

Wariacje na temat relacji klientelistycznych na przykładzie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa podlaskiego

Wprowadzenie

Zwieńczeniem reformy samorządów w Polsce zapoczątkowanej na początku transformacji było wprowadzenie zasady bezpośrednich wyborów władzy wykonawczej w gminach¹. Skutkiem tej sytuacji jest zwiększony wpływ wyborców na władze lokalne, a z drugiej strony silne umocowanie jednoosobowej egzekutywy w samorządzie gminy, które nie wynika jedynie z mandatu bezpośredniego, ale także z poszerzonych kompetencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jako organów administracji samorządowej. Stan taki może wywoływać zarówno skutki pozytywne, jak i negatywne. Do tych pierwszych należy zaliczyć przede wszystkim fakt, że jednoosobowa egzekutywa o znacznych uprawnieniach związanych z gospodarką budżetową, planowaniem strategicznym, ponadto, wykazująca się umiejętnościami administracyjnymi i menedżerskimi, powinna z założenia być w stanie efektywnie realizować potrzeby lokalnej wspólnoty. W razie braku efektywności swoich działań musi liczyć się z reakcją rady gminy, a przede wszystkim wyborców.

Zatem w przypadku efektywnego (w odczuciu wyborców) rządzenia na poziomie lokalnym, reelekcja może być interpretowana jako nagroda dla sprawnego, nie tyle polityka, co menedżera i administratora. Egzekutywa lokalna ma bowiem głównie realizować funkcje zarządcze, a funkcje reprezentacji politycznej wydają się w tym przypadku mniej ważne, co potwierdza relatywnie małe upolitycznienie sprawujących te funkcje.

Równie dobrze może być inaczej, do czego odwołują się potencjalne skutki negatywne bezpośredniego wyboru władzy wykonawczej w gmi-

¹ Co stało się faktem dopiero w wyborach samorządowych w 2002 roku, na podstawie zapisów ustawy z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191).

nach. Można założyć, że szerokie prerogatywy w rękach jednej osoby mogą w indywidualnych przypadkach (w zależności od sytuacji w danej gminie) powodować stan, w którym reelekcja nie jest wynikiem relatywnie pojmowanego **dobrego rządzenia**. Ponowny wybór w takich okolicznościach może następować wskutek relacji klientelistycznych, które zawiązują się na linii władza wykonawcza (patron) – przedstawiciele władzy ustawodawczej, lokalni przedsiębiorcy, pracownicy jednostek gminnych (klienci). Hipotetycznie, możemy mieć do czynienia z klientelizmem indywidualnym i masowym. Ten pierwszy może funkcjonować między egzekutywą a pracownikami administracyjnymi, pracownikami jednostek organizacyjnych gminy, przedsiębiorcami, radnymi i innymi aktorami lokalnej wspólnoty. Ten drugi będzie dotyczyć większych zbiorowości klientów, wiązanych z patronem poprzez występowanie brokerów w takich relacjach. Pośrednikami mogą tu być np. przedsiębiorcy, radni czy liderzy opinii w lokalnej zbiorowości. Scenariusz występowania powiązań klientelistycznych, potencjalnie, jest szczególnie prawdopodobny w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, peryferyjnych pod względem ekonomicznym, wyróżniających się relatywnie dużymi deficytami zasobów i oddalonych od dużych miast. W takich JST występować będzie mniejsza kontrola, realizowana gdzie indziej przez media, słabsze będą też organizacje pozarządowe i mniejsze poczucie sprawstwa mieszkańców. Wszystko to buduje podstawy do zawiązywania relacji patron – klient i z założenia powinno uniemożliwiać krystalizację nowego układu politycznego w lokalnym środowisku. Choć są przykłady, kiedy taki stan zostaje przerwany wewnętrzną reakcją na taką sytuację, jak np. w gminie Nowinka, gdzie niezadowoleni wyborcy doprowadzili swoimi działaniami do zmiany władzy wykonawczej i „reorganizacji” legislatywy.

Trzeci wariant, wyjaśniający reelekcję na poziomie egzekutywy gminnej, jest tłumaczeniem „pośrednim”. Odwołuje się do sytuacji, w której przy niewielkim uczestnictwie wyborczym lokalnej społeczności, braku jej zaangażowania w życie gminnej sceny politycznej oraz z założeniem braku kontrkandydatów na fotel wójta, burmistrza, duże szanse ponownego wyboru ma osoba dotychczas sprawująca te funkcje. Zatem reelekcja w tych okolicznościach nie musi wynikać ze świadomej gry prowadzonej przez egzekutywę, której to gry elementem jest np. sprawne zarządzanie klientelą, lecz wynika w głównej mierze z inercji politycznej lokalnego środowiska. Nie można jednoznacznie w tym przypadku wykluczać braku relacji patron – klient, zapewne wystąpią pojedyncze

relacje w postaci klientelizmu indywidualnego. Jednak fenomen klientelizmu według przyjmowanego założenia nie będzie siłą sprawczą reelekcji wójta czy burmistrza.

Podsumowując, przyjąć można, że reelekcje na poziomie lokalnej egzekutywy warunkowane są w trójnasób, po pierwsze jest to nagroda wyborców za dobre rządzenie, po drugie skutek relacji klientelistycznych na lokalnym poziomie, po trzecie wreszcie, reelekcja ma wynikać niejako z przypadku – niskie zainteresowanie wyborcami lokalnymi przez wyborców gminy, brak kontrkandydatów, inercja aktywności politycznej i obywatelskiej. Potencjalnie możemy również założyć, że sukces w wyborach wójta, burmistrza przybliżają także zabiegi marketingu politycznego. Choć ze względu na specyfikę uprawiania polityki na szczeblu gminnym, to założenie może być karkołomne i traktowane jedynie jako wybieg retoryczny. Marketing polityczny jako „kombajn” metod kształtowania opinii publicznej jest skuteczny, ale na poziomie polityki krajowej, gdzie wyborcę dzieli znaczna odległość fizyczna i merytoryczna od polityka jako nadawcy komunikatu. W przypadku gminy w grę wchodzi skrócenie tych dystansów i zupełnie inne metody i narzędzia kształtowania opinii lokalnej niż te, które stosowane są do urabiania całego *demosu* kraju. Ponadto, następuje tu ponowna fragmentaryzacja tych narzędzi i metod ze względu na profil gminy (liczba mieszkańców, położenie, zasoby gminy: przedsiębiorstwa znajdujące się na jej terenie i płacące podatki).

W każdym jednak przypadku reelekcja to dowód skuteczności, tak samo w polityce na szczeblu gminy, jak i na szczeblu krajowym. Skuteczność w perspektywie polityki to w pewnej mierze problem nieodgadniony w tym sensie, że trudno jednoznacznie stwierdzić, szczególnie przy użyciu metod ilościowej analizy danych zastanych (jak to ma miejsce w tym przypadku), czy w owej skuteczności w sferze władzy gminnej, przeważają **dobre rządy** (rozwiązywanie realnych problemów gminy, pozyskiwanie funduszy itd.), efektywne zarządzanie klientelą lokalną czy zwykłe szczęście wynikające z niemrawości lokalnego środowiska, a być może, traktowane tu, w odniesieniu do poruszanych zagadnień marginalnie, zabiegi marketingowe. Możemy być pewni jedynie tego, że skuteczność w polityce gminnej tworzona jest przez co najmniej te trzy wymienione składowe, ale który z tych elementów jest decydujący, to z pewnością zależy od indywidualnego przypadku konstrukcji teatru politycznego (scena + kulisy + widzowie + relacje położenia i zasobów) w danej gminie.

Rekapitulując, celem niniejszego artykułu jest stwierdzenie, czy reelekcje lokalnej egzekutywy motywowane są relacjami klientelistycznymi. Do analizy wybrano gminy wiejskie i miejsko-wiejskie z województwa podlaskiego. W tego rodzaju JST wedle założeń teoretycznych klientelizm może być bowiem szczególnie silnie warunkowany. Decydują o tym przede wszystkim: deficyty zasobowe, relatywnie niewielka ludność takich gmin, peryferyjne położenie względem dużych ośrodków miejskich, brak funkcji kontrolnej realizowanej przez media regionalne i/lub lokalne albo słabość tych aktorów pod tym względem, czy też marionetkowy jedynie charakter miejscowych organizacji pozarządowych, które bywa, że są tworzone/współtworzone przez lokalnych urzędników i polityków. Do tego katalogu dodać także wypada czynnik braku poczucia sprawstwa wśród wyborców, co miałyby się w konsekwencji przejawiać nie tyle deficytem korzystania z czynnego prawa wyborczego, co raczej deficytem wykorzystywania biernego prawa wyborczego i niechęcią do szerszego udziału w lokalnym życiu politycznym i obywatelskim.

Tytułem wstępu nadmienić także należy, że tematyka reelekcji władzy wykonawczej na poziomie gminy nie była dotychczas podejmowana. Podczas gdy wyniki weryfikacji tego problemu mogą oferować przynajmniej częściową odpowiedź na pytanie odnoszące się do praktycznych skutków funkcjonowania aktów prawnych normujących funkcjonowanie samorządu lokalnego w Polsce.

Założenia i metodologia

Klientelizm jest fenomenem społecznym, który potencjalnie należałoby badać przy użyciu metod i technik z rezerwuaru jakościowych metod badawczych. Jednak taka konwencja znacznie redukuje ilość analizowanych przypadków. Choć dzięki takiemu postępowaniu można by indywidualizować każdy obiekt objęty badaniem, co mogłoby doprowadzić do wykrycia jednostkowych zależności i skutków ewentualnych relacji. W przypadku klientelizmu i problematyki reelekcji egzekutywy na poziomie gminnym, metody jakościowe mogą sugerować ostatecznie wyższą sprawność, bo przyjmować należy, że każda JST to potencjalnie inny przypadek „kliniczny”.

Przyjęta na potrzeby niniejszej pracy definicja badanego zjawiska brzmi: klientelizm to relacja pomiędzy patronem a klientem bądź klientami, w której patron dysponuje większymi zasobami, a relacja wyróżnia się względną trwałością i wymianą, gdzie patron sprawuje pieczę/opiekę nad klientem/klientami w zamian za świadczenie przysług przez stronę

dysponującą mniejszymi zasobami². W przypadku gminy sugerowane jest częstsze występowanie klientelizmu masowego niż indywidualnego w postaci klasycznej diady.

Ostatecznie w niniejszej analizie stosowana jest metoda ilościowa, konkretnie, analiza urzędowych danych zastanych, które można określać jako dane „twarde”. Pozwala to na ujęcie wszystkich jednostek w ramach wybranego obszaru, np. kraj, region czy województwo, tak jak w tym przypadku. Problematyczne z tego punktu widzenia staje się dobranie adekwatnego wskaźnika (bądź wskaźników), który wykazywałby się sprawnością ujawniania zjawiska klientelizmu. Jako czuły pod tym względem wskaźnik wybrano: wydatki bieżące na wynagrodzenia³. Zmienna ta dotyczy wynagrodzeń zarówno pracowników jednostki budżetowej, jak i pracowników jednostek organizacyjnych gminy. Odnosi się do całkowitej puli wynagrodzenia, wynagrodzenia zasadniczego wraz z wynagrodzeniem ruchomym (dodatki, premie, nagrody). Widelki wynagrodzeń pracowników administracji samorządowej ustala rząd; egzekutywa lokalna, precyzując poziom wynagrodzeń, korzysta z przyjętego obszaru dowolności w tym względzie. Poza tym, przedstawiciel władzy wykonawczej na terenie gminy ma możliwości decyzyjne w zakresie zwiększania zatrudnienia i reorganizacji struktur jednostek organizacyjnych, np. zakładów budżetowych⁴.

Biorąc powyższe pod uwagę, wójt czy burmistrz może ustalać stawki płac na relatywnie wysokim poziomie, korzystając z autonomii w tym względzie. Może wreszcie tworzyć nowe jednostki i reorganizować istniejące⁵, kreując tym samym nowe miejsca pracy. Zatem przyjęty wskaźnik

² Inspiracja do budowy definicji, na podstawie: A. Mączak, *Nierówna przyjaźń. Układy klientalne w perspektywie historycznej*, Wrocław 2003; oraz J. Tarkowski, *Patroni i klienci*, Warszawa 1994.

³ GUS, Bank Danych Lokalnych, Wydatki w Dziale 750 – Administracja publiczna (NTS5). Wydatki na wynagrodzenia precyzuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207). Wydatki na wynagrodzenia klasyfikowane są w załączniku 4 do niniejszego rozporządzenia w następujących paragrafach: od 401 do 412 i w paragrafie 417. W 2012 roku wprowadzono zmiany do powyższego rozporządzenia rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2012 roku (Dz. U. z dnia 18 kwietnia 2012 r., poz. 421).

⁴ Postąpił tak np. burmistrz Sejn, tworząc pod koniec 2009 roku Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji, którego dyrektorem został „daleki” krewny burmistrza. Więcej informacji na ten temat: <http://www.radio5.com.pl/?id=1&ia=22981> (29.11.2012).

⁵ We współpracy i za zgodą rady gminy/miasta. Poza tym możliwości modelowania wysokości wynagrodzenia wynikają z ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 134, poz. 777; Nr 201, poz. 1183).

klientelizmu, czyli wysokość wydatków na wynagrodzenia w administracji, odzwierciedla poziom transferów finansowych do kategorii pracowników bezpośrednio i pośrednio zależnych od lokalnej egzekutywy. Ilość takich osób w skali ludności całej gminy nie musi być wysoka, stąd potencjalna słabość tego wskaźnika. Z drugiej strony często bywa tak, że to gmina jest największym pracodawcą, co odnosi się do gmin ubogich o peryferyjnym położeniu, zarówno społeczno-ekonomicznym, jak i geograficznym. Jeżeli do kategorii pracowników urzędów gminy, pracowników jednostek organizacyjnych (w tym szkół podstawowych), dodamy członków ich rodzin, znajomych, potencjalnie zależnych od decyzji lokalnej władzy, wówczas kategoria ta ulega powiększeniu. To, co umyka temu wskaźnikowi, to relacje lokalnej władzy z przedsiębiorcami (przetargi), organizacjami pozarządowymi (cele wsparcia i jego wysokość) i osobami potencjalnie „wpływowymi” (np. duchowni), a stosunki tego rodzaju mogą okazywać się decydujące dla nakreślenia pełnego obrazu współzależności na poziomie gmin. Nie wypracowano jednak do tej pory twardych danych, które odzwierciedlałyby tę problematykę. Stąd ostatecznie zdecydowano się na spożytkowanie zmiennej wysokości wydatków na wynagrodzenia. Problematykę tę w tak pogłębionym i przez to pełniejszym zakresie wypadałoby badać z użyciem metod jakościowych.

Przyjęta zasadnicza zmienna podlegała doprecyzowaniu, w takim zakresie, aby ukazywała wartość względną realizowanych transferów. Cel ten został osiągnięty przez rekonfigurację wskaźnika do postaci wydatków na wynagrodzenia w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Finalna konstrukcja zakłada zatem dzielenie wartości bezwzględnej wysokości wydatków na wynagrodzenia w danym roku przez ilość mieszkańców JST w tym samym roku, co w konsekwencji daje poziom wydatków na wynagrodzenia w przeliczeniu na mieszkańca na poziomie danego roku.

Jako wyjściowy przyjęto rok 2010. Przemawia za tym pogląd, że wydatki na wynagrodzenia w gminach wykazują charakter kumulatywny, z reguły mają tendencję rosnącą w miarę upływu czasu, z pominięciem jednostkowych sytuacji ekstremalnych, np. zarząd komisaryczny. Poza tym, rok 2010 był rokiem wyborów samorządowych, co skłania do interpretacji tego rodzaju, że patroni – lokalna egzekutywa, powinna właśnie w tym roku szczególnie intensywnie podnosić poziom wydatków.

Kolejną zasadniczą zmienną jest reelekcja⁶. W analizie przyjmuje ona wartości od 1 do 3, gdzie reelekcja o wartości 1 oznacza, że w danej gminie wybory władzy wykonawczej na kadencję w latach 2010-2014 wygrała osoba, która nie sprawowała tej funkcji w kadencji 2006-2010, choć mogła funkcję lokalnej egzekutywy sprawować w latach 2002-2006. Z kolei reelekcja o wartości 2 oznaczać będzie, że w wyniku wyborów samorządowych w 2010 roku stanowisko lokalnej egzekutywy objęła osoba, która tę funkcję sprawowała w kadencji 2006-2010, ale nie sprawowała jej w kadencji 2002-2006, choć oczywiście mogła zasiadać na tym stanowisku w kadencjach z lat 90., kiedy wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast miały charakter wyborów pośrednich. Wreszcie reelekcja o wartości 3 oznacza taką sytuację, gdzie wybory samorządowe w 2010 roku na stanowisko lokalnej egzekutywy wygrała osoba, która sprawuje tę funkcję nieprzerwanie od 2002 roku i bieżąca kadencja (2010-2014) jest dla takiej osoby już trzecią kadencją na stanowisku wójta lub burmistrza.

Poza wymienionymi zmiennymi kreślącymi obraz danej gminy, tj.: wydatki bieżące na wynagrodzenia w 2010 roku, ludność gminy w 2010 roku, wartość reelekcji, w analizie odwoływano się także do takich zmiennych jak: frekwencja w pierwszej turze wyborów samorządowych 21 listopada 2010 roku oraz dochody gminy w przeliczeniu na mieszkańca w 2010 roku. W puli analizy pozostawały również zmienne prezentujące te cechy w odniesieniu do roku 2009. Zmienną, niejako podstawową, są gminy, z których wydzielono roboczo nazwane gminy obszarów wiejskich i miejskich. Zabiegu tego dokonano w oparciu o afiliację poszczególnych jednostek, tj. tego, czy dana gmina jest gminą miejską, czy też nie⁷. W ten sposób uzyskano gminy obszarów wiejskich – gminy wiejskie i miejsko-wiejskie oraz gminy obszarów miejskich – czyli gminy miejskie. W sumie, na 118 wszystkich gmin w województwie podlaskim, gmin miejskich jest jedynie 13, pozostałe to gminy wiejskie i miejsko-wiejskie⁸.

Konkludując, główna hipoteza przyjmuje następujący kształt: im wyższe wydatki bieżące na wynagrodzenia w danej gminie w przeliczeniu na mieszkańca w 2010 roku, tym wyższa wartość reelekcji egzekutywy w ta-

⁶ Informacje o ciągłości władzy wykonawczej na poziomie gmin nie są nigdzie archiwizowane i należy je wyszukiwać dla wszystkich gmin w zbiorach danych PKW.

⁷ Na podstawie GUS.

⁸ Ibidem.

kiej gminie. Upraszczając, im wyższe transfery na wynagrodzenia, tym większe prawdopodobieństwo reelekcji lokalnej władzy wykonawczej.

Analiza

Jak wynika z danych w tabeli 1, w województwie podlaskim dominują gminy, w których spotkamy się z sytuacją, gdzie władza jest sprawowana nieprzerwanie od 2002 roku, czyli od momentu wprowadzenia wyborów bezpośrednich, przez tę samą osobę. Gmin takich jest obecnie 58, co stanowi 49,2% spośród 118 gmin w województwie podlaskim. W dalszej kolejności występują gminy, w których w wyborach w 2010 roku dokonała się zmiana na stanowisku lokalnej egzekutywy – są 33 takie gminy, co stanowi 28% wszystkich gmin w województwie podlaskim. Wreszcie gminy, w których od 2006 roku rządzi ta sama osoba, stanowią 23% wszystkich gmin województwa, w sumie jest ich 27.

Tabela 1.

Ciągłość reelekcji w województwie podlaskim z podziałem na gminy

Reelekcja – ciągłość lokalnej egzekutywy		Gminy		Ogółem
		wiejskie, miejsko-wiejskie	miejskie	
2010-2014 (1)	Liczebność	26	7	33
	%	24,8	53,8	28,0
2006-2014 (2)	Liczebność	26	1	27
	%	24,8	7,7	22,9
2002-2014 (3)	Liczebność	53	5	58
	%	50,5	38,5	49,2
Ogółem	Liczebność	105	13	118
	%	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne.

Wedle danych w tabeli 1, najdłużej cieszą się władzą wójtowie i burmistrzowie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, w sumie aż w 50,5% przypadków w takich gminach spotkamy się z sytuacją, gdzie władza ta jest sprawowana nieprzerwanie od 2002 roku. Zupełnie odwrotnie przedstawia się sytuacja w przypadku gmin miejskich. Tutaj dominują ilościowo gminy, w których w wyborach w 2010 roku doszło do zmiany

głównego przedstawiciela lokalnej władzy; dotyczy to 7 gmin, co stanowi 53,8% gmin miejskich województwa podlaskiego.

Opisowy profil wydatków na wynagrodzenia w przeliczeniu na mieszkańca gminy, w województwie podlaskim w latach 2009/2010 charakteryzuje tabela 2.

Tabela 2.

Charakterystyka opisowa wydatków na wynagrodzenia w przeliczeniu na mieszkańca, w gminach województwa podlaskiego w roku 2009 i 2010

Wydatki na wynagrodzenia w gminach		
N	2009	2010
Ważne	118	118
Braki danych	0	0
Średnia	192,53	206,72
Odchylenie standardowe	63,78	69,26
Rozstęp	401,70	439,52
Minimum	91,39	92,99
Maksimum	493,09	532,51
Kwartył 1	149,62	160,78
Kwartył 2	175,38	202,66
Kwartył 3	226,01	238,72

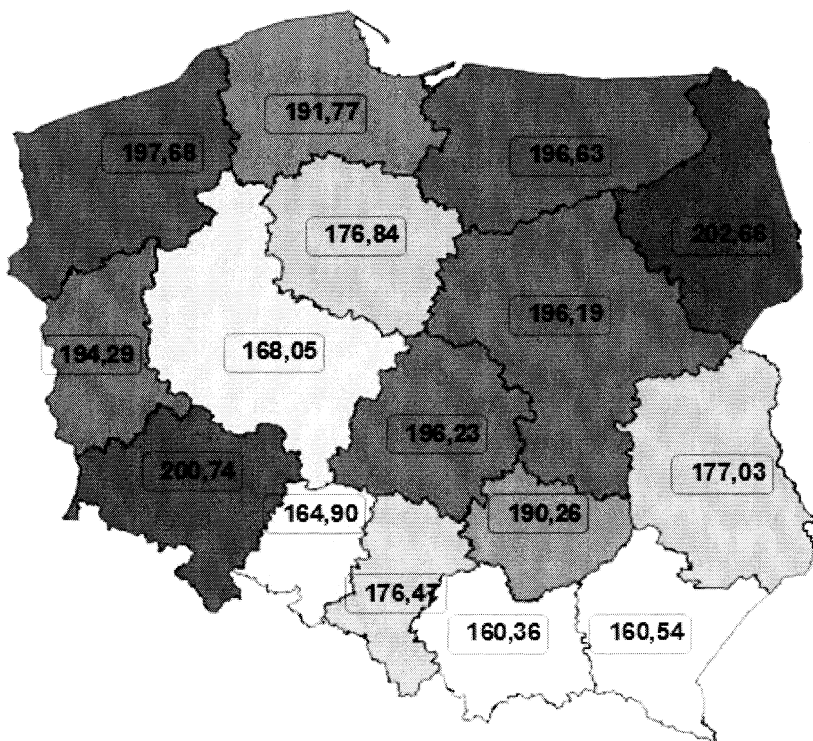
Źródło: obliczenia własne.

Jak wynika z danych prezentowanych w tabeli 2, w roku 2010 najniższa kwota wydatków na wynagrodzenia w gminach w przeliczeniu na mieszkańca w województwie podlaskim wynosiła prawie 93 zł – dotyczy gminy Łąpy. Najwyższą kwotę transferów tego rodzaju odnotowano w przypadku gminy Mielnik – 532,5 zł. W przekroju dwuletnim nastąpił wzrost wartości minimalnych i maksymalnych transferów, wzrosła też średnia charakteryzowanych wydatków ze 192,5 zł w 2009 do niemal 207 zł w 2010 roku. Realny wzrost wskazuje mediana: o ile w 2009 roku w połowie gmin w województwie podlaskim na wynagrodzenia na głowę mieszkańca gminy wydatkowano do wartości 175,38 zł, o tyle w 2010 roku w połowie JST województwa podlaskiego ten typ wydatków wynosił już więcej niż 202,6 zł. Nieznacznie wzrosło także zróżnicowanie tych transferów. Wydatki tego rodzaju na 2010 rok, odnotowane w województwie podlaskim, nie wyróżniają się na tle innych województw, war-

tości te są na ogół wartościami przeciętnymi. Na przykład, maksymalne wartości transferów tego typu są znacznie wyższe w innych województwach niż w województwie podlaskim (np. pomorskie = 1188,59; łódzkie = 848,04; wielkopolskie = 717,53; czy dolnośląskie = 606,19 zł wydatków na wynagrodzenia na mieszkańca). Kwoty maksymalnego poziomu tych wydatków buduje na ogół kilka gmin z danego województwa. Gminy te z reguły wyróżnia bardzo korzystne zaplecze zasobowe i przede wszystkim rentą położenia. Jedynym wyjątkiem wyróżniającym województwo podlaskie od reszty województw jest wartość mediany, o czym informuje nas mapa 1.

Mapa 1.

Mediana wydatków na wynagrodzenia na mieszkańca w 2010 roku w gminach poszczególnych województw. Wartości w PLN



Źródło: obliczenia własne. Na podstawie danych GUS, N=2475.

W gminach województwa podlaskiego wartość drugiego kwartyla wydatków na wynagrodzenia w przeliczeniu na mieszkańca w 2010

roku, jest najwyższa w kraju. Jest to różnica znacząca, bo mediana wskazuje dynamikę całej populacji jednostek analizy i nie jest czuła na wartości odstające, tak jak średnia arytmetyczna. W praktyce oznacza to, że wartość realnych transferów wydatków na wynagrodzenia w województwie podlaskim była najwyższa w kraju w 2010 roku. Należy zauważyć, że mediana wydatków na wynagrodzenia w tym województwie na 2009 rok nie wykazywała dominacji w skali ogólnokrajowej, wyższą wartością pod tym względem cechowały się województwa zachodnie⁹. Województwo podlaskie przyspieszyło w tym zakresie dopiero w roku wyborczym, wybijając się na czoło tego rankingu. Być może ten wzrost jest przypadkowy.

Ogólny profil wydatków na wynagrodzenia z podziałem na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miejskie przedstawia tabela 3.

Tabela 3.
Charakterystyka opisowa wydatków na wynagrodzenia na mieszkańca w gminach województwa podlaskiego w roku 2009 i 2010 z podziałem na gminy miejskie i pozostałe

Wydatki na wynagrodzenia na mieszkańca	Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie		Gminy miejskie	
	2009	2010	2009	2010
Ważne	105	105	13	13
Braki danych	0	0	0	0
Średnia	199,23	213,66	138,43	150,70
Odchylenie standardowe	63,91	69,58	26,38	31,58
Rozstęp	401,70	439,52	85,93	100,05
Minimum	91,39	92,99	94,11	103,59
Maksimum	493,09	532,51	180,04	203,64
Kwartył 1	155,56	165,78	119,78	128,85
Kwartył 2	194,15	209,02	130,19	143,07
Kwartył 3	233,09	244,24	162,82	175,25

Źródło: obliczenia własne.

Porównanie wielkości transferów na wynagrodzenia w gminach z uwzględnieniem podziału na gminy miejskie i pozostałe, ujawnia, że

⁹ Na podstawie: obliczenia własne.

w gminach miejskich wydatkowano zdecydowanie mniejsze i zbliżone do siebie kwoty niż w pozostałych typach gmin. Wyjaśnienia tego stanu rzeczy należy doszukiwać się w efekcie skali. Gminy mniejsze ludnościowo zwykle będą wykazywać się większymi transferami, co podyktowane jest niższym wartościowo przelicznikiem dla tych gmin. Jest to czynnik utrudniający pomiar, jednak w przypadku, kiedy gminy miejskie stanowią 11% wszystkich gmin województwa, wartość ta nie powinna ostatecznie przeważać.

Weryfikacja głównej hipotezy zawarta jest w tabeli 4. Gminy województwa podlaskiego podzielono na cztery kategorie według wartości kwartyli dla zmiennej ciągłej: wydatki na wynagrodzenia w gminach w województwie podlaskim w 2010 roku, w przeliczeniu na mieszkańca gminy. Następnie, dla gmin zawierających się w każdym z kwartyli wynagrodzeń, obliczono stosunkowy udział wartości reelekcji.

Tabela 4.

Wydatki na wynagrodzenia w gminach województwa podlaskiego w 2010 roku na mieszkańca gminy a ciągłość kadencji egzekutywy lokalnej

PODLASKIE														
kwartył od 0 do 1			kwartył od 1 do 2			kwartył od 2 do 3			kwartył od 3 do 4			RAZEM kadencje		
K	ilość	%	K	ilość	%	K	ilość	%	K	ilość	%	K	ilość	%
1	8	26,66	1	8	27,58	1	4	13,79	1	13	43,33	1	33	27,96
2	7	23,33	2	7	24,13	2	8	27,58	2	5	16,66	2	27	22,88
3	15	50	3	14	48,27	3	17	58,62	3	12	40	3	58	49,15
X	30	99,99	X	29	99,98	X	29	99,99	X	30	99,99	R	118	99,99

Źródło: obliczenia własne. Kolumna (K) oznacza reelekcję, okres sprawowania władzy wykonawczej w danej gminie: (K1) – sprawowanie władzy od 2010 roku; (K2) – sprawowanie władzy od 2006 roku; (K3) – nieprzerwane sprawowanie władzy od 2002 roku. Kolumna (ilość) oznacza liczbę gmin uplasowanych w danym kwartylu wynagrodzeń. Kolumna (%) – odsetki gmin wyróżniające się określoną wartością reelekcji w danym kwartylu wynagrodzeń.

Tabela 4 prezentuje obraz transferów na wynagrodzenia i historii reelekcji lokalnej egzekutywy dla wszystkich¹⁰ gmin województwa podlaskiego. Z danych tych nie wynika obraz zakładany w hipotezie wstępnej.

¹⁰ Eliminacja 13 gmin miejskich nie wpływa na kierunek trendu obserwowanej zależności.

Nie jest tak, że wyższe wydatki na wynagrodzenia w gminach zwiększają prawdopodobieństwo reelekcji. Gdyby tak było, to gminy w dolnych kwartylach tego typu wydatków powinny charakteryzować się niskimi wartościami reelekcji. Z kolei gminy z górnego pułapu wynagrodzeń powinna wyróżniać sytuacja ilościowej przewagi tych gmin, w których wartość reelekcji jest najwyższa.

Wydzielona zależność: wydatki na wynagrodzenia i reelekcja, w przypadku 13 gmin miejskich przedstawia się w ten sposób, że spośród wszystkich gmin miejskich w województwie podlaskim, w Sejnach i w Kolnie transfery tego typu są najwyższe (odpowiednio: 203,64 zł w Sejnach i 202,62 zł w Kolnie). Jednocześnie te gminy charakteryzuje sytuacja, gdzie władzę wykonawczą sprawuje nieprzerwanie ta sama osoba od 2002 roku. Choć też, z drugiej strony, w grupie gmin miejskich brak jest wyraźnej tendencji wskazującej na koncentrację gmin o najwyższej wartości reelekcji w czołówce tych, w których transferuje się najwięcej na wynagrodzenia.

Zależności szczegółowe

Zaprezentowane dotychczas zależności główne współkształtują także takie zmienne jak ludność gminy (jak wskazano, zakłóca pomiar, przeceniając w małych ośrodkach wartość transferów na wynagrodzenia, a w dużych skupiskach wartość tych transferów jest zaniżana), frekwencja oraz dochody gmin na mieszkańca. Tabela 5 prezentuje korelacje parami stosowanych w analizie zmiennych ilościowych dla gmin obszarów wiejskich województwa podlaskiego.

Tabela 5.
Korelacje zmiennych ilościowych używanych w analizie dla gmin
wiejskich i miejsko-wiejskich województwa podlaskiego¹¹

Analiza korelacji rPearsona populacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich			Ludność gminy		Wydatki gmin na wynagrodzenia na mieszkańca		Frekwencja 21.11.2010	Dochody gmin na mieszkańca	
			2009	2010	2009	2010		2009	2010
Ludność gminy	2009	Korelacja	1	1,000**	-,608**	-,615**	-,310**	-,355**	-,300**
		Istotność (dwustronna)		,000	,000	,000	,001	,000	,002
	2010	Korelacja	1,000**	1	-,608**	-,615**	-,313**	-,352**	-,299**
		Istotność (dwustronna)	,000		,000	,000	,001	,000	,002
Wydatki gmin na wynagrodzenia na mieszkańca	2009	Korelacja	-,608**	-,608**	1	,981**	,480**	,476**	,489**
		Istotność (dwustronna)	,000	,000		,000	,000	,000	,000
	2010	Korelacja	-,615**	-,615**	,981**	1	,509**	,445**	,504**
		Istotność (dwustronna)	,000	,000	,000		,000	,000	,000
Frekwencja 21.11.2010		Korelacja	-,310**	-,313**	,480**	,509**	1	,055	,265**
		Istotność (dwustronna)	,001	,001	,000	,000		,576	,006
Dochody gmin na mieszkańca	2009	Korelacja	-,355**	-,352**	,476**	,445**	,055	1	,751**
		Istotność (dwustronna)	,000	,000	,000	,000	,576		,000
	2010	Korelacja	-,300**	-,299**	,489**	,504**	,265**	,751**	1
		Istotność (dwustronna)	,002	,002	,000	,000	,006	,000	
** Korelacja jest istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie)							N=105		

Źródło: obliczenia własne. Pogrubiono najistotniejsze korelacje dla analizowanej grupy.

¹¹ Wszystkie z analizowanych zmiennych ilościowych (oprócz frekwencji 21.11.2010) nie spełniają założeń rozkładu normalnego, wartości testów K-S i S-W na poziomie $p < 0,03$. Jedynie w przypadku frekwencji uzyskano dla K-S $p = 0,2$, a dla S-W $p = 0,9$. Analiza rozkładu tej zmiennej na podstawie wykresów KK i skrzynkowych wykazuje względnie najlepsze spośród wszystkich innych zmiennych dopasowanie rozkładu empirycznego do teoretycznego.

Zależności w tabeli 5 wskazują m.in. na relatywnie silną współzależność wydatków na wynagrodzenia na mieszkańca, względem ludności gmin, frekwencji oraz dochodów gmin w przeliczeniu na mieszkańca.

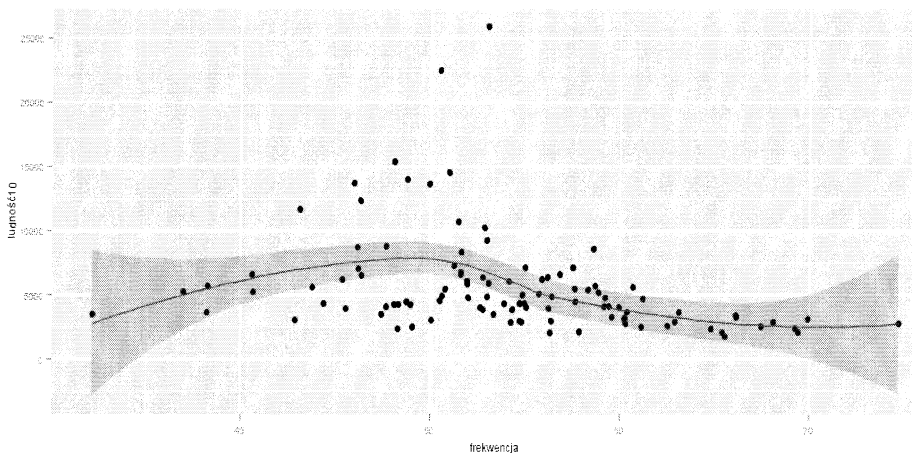
Korelacja między zmiennymi wydatki na wynagrodzenia a ludność gminy, ujemna na poziomie 0,6, oznacza, że wydatki wzrastają w sytuacji malejącej liczby ludności gminy, stąd niekiedy niewielkie ludnościowo JST wykazują pokaźne wydatkowanie na wynagrodzenia.

Współzależność zmiennych wydatki na wynagrodzenia oraz frekwencja, dodatnia o sile 0,5, mogłaby wskazywać na interpretację w rodzaju: im wyższe transfery na wynagrodzenia, tym silniejsza mobilizacja wyborcza. Tak się jednak nie dzieje. Mamy w tym przypadku do czynienia z zależnością wzrostu natężenia obydwu zmiennych, co wynika z dwóch podstawowych czynników. Po pierwsze, w małych gminach, jak to już wielokrotnie nadmieniano, występują wyższe transfery na wynagrodzenia, co wynika z efektu skali. Po drugie, im mniejsza liczba ludności, tym większe prawdopodobieństwo głosowania w wyborach samorządowych, co wynika z teorii wpływu społecznego¹². Stąd należałoby przyjąć, że do uczestnictwa w głosowaniu nie motywuje wysokość wydatków na wynagrodzenia, lecz inny wymiar polityki na poziomie lokalnym. Potwierdza to ogólna prawidłowość, która w tym względzie zarysowuje się na poziomie ogólnokrajowym, że w wyborach lokalnych, samorządowych frekwencja jest zwykle większa w mniejszych niż w większych miejscowościach. Relacja frekwencji do ludności 105 gmin obszarów wiejskich z województwa podlaskiego przedstawiono na wykresie 1.

¹² K. Skarżyńska, *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Warszawa 2005, s. 207.

Wykres 1.

Zależność frekwencji 21.11.2010 roku względem liczby ludności gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie podlaskim



Źródło: obliczenia własne.

Z kolei korelowanie zmiennej wydatki na wynagrodzenia ze zmienną dochody na mieszkańca, na poziomie 0,5 ze znakiem dodatnim, oznacza w praktyce, że w gminach bogatszych transferuje się więcej na wynagrodzenia. W województwie podlaskim postępuje tak gmina Mielnik (rurociąg „Przyjaźń”, kopalnia kredy), która zwykle zamyka górną stawkę transferów na wynagrodzenia, w województwie łódzkim najczęściej na wynagrodzenia przeznaczają najbogatsza gmina w województwie i jedna z najbogatszych w Polsce – Kleszczów (kopalnia i elektrownia Bełchatów), w województwie zachodniopomorskim najwyższe wynagradza najbogatsza w województwie gmina Rewal, w województwie wielkopolskim – Suchy Las itd.

Aby zweryfikować ewentualną siłę wpływu poszczególnych zmiennych ilościowych na wysokość wydatków na wynagrodzenia w przeliczeniu na mieszkańca w 2010 roku w gminach obszarów wiejskich, zdecydowano się wykonać analizę regresji. W tym celu jako predyktory posłużą zmienne wykazujące obraz cech w roku 2010. Na podstawie danych w tabeli 5 widzimy, że jako predyktory zmiennej zależnej wysokość wydatków na wynagrodzenia w 2010 roku mogą posłużyć: dochody gmin i ludność gminy – według danych na 2010 rok, oraz frekwencja wyborcza. Te predyktory korelują bowiem silniej ze zmienną zależną niż ze

sobą nawzajem, co jest warunkiem koniecznym realizacji regresji liniowej. Choć korelacja między predyktorami nie jest znowu aż tak niska, bo niektóre predyktory korelują ze sobą na poziomie korelacji średniej. Poza tym, zmienne ludność i frekwencja wykazują liczne współzależności względem wydatków niekoniecznie o profilu predykcyjnym.

W prowadzonej analizie regresji, w pierwszym kroku wprowadzono zmienną ludność gminy w 2010 roku, w drugim zmienną frekwencja, a w trzecim zmienną dochody gmin na mieszkańca w 2010 roku. W wyniku tak zarysowanego modelu analizy hierarchicznej regresji liniowej wieloczynnikowej, uzyskano dobre dopasowanie modelu do danych $F(3,101)=44,064$; $p<0,000$. Skumulowana korelacja między predyktorami a zmienną zależną wynosi tu 0,753; w sumie wyjaśniają one aż 55% (skorygowane R-kwadrat) wariacji wydatków na wynagrodzenia w 2010 roku na mieszkańca. Zmiana R-kwadrat przy trzeciej zmiennej 0,077; przy drugiej zmiennej 0,111; a przy pierwszej 0,379¹³. Statystyki współliniowości w granicach akceptacji. Według danych w tabeli 6 najsilniej na wydatki na wynagrodzenia wpływa ludność gminy, dalej frekwencja i wreszcie używane dochody.

Tabela 6.
Współczynniki hierarchicznej regresji liniowej

Wartości modeli hierarchicznej regresji liniowej. Zmienna zależna: wydatki na wynagrodzenia na mieszkańca w 2010 roku w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich województwa podlaskiego, N=105						
Model		B	SE	Beta	t	p
1	(Stała)	275,789	9,511		28,998	,000
	ludność gminy 2010	-,011	,001	-,615	-7,921	,000
2	(Stała)	92,329	39,858		2,316	,023
	ludność gminy 2010	-,009	,001	-,505	-6,786	,000
	frekwencja	3,193	,677	,351	4,715	,000

¹³ Jeżeli z danych wyeliminujemy odległości Cooka powyżej 1, co dotyczy jedynie gminy Nowinka, wówczas sprawność modelu korelacja wszystkich predyktorów ze zmienną zależną wzrasta do 0,797; model zachowuje dopasowanie do danych $F(3,100)=57,878$, $p<0,000$. Predyktory w sumie wyjaśniają aż 62% wariacji zmiennej zależnej (skorygowane R-kwadrat), a zmiana R-kwadrat przy trzeciej zmiennej wynosi 0,15.

3	(Stała)	29,261	39,790		,735	,464
	ludność gminy 2010	-,008	,001	-,434	-6,122	,000
	frekwencja	2,681	,638	,295	4,198	,000
	dochody na mieszkańca 2010	,029	,007	,296	4,240	,000

Źródło: obliczenia własne. Bez eliminacji odstających odległości Cooka.

Finalnie, wzrost ludności o jednostkę w gminie powoduje spadek wydatków na wynagrodzenia o 0,008 zł (mniej niż 1 gr). Z kolei wzrost frekwencji o jednostkę procentową będzie powodować wzrost wydatków o 2,68 zł z możliwością pomyłki do 63 gr (według wskazań błędu standardowego). Wreszcie, ze wzrostem dochodów na mieszkańca gminy o jednostkę, uzyskujemy wzrost wydatków o 0,029 zł.

Podsumowując część analityczną, według przeglądu danych ciągłych na 2010 rok uzyskujemy:

- ludność – wydatki na wynagrodzenia: spadek ludności powoduje wzrost wydatków – zależność strukturalna, generalnie jest to wynik efektu skali¹⁴, choć gdyby się uprzeć, można argumentować, że w małych wiejskich gminach o deficytach zasobowych ta sytuacja zależności strukturalnych wywoła w końcu krystalizację poszczególnych aktorów i wzmocni sieć zależności do tego stopnia, że otrzymamy relacje klientalne,
- frekwencja – ludność: wzrost frekwencji w wyborach samorządowych (tylko takie są tu rozpatrywane) występuje tam, gdzie mamy mniejsze skupiska ludności – teoria wpływu społecznego,
- dochody – wydatki: wyższe dochody na mieszkańca gminy rzeczywiście przekładają się na wyższe wydatki na wynagrodzenia i dotyczy to szczególnie gmin obszarów wiejskich, co w przypadku dużych ludnościowo podmiotów traci swoje znaczenie interpretacyjne,
- frekwencja – wydatki: wzrostowi frekwencji towarzyszy wzrost wydatków na wynagrodzenia, jest to zależność strukturalna, a nie skutek klientelizmu, choć taka interpretacja jest tu kusząca według logiki: większe transfery na wynagrodzenia to i silniejsza mobilizacja elektoratu (potencjalnych klientów) – jednak jest to interpretacja błędna według wykazywanego dowodzenia,
- frekwencja – dochody: według danych w tabeli 5 w roku wyborczym korelacja tych zmiennych silnie wzrasta, z poziomu korela-

¹⁴ Dodatkowo potwierdzone miarą kierunkową dSomersa.

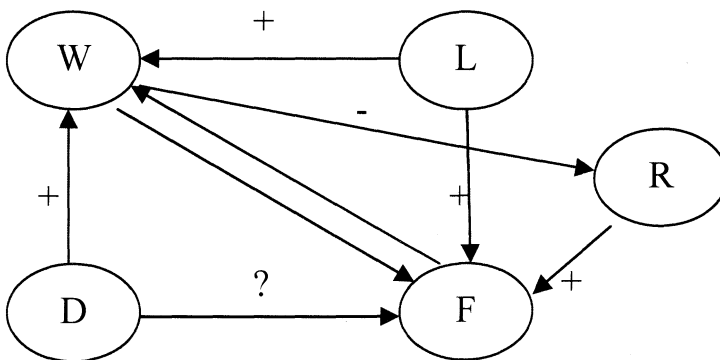
cji znikomej w roku 2009 do poziomu 0,265 w roku 2010; jest to zapewne korelacja pozorna w wyniku zachowania kilku obserwowanych przypadków, skuteczniej można bowiem manipulować wydatkami na wynagrodzenia niż dochodami, ale taka możliwość technicznie istnieje, nawet w ramach jednego roku budżetowego, nie można wykryć czynnika inicjującego¹⁵, ostatecznie trudno o jednoznaczne rozstrzygnięcie,

- f) dochody – ludność: brak zależności, ewentualnie zależność incydentalna, poziom korelacji tych zmiennych – w tabeli 5, budowany przede wszystkim przez niewielką ilość obserwacji odstających.

W przypadku zależności reelekcji względem danych porządkowych (po kategoryzacji danych ilościowych), nie uzyskujemy nigdzie wyraźnego trendu zależności, a jeżeli już, to zależności dwumodalne. Z kolei wyciąganie wniosków na podstawie porównań trendu reelekcji w gminach obszarów wiejskich i miejskich nie jest adekwatne ze względu na liczebność tych drugich wśród wszystkich gmin w województwie podlaskim. Ostatecznie, potencjalny model ścieżkowy w zakresie poruszanej problematyki prezentuje diagram 1.

Diagram 1.

Stwierdzone zależności w grupie analizowanych zmiennych



Źródło: obliczenia własne. Zależności dla gmin obszarów wiejskich. W – wydatki na wynagrodzenia na mieszkańca gminy; L – ludność gminy; R – reelekcja; D – dochody gminy na mieszkańca; F – frekwencja.

¹⁵ Miary kierunkowe nie wykazują istotności.

Ze zmienną główną, według diagramu 1, koresponduje zmienna frekwencja i ludność gminy. Poziom reelekcji jest czynnikiem sprawczym wzrostu frekwencji, ale w przypadku reelekcji nie jest to na ogół któraś z wartości brzegowych, tylko wartość centralna. Ponadto w zestawieniu reelekcja – frekwencja uzyskujemy zależność dla reelekcji dwumodalną z tendencją do przewagi wartości 1 nad 3. W praktyce oznacza to wzrost frekwencji w sytuacji reelekcji o wartości 1, co z kolei może sugerować mobilizację wyborczą, która w wielu przypadkach zaowocowała zmianą osoby na stanowisku lokalnej egzekutywy w wyborach w 2010 roku¹⁶.

W przypadku zależności wydatki na wynagrodzenia – reelekcja, to wydatki mają być zmienną zależną (słaba wartość wskazania kierunku i przekroczenie dopuszczalnego progu istotności). Rozkład obserwacji nie jest jednoznaczny, połowa gmin o wartości reelekcji 1 znalazła się w segmencie najwyższych wydatków na wynagrodzenia. Jednocześnie wzrasta udział gmin z wartością reelekcji 3 do poziomu przedostatniego segmentu wynagrodzeń. W konsekwencji w najwyższym pułapie wydatków na wynagrodzenia znajduje się jedynie co czwarta gmina z wartością reelekcji równą 3.

Konwencja relacji pozostałych zmiennych została już właściwie oszacowana. Dochody gmin kształtują poziom wydatków na wynagrodzenia, wyższe dochody przekładają się na wyższe wydatkowanie. Mniejsza liczba ludności warunkuje wzrost wydatków, jednocześnie podnosi poziom frekwencji w wyborach samorządowych. Stąd prosta zależność między wydatkami a frekwencją. Nie dookreślono jednoznacznie wpływu dochodów gmin na frekwencję, prawdopodobnie jest to zależność pozorna warunkowana innymi zmiennymi pośredniczącymi, których nie zaangażowano do analizy.

Wnioski

Hipoteza początkowa została zweryfikowana negatywnie. Przyjąć należy, że zjawisko klientelizmu według przyjętego wskaźnika nie ujawnia się w gminach województwa podlaskiego w perspektywie analizy kadencji 2002-2014. Sugeruje to, realne i jak dotychczas, pozytywne oddziaływanie skutków wprowadzenia wyborów bezpośrednich na stanowiska władzy wykonawczej w gminach. Z pewnością ten stan jest korzystniej-

¹⁶ Tym bardziej że dSomersa i rhoSpearmana są w tym przypadku istotne statystycznie i wykazują wartości od 0,2 do 0,3.

szy od tego z lat 90., kiedy istniało silniejsze powiązanie egzekutywy z potencjalną klientelą.

Zauważyć jednocześnie wypada pewien szczegół interpretacyjny. Stosowana metoda dowodzenia polegała na tym, że udziały gmin o określonej wartości reelekcji zliczano dla poszczególnych kwartyli (w kolumnach). Trudno znaleźć racjonalny dowód przeciw zliczaniu tego udziału stosunkowo do ilości wszystkich gmin o danej wartości reelekcji w populacji całego województwa (w wierszach), wówczas otrzymujemy inne dane, łaskawe dla hipotezy początkowej¹⁷.

Warto też zauważyć, że analiza dotyczy tylko trzech wyników wyborów samorządowych przeprowadzanych w trybie wyborów bezpośrednich. Wyniki kolejnych wyborów w 2014 roku mogą zmienić ten stan rzeczy. Jeżeli w analogiczny sposób analizować dwie pierwsze tury wyborów bezpośrednich, np. w województwie podlaskim, to hipotezę wydatków i czasu sprawowania władzy wykonawczej łatwiej zweryfikować, tutaj, jak widać, czas działa dobroczynnie i ujawnia się efektywność wyborów bezpośrednich.

Ponadto, gdyby w analizie uwzględnić sprawujących władzę np. od 1994 roku do teraz albo do wyborów w 2006 roku, to znowu, prawdopodobnie, łatwiej byłoby znaleźć namaszczenie klientelizmem, bo częstokroć sprawujący nieprzerwanie od 2002 roku władzę to też osoby sprawujące władzę jeszcze w perspektywie lat 90.

¹⁷ Problem ten nie jest oczywisty. Przedstawia się interesująco w perspektywie dowodzenia zależności, daje bowiem możliwość skutecznego naginania rzeczywistości do przyjętego modelu, a nie na odwrót. Więcej na ten temat w: Z. Sawiński, *Zastosowania tablic w badaniach zjawisk społecznych*, Warszawa 2010, s. 152-153 w szczególności.