Cykl polityczny w opłatach za lokalne usługi publiczne w Polsce

Paweł Swianiewicz, Anna Kurniewicz

Referat przygotowany na warsztaty naukowe CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych „Struktura i efektywność polskiego systemu podatkowego”
Warszawa, 25-26.03.2019

UNIVERSITAS VARSOVIENSIS

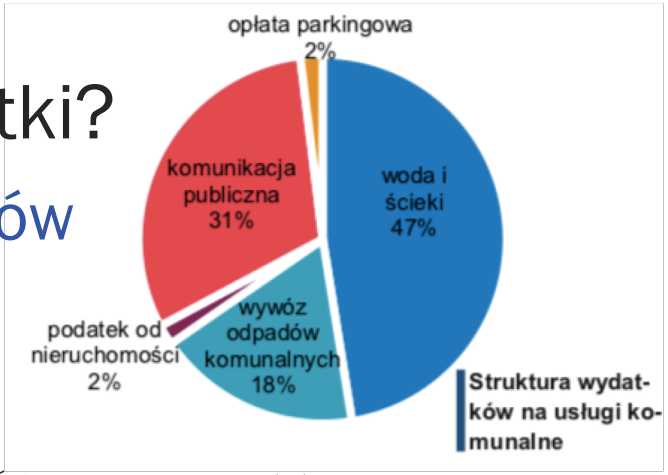
ZRiPL
KATEDRA ROZWOJU
I POLITYKI LOKALNEJ

Opłaty a koncepcja cyklu politycznego

- Wcześniejsze badania cyklu politycznego
  - Raczej **szczebel krajowy** niż lokalny
  - Raczej **strona wydatkowa** niż dochodowa
  - Raczej **podatki** niż opłaty za usługi
- Cykl polityczny w badaniach polskich
  - Swianiewicz 2011 – nadwyżka operacyjna budżetu
  - Herczyński, Sobotka – likwidacja szkół wiejskich
  - Swianiewicz, Łukomska 2015 – brak w polityce podatkowej
  - Kukułowicz, Górecki 2018 – skuteczność podnoszenia wydatków przed wyborami dla wyniku wyborów
- Metoda wcześniejszych badań polskich – na oko (oprócz badania Kukułowicz-Górecki równoległego z naszym)

Cykl polityczny w opłatach za usługi

- Dlaczego opłaty bardziej niż podatki?
  - Większe znaczenie opłat dla budżetów wyborców



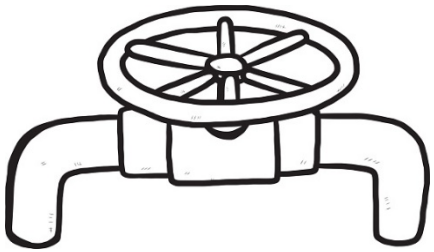
Źródło: *Wydatki mieszkańców na usługi komunalne* (2018), Warszawa: Curulis

- Pytania badawcze
  - Czy w opłatach za usługi da się zauważyć cykl polityczny?
  - Jeżeli tak to w których usługach bardziej (i dlaczego)?

Zakres badania

Lata 2009-2017

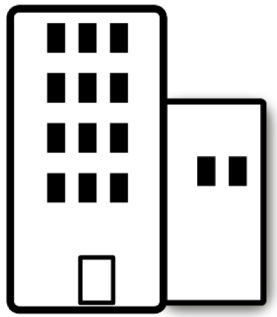
Dwa cykle wyborcze



Woda i ścieki

Miasta pow. 30 tys.

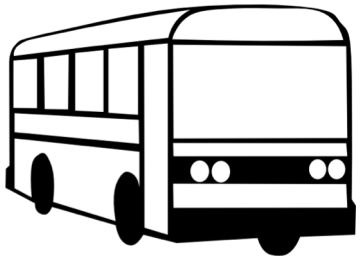
Cena 1 m^3 wody dla GD



Mieszkania komunalne

Miasta na prawach powiatu

Podstawowa stawka czynszu



Transport publiczny

Miasta pow. 30 tys.

Bilet jednorazowy 30-min.

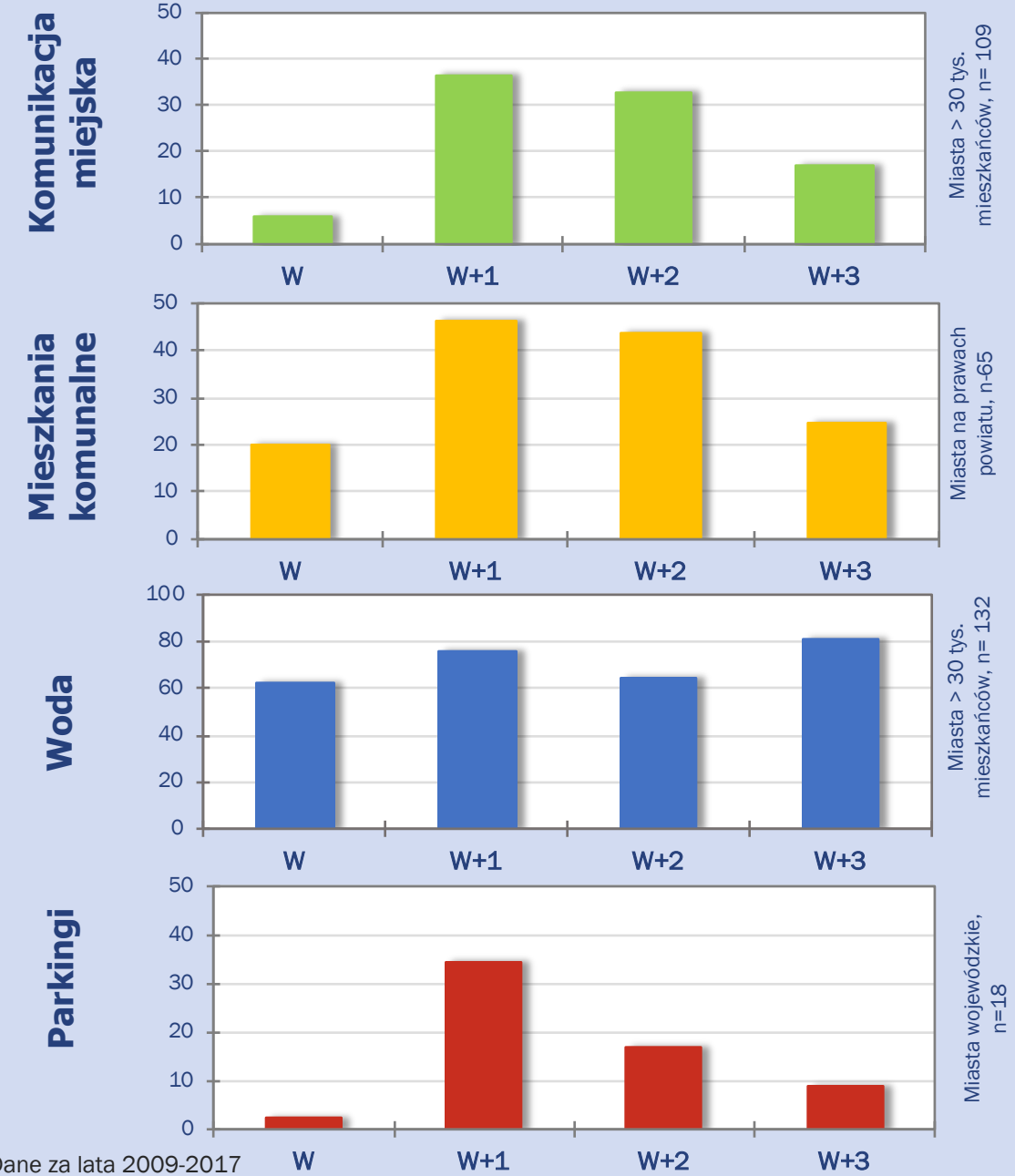
Cykl polityczny a cechy usług

Cechy usług a zakładana siła wpływu na cykl polityczny

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

Uwaga: ** - zakładany silny wpływ stymulujący cykl polityczny; * - zakładany umiarkowany wpływ, 0 – zakładany slaby wpływ stymulujący cykl polityczny lub brak takiego wpływu

Odsetek miast podnoszących opłatę w zależności od momentu cyklu politycznego



Dane za lata 2009-2017

Cykl polityczny na pierwszy rzut oka

Czy zjawiska widoczne na wykresach nie wynikają z innych czynników przypadkowo korelujących się z cyklem wyborczym?

Cykl polityczny – głębsze spojrzenie

- Modele regresji ze zmiennymi kontrolnymi:
  - **Model panelowej regresji logistycznej** (zmienna zależna dummy – fakt podniesienia opłaty)
  - **Model pooled OLS** (zmienna zależna – % zmiana opłaty)
- Zmienne kontrolne:
  - Poziom inflacji
  - Zmiany zamożności gmin
  - Czynniki specyficzne
    - Woda – ukończenie znaczącej inwestycji wodociągowej lub kanalizacyjnej
    - Transport – zmiany cen ropy

Cykl polityczny – głębsze spojrzenie

Prawdopodobieństwo podwyżki opłaty w roku wyborczym
(w porównaniu z innymi latami)

	Poziom istotności modelu	Istotne zmienne kontrolne
Bilety	***	0
Czynsze	***	Inflacja ***
Woda	***	Inflacja *** Zmiana zamożności *

Wyniki modelowania panelowo-logistycznego

Uwaga: *** - istotność na poziomie 0,001, ** - istotność na poziomie 0,01 ,* - istotność na poziomie 0,05

Cykl polityczny – głębsze spojrzenie

Wyniki modelowania pooled OLS

Zmienna zależna: % zmiana opłaty między rokiem t-1 a t

	Poziom istotności modelu	Zmienna cyklu: rok wyborczy	Istotne zmienne kontrolne
Woda	***	-0,010*	Inflacja (0,009)***
Czynsze	***	-0,042**	Inflacja (0,022)***
Bilety	***	-0,047***	Inflacja (0,018) *

Uwaga: *** - istotność na poziomie 0,001, ** - istotność na poziomie 0,01 ,* - istotność na poziomie 0,05

Podsumowanie (1)

- Potwierdzenie cyklu politycznego w opłatach
  - Najsłabszy w przypadku cen wody
  - Umiarkowany – czynsze w mieszkaniach komunalnych
  - **Najsilniejszy** – bilety autobusowe

… z czego wynika zróżnicowanie siły cyklu politycznego między usługami?

Podsumowanie (2)

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

- Quasi-technokratyczny proces ustalania cen wody
  - Umiarkowany wpływ radnych, którzy mogą „zademonstrować sprzeciw bez konsekwencji”
- Ograniczona wielkość komunalnych zasobów mieszkaniowych – mniejsza „polityczność” czynszów w stosunku do biletów

Szerzej na ten temat:

Swianiewicz, P., Kurniewicz, A. (2018) „Cykl polityczny w opłatach za lokalne usługi publiczne w Polsce”, *Studia Regionalne i lokalne* 2(72): 56-77.