następujący po roku wyborczym
 - elect2_year – drugi rok po roku wyborczym
 - elect3_year – trzeci rok po roku wyborczym = pierwszy rok przed kolejnymi wyborami.
- β – współczynniki regresji oszacowane dla poszczególnych zmiennych (X'_{it});
- i – wymiar przekrojowy panelu – numer poszczególnego analizowanego JST; $i \in \{1, 2788\}$;
- t – wymiar czasowy panelu – dane roczne od 2007 do 2021 (15 okresów);
- a – stała w równaniu.

Składnik losowy/błąd w modelach danych panelowych składa się z elementów: $(u_i + \lambda_t + v_{it})$, a jego finalna postać zależy od formy wybranego modelu.

Wybór odpowiedniego modelu danych panelowych został oparty o wyniki testu Breuscha-Pagana, testu Hausmana oraz testu na nierówność średnich grupowych.

Modele panelowe pomogły wykazać istnienie zależności pomiędzy zmiennymi opisującymi gospodarkę finansową JST a poszczególnymi latami cyklu wyborczego. Wszelako zmienną objaśniającą są w nich lata cyklu wyborczego, czyli zmienne na które organy wykonawcze JST nie mogą oddziaływać. Dla kompletności analiz potrzebne jest więc zbudowanie modeli, gdzie zmienną objaśnianą (Y) będą lata cyklu wyborczego, a zmiennymi objaśniającymi (X) będą instrumenty, które mogą kształtować urzędujące organy wykonawcze gmin, takie jak inwestycje, deficyt (a pośrednio dochody i wydatki bieżące) oraz poziom zadłużenia JST.

Z uwagi na fakt, że poszczególne lata cyklu wyborczego można zakodować wyłącznie jako zmienną binarną (0-1), to oszacowanie takiego modelu wymaga posłużenia się regresją logistyczną (logit), w tym przypadku dla danych panelowych²⁷. Poniżej opisana jest po krótce ta metoda i ogólna postać Modeli 2A-2D. Dla uproszczenia pominięty został wymiar czasu t w poniższych równaniach, który występuje przy

²⁷ Zob. np. M. Verbeek, *A Guide to Modern Econometrics*, Chichester: John Wiley & Sons, New York 2002, r. 7; W. Greene, *Econometric Analysis*, Prentice Hall International, New Jersey 2000, r. 19.

zastosowanych w analizie danych panelowych. W Modelach 2A-2D zmienna objaśniana Y ma postać:

$$Y_i = \begin{cases} 1, & \text{jeśli dany rok spełnia określoną charakterystykę (np. jest to rok wyborczy)} \\ 0, & \text{w pozostałych przypadkach} \end{cases}$$

czyli w poszczególnych modelach logitowych $Y = 1$ oznacza:

Model 2A: elect_year – rok wyborczy

Model 2B: elect1_year – rok następujący po roku wyborczym

Model 2C: elect2_year – drugi rok po roku wyborczym

Model 2D: elect3_year – trzeci rok po roku wyborczym = pierwszy rok przed kolejnymi wyborami.

Szacowana funkcja logistyczna ma postać:

$$p_i = P(Y_i = 1 | X_i; a) = \frac{1}{1 + e^{-Z_i}} = \frac{e^{Z_i}}{1 + e^{Z_i}}$$

gdzie:

Z – liniowa funkcja o postaci $Z_i = a_0 + a_1X_{1i} + a_2X_{2i} + \dots + a_kX_{ki} + \varepsilon_i$

i – liczba obserwacji

X_k – zmienne niezależne opisujące finanse każdego JST oraz jego kategorię (zmienne 0-1), czyli:

def_rev – saldo budżetu (nadwyżka jeśli dodatnie, deficyt jeśli ujemne) w relacji do dochodów ogółem,

inv_rev – wydatki majątkowe (inwestycje) w relacji do dochodów ogółem,

debt_rev – zadłużenie w relacji do dochodów ogółem.

Kategoria JST: GM (gmina miejska), GMW (gmina miejsko-wiejska), GW (gmina wiejska), MNPP (miasto na prawach powiatu), POWIAT.

$k = 1, 2, \dots, n$ – liczba zmiennych

a_k – współczynniki dla poszczególnych zmiennych

a_0 – stała.

Logit jest logarytmem z ilorazu szans (*ang.* odds ratio) $\frac{p_i}{1 - p_i} = e^{Z_i}$ czyli:

$$\ln \frac{p_i}{1 - p_i} = \ln e^{Z_i} = Z_i = a_0 + a_1X_{1i} + a_2X_{2i} + \dots + a_kX_{ki} + \varepsilon_i$$

Poprawność predykcji modelu logitowego określa się głównie za pomocą wskaźnika poprawności R_p^2 (zwanego zliczeniowym R^2), określającym relację poprawnych predykcji modelu do wszystkich predykcji. Wartości teoretyczne prawdopodobieństwa $\hat{p}$ są wyznaczone w oparciu o formułę:

$$\hat{p}_i = \frac{e^{\hat{z}_i}}{1 + e^{\hat{z}_i}}$$

W dalszej części artykułu przedstawione są oszacowania omawianych modeli.

WYNIKI BADAŃ I DYSKUSJA NAD ODDZIAŁYWANIEM CYKLU POLITYCZNEGO NA DEFICYT, INWESTYCJE I POZIOM ZADŁUŻENIA

Możliwość występowania PCW oraz zróżnicowanej siły jego oddziaływania w poszczególnych kategoriach JST można wstępnie zaobserwować dzięki analizie statystyk opisowych dla badanych zmiennych przedstawionych w Tabeli 3 i 4. W szczególności w Tabeli 4 widać, iż średnie poziomy zadłużenia, deficytu i inwestycji dla roku wyborczego odbiegają od średnich wartości w pozostałych latach, ukazując wyższe deficyty, zadłużenie i inwestycje w roku wyborczym. To wskazuje, że organy publiczne wykorzystują deficyt, zadłużenie i inwestycje w latach wyborczych zgodnie z modelem oportunistycznym (wpływ na efekty polityki przed wyborami). Co implikuje efekty dla społeczeństwa w zakresie zachowania przywilejów już finansowanych z budżetów JST. Zwłaszcza inwestycje ugruntowują realność planów wyborczych i potencjał do zmiany istniejącej sytuacji w zakresie dostarczanych dóbr i usług. Weryfikacja tego zagadnienia wymaga formalnej analizy ekonometrycznej, która w została przeprowadzona poniżej.

TABELA 3
Charakterystyka analizowanych JST uwzględniająca zmienne
opisujące ich finanse; lata 2007–2021

	Liczba JST	def_rev (saldo budżetu* / dochody ogółem)		inv_rev (wydatki majątkowe / dochody ogółem)		debt_rev (zadłużenie / dochody ogółem)	
		średnia	odch. stand.	średnia	odch. stand.	średnia	odch. stand.
Ogółem, w tym:	2788	-0,5%	9,0%	17,5%	10,8%	24,1%	16,2%
GM	240	-0,9%	8,3%	17,3%	10,3%	26,8%	14,5%
GMW	602	-1,0%	9,2%	17,4%	10,6%	28,0%	16,3%
GW	1568	-0,3%	9,5%	17,8%	11,3%	22,0%	16,1%
MNPP	65	-2,3%	6,7%	18,2%	9,4%	37,1%	16,3%
POWIATY	313	0,4%	6,5%	15,8%	9,3%	22,3%	14,6%

* wartość dodatnia salda oznacza nadwyżkę budżetową a wartość ujemna oznacza deficyt.

Źródło: obliczenia własne.

TABELA 4
Średnie wartości zmiennych opisujących finanse JST,
w podziale na poszczególne lata cyklu wyborczego; lata 2007–2021

	Rok wyborczy			1 rok po roku wyborczym			2 lata po roku wyborczym			3 lata po roku wyborczym (= 1 rok przed wyborami)		
	def_rev	inv_rev	debt_rev	def_rev	inv_rev	debt_rev	def_rev	inv_rev	debt_rev	def_rev	inv_rev	debt_rev
Ogółem, w tym:	-5,5%	22,0%	27,3%	-0,2%	17,8%	24,7%	2,2%	14,6%	22,6%	0,3%	16,7%	22,6%
GM	-4,5%	20,8%	29,4%	0,0%	17,5%	27,0%	1,0%	15,4%	25,6%	-1,2%	16,4%	25,9%
GMW	-5,9%	21,8%	31,4%	-0,7%	17,5%	28,6%	1,7%	14,6%	26,2%	-0,4%	16,7%	26,5%
GW	-6,0%	22,9%	25,4%	-0,2%	18,3%	22,7%	2,6%	14,7%	20,5%	1,0%	16,8%	20,3%
MNPP	-4,5%	20,2%	39,1%	-2,3%	19,5%	36,7%	-0,7%	16,7%	36,1%	-2,2%	17,0%	37,1%
POWIAT	-2,8%	19,5%	24,3%	0,8%	15,6%	22,5%	2,5%	13,4%	21,5%	0,2%	15,9%	21,3%

Źródło: obliczenia własne.

Pierwsza grupa procedur obejmowała oszacowanie modeli panelowych, zgodnie ze specyfikacją przedstawioną w części III. Wyniki oszacowania tych modeli przedstawiają Tabele 5–7. W oparciu o wyniki testów, w szczególności Breuscha-Pagana, wyselekcjonowane zostały trzy modele z efektami losowymi. Modele te odnoszą się do kształtowania salda budżetu – deficytu (model 1A), inwestycji (model 1B) i zadłużenia (model 1C) w zależności od roku cyklu wyborczego.

TABELA 5

Model 1A – kształtowanie się salda budżetu w zależności od roku cyklu wyborczego

Estymacja Losowe efekty (GLS), 41820 obserwacji, 2788 jednostek danych przekrojowych; szereg czasowy = 15; zmienna zależna (Y): Def_Rev

	współczynnik	błąd stand.	t-Studenta	wartość p
Const	0,0034	0,0008	4,26	0,000 ***
Elect_Year	-0,0583	0,0012	-46,9	0,000 ***
Elect1_Year	-0,0059	0,00116	-5,16	0,000 ***
Elect2_Year	0,0180	0,00116	15,7	0,000 ***

Średn. arytm. zm. zależnej	-0,00497
Suma kwadratów reszt	308,7
Wsp. R ²	0,087
Wald chi2(3)	3991

Odch. stand. zm. zależnej	0,090
Błąd standardowy reszt	0,086
Skorygowany R ²	0,087
Wartość p dla testu W	0,000

Łączna istotność nierówności średnich grupowych: $F(2787, 39029) = 0,69$, wart. $p = 1$

Test Breuscha-Pagana: Chi-kwadrat(1) = 127,7 z wart. $p = 0,00$

Test Hausmana: Chi-kwadrat(3) = 0,00 z wart. $p = 1$

Źródło: obliczenia własne.

Wszystkie analizowane zmienne w modelu 1A (tabela 5), badającym zależność pomiędzy cyklem wyborczym a saldą budżetu JST, posiadają statystycznie istotne oszacowania parametrów. Można wskazać również, że ogólna postać modelu jest statystycznie poprawna. Wysokość poszczególnych współczynników (oraz porównując je z wynikami dla modelu 1B i 1C) pokazuje, że saldo budżetu wykazuje najsilniejsze wahania w czasie czteroletniego cyklu wyborczego. Średnio wynosi ono -0,5% w relacji do dochodów ogółem. Wszelako w latach wyborczych spada przeciętnie do ok. -5% (silny deficyt). Deficyt utrzymuje się jeszcze w roku powyborczym, ale już niewielki, pozostałe lata zaś to czas generowania nadwyżek. Model wskazuje, że organy publiczne wykorzystują w sposób znaczący deficyt w roku wyborczym jako instrument służący reelekcji. Jak wskazują Alberto Alesina i Guido

Tabellini²⁸ oraz Joanna Działo, Beata Guziejewska, Anna Majdzińska i Agata Żółtaszek²⁹, kształtowanie w ten sposób deficytów przyczynia się do rozłożenia wydatków w czasie. W kolejnych latach zgodnie z potwierdzonymi badaniami empirycznymi, deficyt podlega zmniejszeniu.

TABELA 6

Model 1B – kształtowanie się inwestycji w zależności od roku cyklu wyborczego
Estymacja losowe efekty (GLS), 41820 obserwacji, 2788 jednostek danych przekrojowych;
szereg czasowy = 15; zmienna zależna (Y): Inv_Rev

	współczynnik	błąd stand.	t-Studenta	wartość p
Const	0,1666	0,0012	135,7	0,000 ***
Elect_Year	0,0536	0,0014	38,7	0,000 ***
Elect1_Year	0,0111	0,0013	8,66	0,000 ***
Elect2_Year	-0,0205	0,0013	-16,0	0,000 ***

Średn. arytm. zm. zależnej	0,175
Suma kwadratów reszt	463,2
Wsp. R ²	0,056
Wald chi2(3)	2977

Odch. stand. zm. zależnej	0,108
Błąd standardowy reszt	0,105
Skorygowany R ²	0,056
Wartość p dla testu W	0,000

Łączna istotność nierówności średnich grupowych: F(2787, 39029) = 4,13, wart. p = 0

Test Breuscha-Pagana: Chi-kwadrat(1) = 8703 z wart. p = 0

Test Hausmana: Chi-kwadrat(3) = 1,14 z wart. p = 0,77

Źródło: obliczenia własne.

Model 1B także dostarczył w pełni statystycznie istotnych rezultatów oszacowań. Ukazuje on, iż również inwestycje realizowane przez JST w znaczącym stopniu powiązane są z kalendarzem wyborczym. Podobnie jak w przypadku deficytu, najwyższe inwestycje (w relacji do dochodów ogółem) JST realizują w latach wyborczych. Efekt ten, choć słabszy, trwa jeszcze w kolejnym roku, co nie zaskakuje, biorąc pod uwagę, iż proces wydatkowania głównych środków w projektach inwestycyjnych jest zazwyczaj dłuższy niż jeden rok. Pozostałe lata cyklu to „uspokojenie” inwestycyjne. Teoretycznie można by tłumaczyć, iż sytuacja ta wynika z wieloletniego procesu przygotowania inwestycji, co skutkowałoby kumulowaniem się wydatków pod koniec kadencji. Znajac jednak historyczną wielokadencyjność polskich włodarzy JST, gdzie standardem było urzędowanie przez kolejne trzy do pięciu ka-

²⁸ A. Alesina, G. Tabellini, *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, „The Review of Economic Studies” 1990, t. 57, nr 3, s. 403–414.

²⁹ J. Działo, B. Guziejewska, A. Majdzińska, A. Żółtaszek, *Determinants of Local Government Deficit and Debt: Evidence from Polish Municipalities*, „Lex Localis” 2019, t. 17, nr 4, s. 1033–1056.

dencji, takie uzasadnienie nie jest poprawne³⁰. Wskazane fluktuacje inwestycji wyraźnie związane są z kalendarzem wyborczym. Dlatego też, trudno zgodzić się, że analizowane dwa czynniki – deficyt i inwestycje podjęte pod presją zbliżających się wyborów można uznać za sprzyjające dobrostanowi społeczeństwa lub też nieprzyczyniające się do ubożenia społeczności lokalnych. Ich potwierdzenie wymaga jednostkowych badań w odniesieniu do każdej JST, ale można wskazać, że są instrumentem gry wyborczej. Ponadto z Modelu 1B można wyliczyć też siłę tego zjawiska. Okazuje się, że wskaźnik inwestycji do dochodów fluktuuje w przedziale aż $\pm 25\%$ wokół średniej, w zależności od roku cyklu wyborczego. Wskazywałoby to na sytuację, że zmniejszenie tego wskaźnika w roku wyborczym nie byłoby pozytywnie oceniane przez wyborców, a także nie widać aby stabilność finansowa i efektywność gospodarowania publicznymi zasobami pieniądza były nagradzane głosami mieszkańców.

TABELA 7

Model 1C – kształtowanie się zadłużenia w zależności od roku cyklu wyborczego
Estymacja losowe efekty (GLS), 41820 obserwacji, 2788 jednostek danych przekrojowych;
szereg czasowy = 15; zmienna zależna (Y): Debt_Rev

	współczynnik	błąd stand.	t-Studenta	wartość p
const	0,2262	0,0025	90,7	0,000 ***
Elect_Year	0,0464	0,0015	29,9	0,000 ***
Elect1_Year	0,0203	0,0014	14,2	0,000 ***
Elect2_Year	0,0002	0,0014	0,16	0,875 ***

Średn. arytm. zm. zależnej	0,241
Suma kwadratów reszt	1084
Wsp. R^2	0,012
Wald $\chi^2(3)$	1175

Odch. stand. zm. zależnej	0,162
Błąd standardowy reszt	0,161
Skorygowany R^2	0,012
Wartość p dla testu W	0,000

Łączna istotność nierówności średnich grupowych: $F(2787, 39029) = 19,9$, wart. $p = 0$

Test Breuscha-Pagana: Chi-kwadrat(1) = 91050 z wart. $p = 0$

Test Hausmana: Chi-kwadrat(3) = 2,03 z wart. $p = 0,57$

Źródło: obliczenia własne.

Najslabsze dopasowanie wykazał model Model 1C, przedstawiający zależność pomiędzy poziomem zadłużenia JST a cyklem wyborczym. Nie powinno to być zaskoczeniem, gdyż zmiany zadłużenia pomiędzy

³⁰ Por. A. Gendźwiłł, P. Swianiewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Fundacja Batorego, Warszawa 2017. Od wyborów samorządowych w 2018 r. został wprowadzony limit dwóch pięcioletnich kadencji dla wójtów, burmistrzów i prezydentów.

latami są w JST zazwyczaj stosunkowo nieduże z perspektywy całości pozostającego do spłaty długu (reguły fiskalne, zwłaszcza spełnienie artykułu 243 UoFP). Wszelako, również w tym przypadku Model 1C wykazał, iż w przypadku lat wyborczych występują wyraźnie wyższe, statystycznie istotne, przyrosty zadłużenia w poszczególnych JST w porównaniu z innymi latami.

Należy zauważyć, że Modele 1A–1C posiadają niskie R^2 , co oznacza, że PCW w sposób oczywisty nie wyjaśnia całkowicie zachowania finansów JST (dodatkowo R^2 jest niskie ze względu na samą konstrukcję zbioru danych – krótki szereg czasowy i bardzo dużo analizowanych jednostek). Warto jednak podkreślić, że zmienne X odpowiadające za poszczególne lata w cyklu wyborczym, w statystycznie istotny sposób, znacząco różnicują poziom inwestycji, zadłużenia i salda budżetu w JST. Otrzymane wyniki wskazują na zagrożenie dla efektywności gospodarowania środkami publicznymi w okresie wyborczym dotyczące salda budżetu (Model 1A – silne), inwestycji (Model 1B – umiarkowanie silne) i zadłużenia (Model 1C – słabsze, ale istotne statystycznie). Otrzymane wyniki wyraźnie wskazują, że Modele 1A–1C potwierdzają występowanie zjawiska PCW w polskich JST.

Drugi zbiór procedur modelowania polegał na oszacowaniu modeli logitowych dla danych panelowych (Modele 2A–2D), gdzie zmienną objaśnianą są poszczególne lata cyklu wyborczego (zob. opis modeli w części III). W przypadku wszystkich modeli statystyka testowa chibar2 na korelację reszt składników losowych wyniosła 0, co oznacza, iż jako poprawną estymację modelu logit należy przyjąć Panelową Metodę Najmniejszych Kwadratów (MNK). Alternatywne modele ze stałymi efektami nie mogą mieć tu zastosowania, gdyż jako zmienne objaśniające zostały wprowadzone kategorie JST (zmienne 0-1, stałe względem czasu). Model dla roku wyborczego przedstawia Tabela 8.

Model 2A potwierdza wnioski z modeli 1A–1C. Znaki przy poszczególnych współczynnikach są spójne z wcześniejszymi spostrzeżeniami. Zarazem można zbadać siłę oddziaływania poszczególnych zmiennych objaśniających. Przykładowo w oparciu o podane ilorazy szans można określić, iż wzrost nadwyżki budżetowej w relacji do dochodów o 1 pkt % oznacza, że szanse, iż nie jest to rok wyborczy rosną o 90% (i odwrotnie – wzrost deficytu w relacji do dochodów o 1 pkt % zwiększa o ponad 90% szanse, iż jest to rok wyborczy). Wzrost wskaźnika inwestycji do dochodów o 1 pkt % oznacza, iż szanse, że jest to rok wyborczy rosną o 43%, a w przypadku wskaźnika zadłużenia o 16%.

TABELA 8

Model 2A – zależności dla roku wyborczego

Estymacja regresja logistyczna (Panelowe MNK), 41820 obserwacji, 2788 jednostek danych przekrojowych; szereg czasowy = 15; zmienna zależna (Y): Elect_Year

	współczynnik	błąd stand.	Z	wart. p	iloraz szans	efekt krańcowy
def_rev	-7,438	0,215	-34,58	0,000 ***	0,0006	-1,106
inv_rev	0,360	0,122	2,94	0,003 ***	1,4335	0,054
debt_rev	0,153	0,041	3,68	0,000 ***	1,1648	0,023
GMW	-0,011	0,012	-0,88	0,379	0,9891	-0,002
GW	0,026	0,012	2,26	0,024 **	1,0266	0,004
MNPP	-0,084	0,021	-4,03	0,000 ***	0,9197	-0,012
POWIAT	0,155	0,013	11,88	0,000 ***	1,1678	0,024
const	-1,670	0,026	-63,61	0,000 ***	0,1883	

McFadden R ²	0,076	McKelvey & Zavoina R ²	0,130
Zliczeniowy R ²	0,799	Skoryg. zliczeniowy R ²	0,699
Wald chi2(7)	2657	Wartość p dla testu W	0,000

Źródło: obliczenia własne.

Zarazem Model 2A ukazuje, w których kategoriach JST manipulacja fiskalna jest najsilniejsza – są to przede wszystkim powiaty, a w dalszej kolejności gminy wiejskie (tu efekt ten jest jednak wyraźnie słabszy), a także gdzie jest relatywnie najmniejsza – są to miasta na prawach powiatu. Siłę zjawiska PCW oddaje również statystyka zliczeniowego R². Skorygowany współczynnik dla Modelu 2A pokazuje, że tylko w oparciu o zachowanie tych kilku powyższych zmiennych można z 70% trafnością określić, że dany rok jest właśnie rokiem wyborczym.

Modele logitowe dla pozostałych lat cyklu wyborczego zawierają Tabele 9–11. Uzyskane w nich oszacowania parametrów są statystycznie istotne, za wyjątkiem zmiennej 0-1 dla kategorii gmin miejsko-wiejskich. Wyniki modelowania potwierdzają wnioski z Modeli 1A–1C odnośnie kierunków zmian deficytu, zadłużenia i inwestycji w „niewyborczych” latach, wskazując iż w roku drugim i trzecim po wyborach mamy do czynienia z ich relatywnym spadkiem, a w roku bezpośrednio po wyborach następuje jeszcze ich relatywny wzrost. Zarazem modele te wskazują na silniejsze oddziaływanie deficytu budżetowego w PCW niż pozostałych kategorii finansowych.

Należy zauważyć, iż Modele 2B–2D mają słabsze dopasowanie niż Model 2A – ich skorygowany zliczeniowy R^2 jest w przedziale 52%–57% – co wskazuje, że zjawiska związane z cyklem wyborczym i manipulacją fiskalną mają największą jednorodność w roku wyborczym. W pozostałych latach JST zachowują się w sposób bardziej zróżnicowany, choć także przewidywalny.

TABELA 9

Model 2B – zależności dla roku kolejnego po roku wyborczym
Estymacja regresja logistyczna (Panelowe MNK), 41820 obserwacji, 2788 jednostek
danych przekrojowych; szereg czasowy = 15; zmienna zależna (Y): Elect1_Year

	współczynnik	błąd stand.	Z	wart. p	iloraz szans	efekt krańcowy
def_rev	1,550	0,144	10,78	0,000 ***	4,7117	0,303
inv_rev	1,081	0,093	11,67	0,000 ***	2,9485	0,211
debt_rev	0,445	0,030	14,81	0,000 ***	1,5611	0,087
GMW	-0,005	0,005	-1,00	0,319	0,9951	-0,0010
GW	0,006	0,005	1,19	0,234	1,0057	0,0011
MNPP	-0,035	0,010	-3,44	0,001 ***	0,9657	-0,0067
POWIAT	0,016	0,006	2,68	0,007 ***	1,0159	0,0031
Const	-1,306	0,018	-71,37	0,000 ***	0,2708	

McFadden R^2	0,002	McKelvey & Zavoina R^2	0,004
Zliczeniowy R^2	0,733	Skoryg. zliczeniowy R^2	0,566
Wald chi2(7)	341	Wartość p dla testu W	0,000

Źródło: obliczenia własne.

TABELA 10

Model 2C – zależności dla roku następującego dwa lata po roku wyborczym
Estymacja regresja logistyczna (Panelowe MNK), 41820 obserwacji, 2788 jednostek
danych przekrojowych; szereg czasowy = 15; zmienna zależna (Y): Elect2_Year

	współczynnik	błąd stand.	Z	wart. p	iloraz szans	efekt krańcowy
def_rev	3,861	0,165	23,47	0,000 ***	47,495	0,733
inv_rev	-2,025	0,104	-19,42	0,000 ***	0,132	-0,385
debt_rev	-0,099	0,027	-3,61	0,000 ***	0,906	-0,019
GMW	0,000	0,009	0,05	0,964	1,0004	0,0001
GW	-0,033	0,009	-3,82	0,000 ***	0,968	-0,006
MNPP	0,096	0,019	5,16	0,000 ***	1,101	0,019
POWIAT	-0,063	0,010	-6,4	0,000 ***	0,939	-0,012
Const	-0,652	0,020	-31,86	0,000 ***	0,521	

McFadden R^2	0,034	McKelvey & Zavoina R^2	0,077
Zliczeniowy R^2	0,732	Skoryg. zliczeniowy R^2	0,571
Wald chi2(7)	1796	Wartość p dla testu W	0,000

Źródło: obliczenia własne.

TABELA 11

Model 2D – zależności dla roku następującego trzy lata po roku wyborczym, czyli rok przed kolejnymi wyborami

Estymacja regresji logistycznej (Panelowe MNK), 41820 obserwacji, 2788 jednostek danych przekrojowych; szereg czasowy = 15; zmienna zależna (Y): Elect3_Year

	współczynnik	błąd stand.	Z	wart. p	iloraz szans	efekt krańcowy
def_rev	0,856	0,144	5,95	0,000 ***	2,353	0,167
inv_rev	-0,394	0,093	-4,25	0,000 ***	0,674	-0,077
debt_rev	-0,645	0,031	-20,65	0,000 ***	0,525	-0,126
GMW	0,007	0,006	1,14	0,253	1,007	0,0014
GW	-0,036	0,006	-6,19	0,000 ***	0,965	-0,007
MNPP	0,082	0,013	6,15	0,000 ***	1,085	0,016
POWIAT	-0,045	0,007	-6,34	0,000 ***	0,956	-0,009
Const	-0,768	0,018	-41,55	0,000 ***	0,464	

McFadden R ²	0,004	McKelvey & Zavoina R ²	0,009
Zliczeniowy R ²	0,733	Skoryg. zliczeniowy R ²	0,520
Wald chi2(7)	752	Wartość p dla testu W	0,000

Źródło: obliczenia własne.

Reasumując, należy wskazać że problem występowania w JST politycznego cyklu wyborczego stwarza wysokie ryzyko niższej efektywności wydatkowania publicznych zasobów pieniądza. Mimo wykazanego w literaturze pozytywnego oddziaływania długu zaciąganego na inwestycje³¹, może wystąpić okresowa nieefektywność związana z decyzjami dotyczącymi lat wyborczych, odnoszącymi się do deficytu oraz wydatków inwestycyjnych, której skutki będą odczuwalne w okresach następnych. Ta nieefektywność będzie wiązała się z ryzykiem braku stabilności finansowej³² oraz ryzykiem politycznym. A źródłem tej nieefektywności będzie motyw reelekcji organów publicznych – działanie w imię prywatnego interesu obecnego włodarza JST a nie według racjonalnego rankingu potrzeb lokalnej społeczności.

³¹ Na co wskazuje: J. De Haan, J. Klomp, *Conditional Political Budget Cycles: A Review of Recent Evidence*, „Public Choice” 2013, nr 157 (3–4), s. 387–410; M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perlo, *Efektowne zarządzanie długiem*, s. 488–500; D. Wyszowska, *Samodzielność finansowa jako determinanta*, s. 159–172.

³² Na co wskazują: F.A. Klein, S.N. Sakurai, *Term Limits and Political Budget Cycles at the Local Level: Evidence from a Young Democracy*, „European Journal of Political Economy” 2015, nr 37, s. 21–36; A. Dobrzańska, E. Kosycarz, B. Pietrzak, *Stabilność systemu finansowego w gospodarce – rozważania teoretyczne i praktyczne aspekty*, w: A. Alińska, K. Wasiak, C.H. Beck (red.), *Mechanizmy stabilności systemu finansowego*, Warszawa 2016, s. 15–57; B.Z. Filipiak, *Efektowność w zarządzaniu finansami samorządowymi*, s. 15–30; O. Sidorkin, D. Vorobyev, *Political Cycles and Corruption in Russian Regions*, „European Journal of Political Economy” 2018, nr 52, s. 55–74; O. Raveh, Y. Tsur, *Reelection, Growth and Public Debt*, „European Journal of Political Economy” 2020, nr 63, s. 1–49.

Deficyt budżetowy jest ważnym czynnikiem wpływającym na PCW, gdyż spina on kilka zależności, czym można tłumaczyć jego najsilniejsze oddziaływanie w roku wyborczym. Oprócz analizowanych powyżej inwestycji może być także wykorzystany do sterowania wydatkami bieżącymi (np. podwyżki wynagrodzeń w roku wyborczym) lub dochodami bieżącymi (np. obniżka w roku wyborczym wybranych opłat i podatków będących w gestii JST). Wykorzystanie wydatków bieżących zostało potwierdzone w badaniach takich autorów, jak: Georgios Chortareas, Vasileios Logothetis, Andreas A. Papandreou³³, María-Dolores Guillamón, Francisco Bastida i Bernardino Benito³⁴ oraz Lenka Stastná³⁵. Tym samym wysoki deficyt może zachwiać stabilnością finansową w okresach powyborczych, ograniczając użyteczność dla społeczeństwa realizowanych wcześniej wydatków.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza literatury pozwala stwierdzić, że liczne badania wykazały związek między wydatkami a PCW oraz związek między aktywnością inwestycyjną a tymi cyklami. Ponadto udowodniono znaczący wpływ czynnika prawnego na PCW, zadłużenie, instrumenty finansowania deficytu, kontrolę legalności, a także na kwestie związane z realizacją zadań własnych, do których należy kategoria zadań inwestycyjnych. Ten wpływ dotyczy zgodności z prawem prowadzonej działalności i przestrzegania zapisów art. 44. ust. 3 UoFP. W artykule wskazano, na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych, że występuje wzrost aktywności inwestycyjnej, poziomu deficytu oraz zadłużenia JST w okresie PCW. Tym samym potwierdza to postawioną przez autorów hipotezę, że deficyt budżetowy, dług oraz inwestycje są instrumentami wykorzystywanymi w okresach wyborczych i wpływają na efektywność gospodarowania środkami publicznymi.

Zaciągnięte zadłużenie na cele inwestycyjne, a zwłaszcza jego obsługa, znacząco obciąża budżety JST oraz generuje okresowe deficyty w długim okresie. Należy również wskazać, że zwiększone wykorzystanie wydatków majątkowych w czasie wyborczym może prowadzić do

³³ G. Chortareas, V. Logothetis, A.A. Papandreou, *Political Budget Cycles and Reelection Prospects in Greece's Municipalities*, „European Journal of Political Economy” 2016, t. 43, s. 1–13.

³⁴ M.D. Guillamón, F. Bastida, B. Benito, *The Electoral Budget Cycle on Municipal Police Expenditure*, „European Journal of Law and Economics” 2013, t. 36 (3), s. 447–469.

³⁵ L. Stastná, *Electoral Cycles in Public Expenditures: Evidence from Czech Local Governments*, „IES Working Paper”, IES, Praha 2015.

zaburzenia stabilności finansowej jednostki. Nieprzemysłane inwestycje nie sprzyjają efektywności wydatkowania środków publicznych, ale będą prowadzić do populizmu wyborczego.

Należy podkreślić, że łączny wpływ analizowanych czynników w sposób znaczący wskazuje, że są one istotnymi instrumentami w latach wyborczych, ale ich wykorzystanie jest odmienne na różnych szczeblach JST. Najsłabsze i najbardziej narażone na zmiany w sytuacji finansowej (utrata stabilności finansowej) powiaty relatywnie najmocniej wykorzystują deficyt, dług i inwestycje w okresach wyborczych. Natomiast w miastach na prawach powiatu możliwa jest polityka wykorzystania innych instrumentów, a przez to wpływ analizowanych instrumentów jest niższy.

Z perspektywy politologicznej otrzymane wyniki badania pozwalają się odnieść nie tylko do występowania PCW w wyborach samorządowych, lecz także do ich skutków dla społeczeństwa w postaci reakcji powyborczej na problemy realizacji obietnic wyborczych wobec szczupłości środków, a nawet problemów natury finansowej z realizacją zadań bieżących. Badania takie mogą być cenne w odniesieniu do partii politycznych i spełnienia ich obietnic wyborczych oraz ich skutków społecznych. Z perspektywy socjologicznej istnieje możliwość przeprowadzenia cennych badań o reakcjach na obietnice wyborcze oraz ich realizację powyborczą. Tutaj należy wysunąć postulat dalszych badań w kierunku analizy zachowań (reakcji) na obietnice wyborcze związane z dalszą terminową realizacją zadań inwestycyjnych.

Z punktu widzenia prawnego badania pokazują potrzebę dokonania zmiany w istniejącym prawie. Zmiany te powinny dotyczyć:

- 1) wprowadzenia instrumentów pozwalających na ocenę gospodarności podejmowanych decyzji przez organy publiczne z punktu widzenia ich skutków dla społeczeństwa w rozumieniu społecznym i ekonomicznym, czyli wprowadzenia mierników i wskaźników pozwalających na dokonywanie oceny gospodarności w czasie (takie mierniki są np. związane z budżetowaniem zadaniowym);

- 2) wprowadzenia zmian w zakresie zabezpieczenia lokalnych społeczności przed manipulacją fiskalną na poczet PCW, której negatywne skutki mogą ograniczyć zdolność do realizacji zadań bieżących w latach po przeprowadzonych wyborach, a nawet – doprowadzić do głębokiego kryzysu wymagającego przeprowadzenia postępowania naprawczego;

- 3) wprowadzenia zmian w prawie dotyczących kontroli zarządczej – wyposażenia jej nie tylko w elementy postulatywne, lecz także ostre

(wyraźnie zarysowane) elementy oceny dokonywanych zmian i ich skutków po dokonanej kontroli;

4) zmiany przepisów dotyczących wydawania opinii przez RIO w zakresie spełnienia bądź też nie relacji wskazanej w artykule 243 UoFP o elementy oceny skutków ekonomicznych zaciągniętego długu oraz w kontekście oceny zasadności zaciągania zadłużenia w kontekście realizowanych zadań (zwłaszcza w dłuższej perspektywie, np. zadłużenie na rozbudowę szkoły wobec niżu demograficznego).

Mając na uwadze znaczenie tego zjawiska dla efektywności gospodarowania środkami publicznymi, trzeba poszukiwać rozwiązań prawnych zmierzających do jego ograniczenia. W tym kontekście sprawdzonym rozwiązaniem jest mechanizm ograniczający liczbę kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów, wprowadzony w 2018 r. Kolejnymi możliwymi instrumentami są monitoring sytuacji finansowej poszczególnych JST, analiza zadań inwestycyjnych na tle potencjalnego ich wpływu na sytuację finansową oraz wprowadzenie modyfikacji indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243 UoFP).

Należy również podkreślić, jakże ważny jest czynnik edukacji społeczeństwa, które głosując i wybierając potencjalny dobrostan społeczny, nie postrzega negatywnych skutków związanych z brakiem trafności poczynionych inwestycji, zaciągniętym zadłużeniem, które to będą miały znaczący wpływ w przyszłości na stabilność finansową i zasoby finansowe. Zdaniem Ellen Szarlety³⁶, ograniczaniu tych nieefektywności może służyć koncepcja Civic Health, opierająca się na zaangażowaniu wyborców w sprawy lokalnej społeczności i aktywnej współpracy z władzami JST.

Oprócz wskazania na pożądane zmiany, mające na celu ograniczenie oddziaływania negatywnych aspektów PCW na społeczności lokalne i regionalne należy wskazać na ograniczenia badawcze. Mimo, że starano się zapewnić porównywalność danych w analizowanym okresie oraz zapewnić ich spójność, to na otrzymane wyniki badań mogły mieć wpływ zmiany legislacyjne w okresie badania. Biorąc pod uwagę okres badawczy należy wskazać, że w ustawie o finansach publicznych nastąpiły zmiany dotyczące kształtowania się indywidualnych limitów zadłużenia JST (art. 243 UoFP) oraz równoważenia budżetu dochodów i wydatków bieżących (art. 242 UoFP). Należy również wskazać na wprowadzoną dowolność w tzw. „okresie covidowym” w zakresie

³⁶ E. Szarleta, *A Civic Health Dialogue and Deliberation: Engaging Business, Nonprofit and Public Leaders*, „eJournal of Public Affairs” 2016, t. 5, nr 1, s. 32–49.

stosowania przepisów dotyczących sposobu wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia (1/3 lub 1/7).

Dodatkowo w okresie badania miały miejsce zmiany w sposobie ujmowania długu (zmieniono dwukrotnie Rozporządzenie Ministra Finansów). Ważną zmianą dla celu ustalenia optymalnej wartości długu publicznego miał fakt zmiany w zakresie wykorzystywania zwrotnych instrumentów finansowych przez JST w nowej perspektywie finansowania (od 2014 r). Zmiany przepisów prawa niejednokrotnie wywołały problemy interpretacyjne w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych, chociażby jak wykazać w wieloletniej prognozie finansowej JST zaciągnięcie instrumentu finansowego niepowodującego przepływów pieniężnych, a zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów tego typu zobowiązania są zaliczane do kategorii długu publicznego i powinno się je uwzględniać w indywidualnym wskaźniku zadłużenia. Wskazane kwestie mogły wpłynąć na osiągnięte wyniki badań, poprzez ich oddziaływanie na gospodarkę finansową JST. Przy czym oddziaływanie to nie było ściśle powiązane z cyklami wyborczymi, co wskazuje, iż wpływ PCW na aktywność JST jest istotnym zagadnieniem.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Konstytucja RP, z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Ministerstwo Finansów, Sprawozdania budżetowe, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 22.02.2024].
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2022. 0.1634 ze zm.

Literatura

- Alesina A., J. Mirrlees, M.J.M. Neumann, *Politics and Business Cycles in Industrial Democracies*, „Economic Policy” 1989, nr 4 (8), s. 57–98.
Alesina A., G. Tabellini, *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, „The Review of Economic Studies” 1990, t. 57, nr 3, s. 403–414.
Alińska A., *Istota, mierniki i ocena stabilności publicznego systemu finansowego w kontekście doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 49–59.
Baldi G., S. Forster, *Political Budget Cycles: Evidence from Swiss Cantons*, University Library of Munich, Munich 2020.

- Begg D., G. Vernasca, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2014.
- Castro V., R. Martins, *Are There Political Cycles Hidden Inside Government Expenditures?*, „Applied Economics Letters” 2015, nr 23, s.1–4.
- Chortareas G., V. Logothetis, A.A. Papandreou, *Political Budget Cycles and Reelection Prospects in Greece’s Municipalities*, „European Journal of Political Economy” 2016, t. 43, s. 1–13.
- De Haan J., J. Klomp, *Conditional Political Budget Cycles: A Review of Recent Evidence*, „Public Choice” 2013, nr 157 (3–4), s. 387–410.
- Dobrzańska A., E. Kosycarz, B. Pietrzak, *Stabilność systemu finansowego w gospodarce – rozważania teoretyczne i praktyczne aspekty*, w: A. Alińska, K. Wasiak, C.H. Beck (red.), *Mechanizmy stabilności systemu finansowego*, Warszawa 2016, s. 15–57.
- Drapała M., *Cykl koniunkturalny we współczesnej gospodarce kapitalistycznej*, „Working Papers from Institute of Economic Research” 2016, nr 31, s. 1–9.
- Drazen A., *Political Budget Cycles*, w: S.N. Durlauf, L.E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, London 2008, s. 462.
- Działo J., B. Guziejewska, A. Majdzińska, A. Żółtaszek, *Determinants of Local Government Deficit and Debt: Evidence from Polish Municipalities*, „Lex Localis” 2019, t. 17, nr 4, s. 1033–1056.
- Filipiak B.Z., *Dług jako determinanta stabilności systemu finansów samorządowych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2017, nr 1, s. 15–30.
- Filipiak B.Z., *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, „Zeszyty Naukowe” 2011, nr 10, s. 223–236.
- Filipiak B.Z., K. Kluza, *Political Business Cycle in Local Governments in Transition and Developing Economies. Literature Review and Empirical Study for Poland*, „Lex Localis” 2022, nr 20 (4), s. 1057–1082.
- Foremny D., R. Freier, M. Yeter, M.D. Moessinger, *Overlapping Political Budget Cycles*, „Public Choice” 2018, nr 177 (1–2), s. 1–27.
- Frankel J., *Monetary Policy in Emerging Markets*, w: B.M. Friedman, M. Woodford (red.), *Handbook of Monetary Economics*, t. 3, North-Holland Publishing Company and American Elsevier Publishing Company, Amsterdam 2010, s. 1439–1520.
- Gendźwiłł A., P. Swianiewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Fundacja Batorego, Warszawa 2017.
- Greene W., *Econometric Analysis*, Prentice Hall International, New Jersey 2000.
- Guillamón M.D., F. Bastida, B. Benito, *The Electoral Budget Cycle on Municipal Police Expenditure*, „European Journal of Law and Economics” 2013, t. 36 (3), s. 447–469.

- Hibbs D., *Political Parties and Macroeconomic Policy*, „American Political Science Review” 1977, nr 71 (4), s. 1467–1487.
- Hobolt S.B., *Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2012, 50 (S1), s. 88–105.
- Keliuotytė-Staniulėnienė G., *Fiscal Sustainability and Its Impact on Financial Stability in Lithuania and Other New Member States of the European Union*, „Ekonomika” 2015, nr 94 (2), s. 28–46.
- Kiyosaki R., S. Lechter, *Rich Dad, Poor Dad: What the Rich Teach Their Kids About Money-That the Poor and Middle Class Do Not!*, Warner Business Books, New York 2000.
- Klein F.A., S.N. Sakurai, *Term Limits and Political Budget Cycles at the Local Level: Evidence from a Young Democracy*, „European Journal of Political Economy” 2015, nr 37, s. 21–36.
- Kozera A., *Samodzielność finansowa metropolii w Polsce w latach 2007–2015*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 1, s. 82–105.
- Krejdl A., *Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability*, „CNB Working Paper” 2006, nr 3, https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/en/economic-research/galleries/research_publications/cnb_wp/cnbwp_2006_03.pdf [dostęp: 28.09.2022]
- Kukolowicz P., M.A. Górecki, *When Incumbents Can Only Gain: Economic Voting in Local Government Elections in Poland*, „West European Politics” 2018, nr 41 (3), s. 640–659.
- Maličká L., *Political Expenditure Cycle at the Municipal Government Level in Slovakia*, „Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis” 2019, nr 67 (2), s. 503–513.
- Meadowcroft J., W. Ruger, *Hayek, Friedman, and Buchanan: On Public Life, Chile, and the Relationship between Liberty and Democracy*, „Review of Political Economy” 2014, nr 26 (3), s. 358–367.
- Nordhaus W.D., *The Political Business Cycle*, „The Review of Economic Studies” 1975, t. 42, z. 2, s. 169–190.
- Olejniak Ł., *Fiscal Consolidations in Polish Local Governments in the Period 2008–2016: Course and Causes English*, „Lex Localis” 2019, nr 17 (1), s. 71–96.
- Poniatowicz M., *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego*, w: J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 488–500.
- Poniatowicz M., J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Raveh O., Y. Tsur, *Reelection, Growth and Public Debt*, „European Journal of Political Economy” 2020, nr 63, s. 1–49.

- Reporting on the Long-term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances*, „Exposure Draft” 2012, nr 46, International Federation of Accountants, https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IP-SASB_RepLong-Term_Sustainability_of_Public_Finances.pdf [dostęp: 20.01.2023].
- Sidorkin O., D. Vorobyev, *Political Cycles and Corruption in Russian Regions*, „European Journal of Political Economy” 2018, nr 52, s. 55–74.
- Stastna L., *Electoral Cycles in Public Expenditures: Evidence from Czech Local Governments*, „IES Working Paper”, IES, Praha 2015.
- Stiglitz E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Szarleta E., *A Civic Health Dialogue and Deliberation: Engaging Business, Nonprofit and Public Leaders*, „eJournal of Public Affairs” 2016, t. 5, nr 1, s. 32–49.
- Veiga L.G., F.J. Veiga, *Political Business Cycles at the Municipal Level*, „Public Choice” 2007, nr 1–2 (131), s. 45–64.
- Verbeek M., *A Guide to Modern Econometrics*, Chichester: John Wiley & Sons, New York 2002.
- Wyszkowska D., *Samodzielność finansowa gmin w opinii skarbników gmin w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 518, s. 159–172.
- Wyszkowska D., *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2018.