



Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału

Jarosław Flis, Paweł Swianiewicz

Przedstawione opracowanie nawiązuje do wcześniejszego, poświęconego sposobowi dystrybucji środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL), rozdysponowanych w grudniu 2020 roku i marcu 2021 roku¹. Wykorzystano w nim podobne wzory analizy.

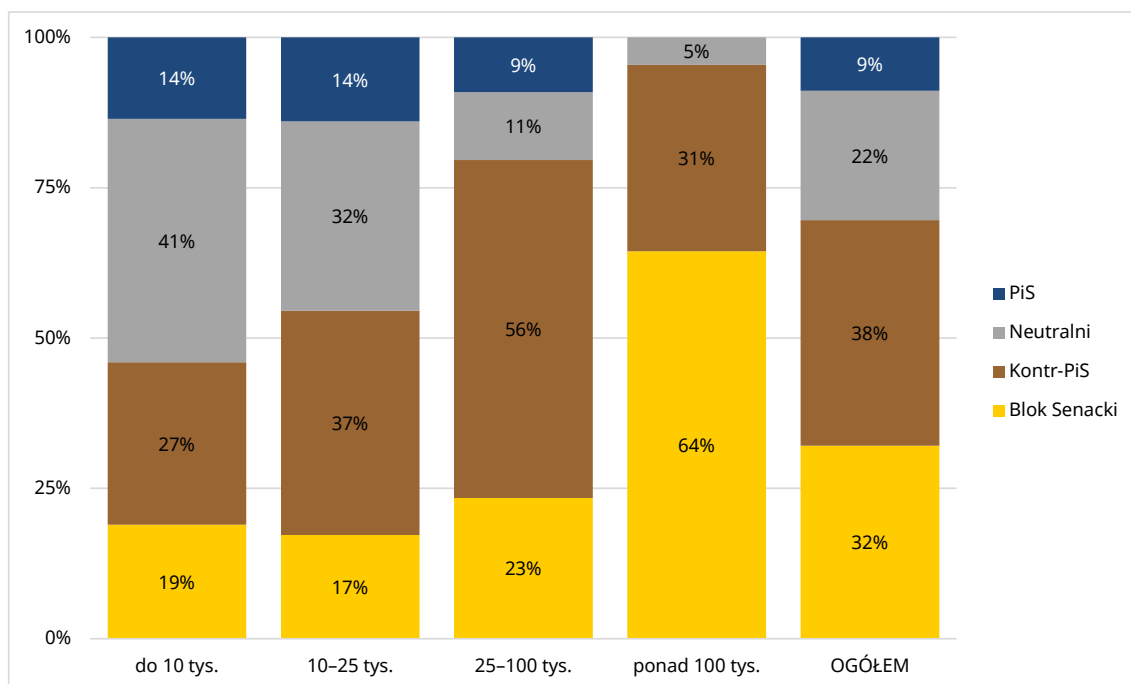
Nigdy nie dość jednak przypominania, że koncepcja, w której zmniejszane są dochody samorządów, a w zamian dawane jest wsparcie w postaci dotacji na konkretne zadania inwestycyjne, budzi nasz opór bez względu na sposób dystrybucji tych wyasygnowanych przez rząd środków. Nawet jeśli ich rozdział byłby zupełnie wolny od politycznych zniekształceń, to i tak oznaczałoby, że to rząd, a nie samorządy, decyduje o tym, które projekty mają być realizowane. Jest to sprzeczne z zasadami samorządności i stanowi niewątpliwie krok w tył, jeśli chodzi o decentralizację kraju. Nie widać żadnych przekonujących argumentów, dlaczego to urzędnicy szczebla centralnego mają lepiej od władz samorządowych wiedzieć, jakie przedsięwzięcia są najbardziej potrzebne społecznościom lokalnym. Dodatkową wadą zastosowanej przez rząd metody jest to, że część samorządów na skutek zmian różnych przepisów ma obecnie kłopoty z finansowaniem wszystkich niezbędnych wydatków bieżących, więc otrzymana dotacja inwestycyjna nie rozwiązuje tego problemu.

¹ P. Swianiewicz, J. Flis, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podzia%C5%82u.pdf>; P. Swianiewicz, J. Flis, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Rz%C4%85dowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych_III.pdf, dostęp 2 listopada 2021.

Z racji szczególnej roli, jaką gminy odgrywają na polskiej scenie politycznej – w szczególności zaś pozycji, którą bezpośrednio wybory zapewniają wójtom, burmistrzom i prezydentom miast – przedstawiana analiza skupia się na tych środkach, które trafiły do gmin (w tym także miast na prawach powiatu). Uzupełnieniem jest podział środków rozdzielanych pomiędzy województwa. W ramach pierwszej edycji z Programu Inwestycji Strategicznych do polskich gmin trafiło łącznie 19,3 mld zł, co daje 506 zł *per capita*. Jest to zatem kwota ponad czterokrotnie większa niż ta rozdzielona w ramach II i III transzy RFIL.

Sposób rozdysponowania tych środków analizowaliśmy bardziej szczegółowo niż w naszych poprzednich opracowaniach. Polskę podzieliliśmy na cztery części o podobnym udziale w ogólnej ludności. Pierwszą są gminy do 10 tys. mieszkańców, drugą te w przedziale 10–25 tys. mieszkańców, trzecią – liczące 25–100 tys. mieszkańców i wreszcie czwartą te o ponad 100 tys. mieszkańców. W ramach każdej z tych części podzieliliśmy gminy na cztery grupy ze względu na afiliację władcy. Jako „PiS” oznaczyliśmy władcy będących kandydatami partii tworzących obóz rządzący, członkami tej partii startującymi z komitetów wyborczych oraz takich kandydatów, których oficjalne poparcie przez PiS zostało odnotowane w dokumentach PKW. Jako „Blok Senacki” oznaczyliśmy kandydatów o jednym z tych trzech statusów, lecz związanych z partiami tworzącymi taki blok w wyborach senackich 2019 – Platformą Obywatelską, Polskim Stronnictwem Ludowym oraz Sojuszem Lewicy Demokratycznej. Jako „Kontr-PiS” oznaczyliśmy tych kandydatów komitetów lokalnych, którzy mieli konkurentów z PiS. Pozostali kandydaci zostali oznaczeni jako „neutralni”.

Wykres 1 pokazuje, jaki jest udział we władzy tych czterech opcji w poszczególnych ćwiartkach kraju.

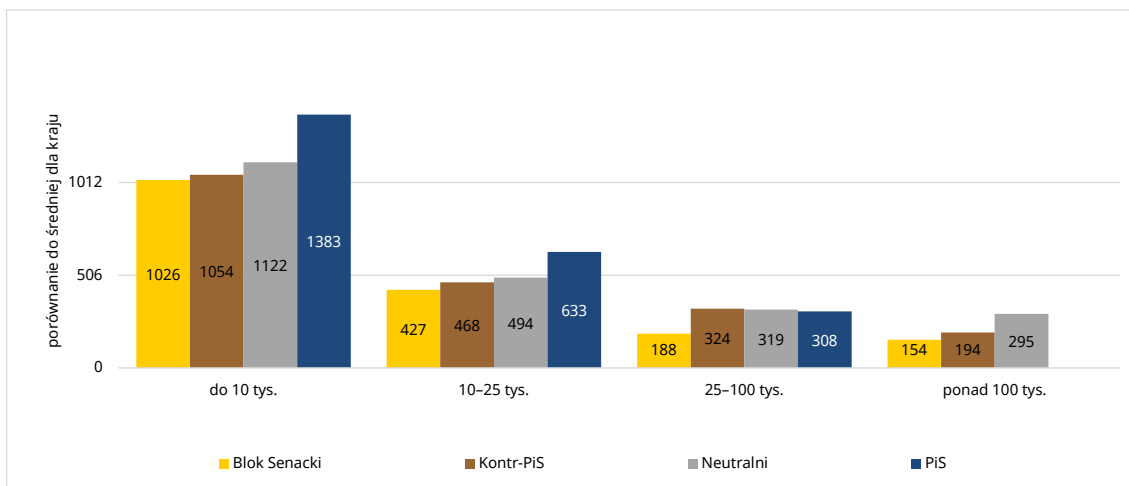


Wykres 1. Udział opcji politycznych we władzy lokalnej w Polsce w zależności od wielkości gminy. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz GUS.

Partia rządząca nie ma mocnej pozycji w samorządzie i nawet w niewielkich gminach ma mniejszy udział we władzy od ugrupowań parlamentarnej opozycji, a tym bardziej od kandydatów nieidentyfikujących się z żadną z ogólnokrajowych partii politycznych. Choć w miastach większych niż 100 tys. mieszkańców dominacja partii opozycyjnych jest zdecydowana, a PiS nie był w stanie wygrać w żad-

nym z takich miast, to jednak w pozostałych trzech ćwiartkach różnice nie są duże. Największa wynika z udziału nieudanych prób podejmowanych przez partię rządzącą w rywalizacji z lokalnymi kandydatami.

W podziale środków można znaleźć wzór opisywany w naszych wcześniejszych opracowaniach, nawet jeśli uległ on osłabieniu. Pokazuje to wykres 2.



Wykres 2. Średnia dotacja na głowę mieszkańca a wielkość gminy. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW, GUS oraz wyników naboru.

Wykres pokazuje, że wielkość miejscowości ma zasadnicze znaczenie dla podziału środków, jednak nie jest to czynnik jedyny. W przypadku mniejszych gmin wyraźnie uprzywilejowana jest ta część samorządów (około jednej siódmej), gdzie u władzy są politycy z PiS. Włodarze reprezentujący lokalne ugrupowania, w tym ci, którzy w wyborach pokonali konkurentów z PiS, mogli liczyć na podobne dotacje, jak włodarze z opozycyjnych partii sejmowych. Natomiast w większych miejscowościach wyróżniającą się grupą są już właśnie burmistrzowie i prezydenci związani z opozycją – ich gminy otrzymują systematycznie niższe dotacje niż pozostali – np. w miastach w przedziale 25–100 tys. mieszkańców, gdzie średnia dotacja wynosi 290 zł na głowę mieszkańca, opozycyjni burmistrzowie otrzymali średnio o ponad 100 zł na głowę mniej.

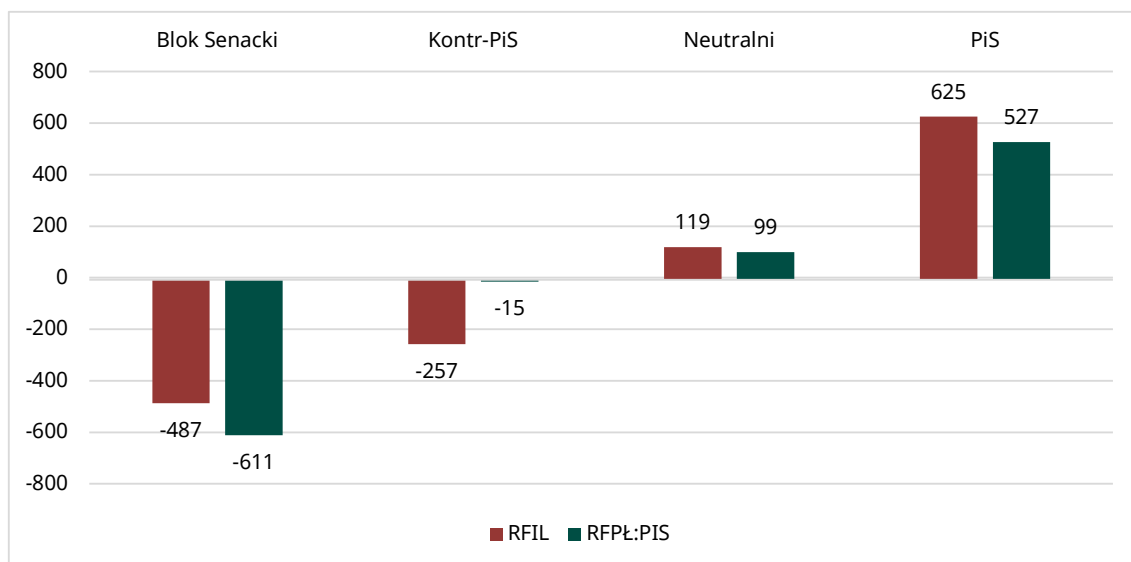
Na pierwszy rzut oka polityczna stronniczość w podziale środków nie jest już tak rażąca, jak to miało miejsce w przypadku RFiL, lecz nadal pozostaje bardzo znacząca. Równocześnie wyraźnie widać politykę wspierania małych gmin kosztem pomocy udzielanej większym miastom. Odpowiedź na pytanie, czy jest to właściwa polityka, dająca równe szanse dostępu do usług publicznych bez względu na miejsce zamieszkania, przekracza tematykę niniejszego opracowania i wymagałaby obszerniejszej analizy oraz dyskusji. Możemy tylko bardzo skrótowo zasygnalizować nasze wątpliwości w tej sprawie i zwrócić uwagę, że to budżety dużych miast były od kilku lat głównymi „poszkodowanymi” zmian systemowych wprowadzanych przez rząd – to tam najszybciej spadały dochody własne oraz nadwyżka operacyjna pozwalająca na samodzielne finansowanie przedsięwzięć rozwojowych.

Małe gminy częściej od większych miast dysponują niskimi dochodami budżetowymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Oznacza to, że rozdział środków z dotacji rządowych ma pewien walor polityki wyrównawczej. Ale stwierdzenie to zawiera w sobie spore uproszczenie, bo porównanie wielkości dochodów nie uwzględnia np. szerszego zakresu zadań wykonywanych przez miasta na prawach powiatu (takich jak: dofinansowanie lokalnego transportu publicznego, utrzymanie dróg wojewódz-

kich i krajowych przechodzących przez terytorium tych miast), a w niektórych przypadkach także wyższych kosztów wykonywania części zadań. Przyznajemy, że taki rozdział jest próbą przyczynienia się do zmniejszenia różnic zamożności między gminami, jednak uważamy, że zdecydowanie lepiej byłoby zajmować się tym zagadnieniem, gdyby przyjęto odpowiedni kształt systemu wyrównawczego (przede wszystkim subwencji wyrównawczej), a nie kiedy stosuje się mało transparentne kryteria faworyzowania pewnej grupy gmin przy rozdziale dotacji rozwojowych.

Dodajmy jeszcze, że jeśli weźmiemy pod uwagę grupę dość jednorodną pod względem wielkości (tylko gminy do 10 tys. mieszkańców), to różnice zamożności między samorządami rządzonymi przez wójtów identyfikowanych z różnymi opcjami politycznymi są bardzo niewielkie. Przeciętny dochód w przeliczeniu na jednego mieszkańca w takich niedużych gminach z wójtami wspieranymi przez jedno z ugrupowań Bloku Senackiego jest zaledwie o niespełna 5% wyższy od dochodu przeciętnej gminy z wójtami wywodzącymi się z PiS. Tak niewielka różnica zamożności nie uzasadnia zatem różnic w poziomie otrzymywanych dotacji, co argumentuje się wyrównywaniem sytuacji finansowej. Zresztą gdyby kierować się taką logiką wyrównawczą, okazałoby się, że najniższe dotacje powinny trafiać do gmin rządzonych przez neutralnych wójtów, bo to ta grupa jest stosunkowo najbardziej zamożna (dochody na głowę mieszkańca są średnio o 7% wyższe niż w gminach PiS-owskich i o 2% wyższe niż w samorządach z wójtami związanymi z Blokiem Senackim). Wyjaśnieniem różnic między wysokością dotacji otrzymywanych przez gminy rządzone przez wójtów o rozmaitych orientacjach politycznych nie jest też zróżnicowanie wielkości gmin. Wśród gmin liczących do 10 tys. mieszkańców gminy z wójtami popieranymi przez PiS są nawet minimalnie większe niż te, w których wójt identyfikuje się z któryś z ugrupowań wchodzących w skład Bloku Senackiego.

Jeśli policzyć średnią dotację dla gmin danej wielkości, można oszacować łączne przesunięcia wynikające z politycznego skrzywienia konkursów. Odpowiadają one różnicy pomiędzy spodziewaną dotacją, wyliczoną na podstawie średniej, a rzeczywiście otrzymanymi kwotami. Takie wyliczenia dla obu programów rządowych pokazuje wykres 3.

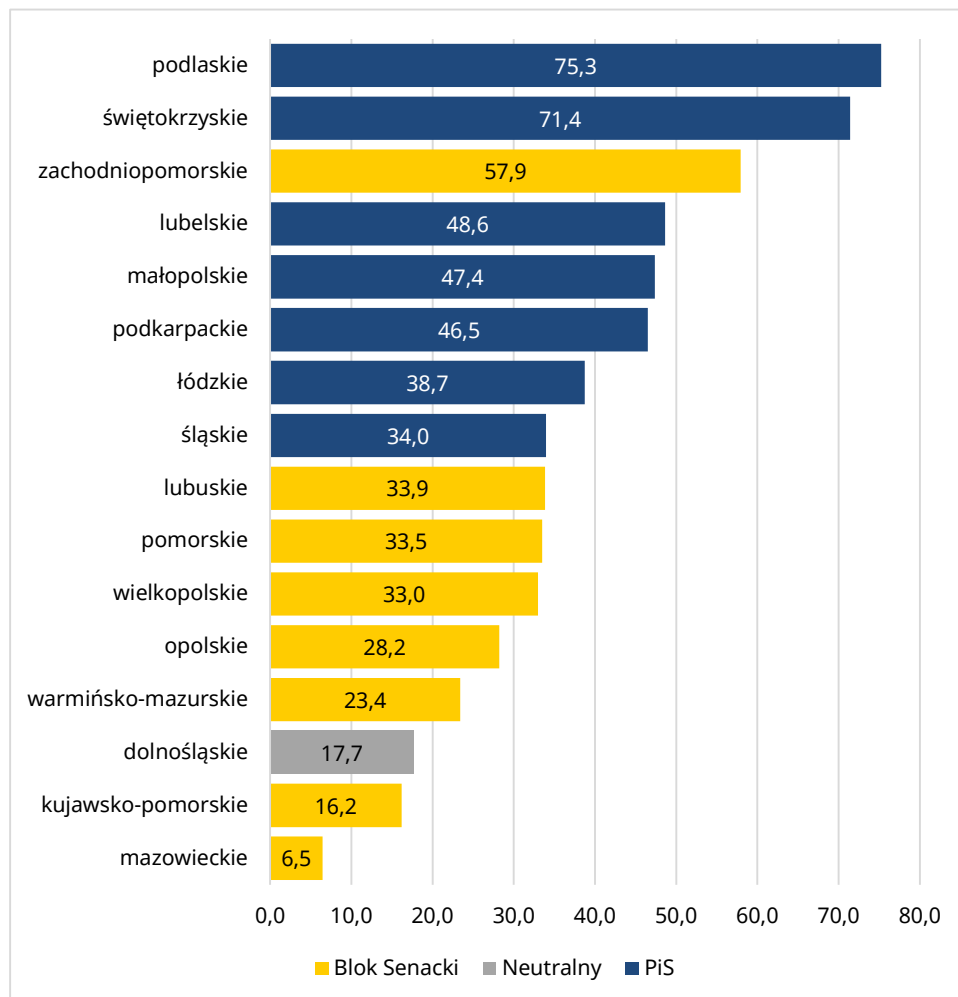


Wykres 3. Szacowane przesunięcia dotacji w zależności od opcji wójtów gminy, na podstawie średnich dotacji na głowę w czterech kategoriach gmin. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW, GUS oraz wyników naboru.

Choć przechylł liczone względem średniej się zmniejszył, to jednak – wobec znacząco większej skali programu – motywowane politycznie przesunięcia pozostały na prawie niezmiennym poziomie. Ponad

pół miliarda złotych więcej trafiło do gmin rządzonych przez partyjnych kolegów premiera, kosztem gmin, gdzie to opozycja sprawuje władzę.

Podobną skalę stronniczości można zauważyć w przypadku województw – pokazuje ją wykres 4.



Wykres 4. Dotacje na głowę mieszkańca dla samorządów województw z uwzględnieniem afiliacji marszałka. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW, GUS oraz wyników naboru.

Województwa rządzone przez polityków PiS otrzymały średnio 46,3 zł na głowę mieszkańca. Te rządzone przez opozycję – tylko 24,7 zł. Choć widoczne są odstępstwa od reguły (a właściwie jedno odstępstwo – lepsza, niżby to wynikało z ogólnej zasady, pozycja województwa zachodniopomorskiego) i zróżnicowanie samych wyników, to jednak przechył jest jednoznaczny. Wśród ośmiu województw z największym dofinansowaniem są wszystkie z marszałkami z PiS, zaś wśród ośmiu z najmniejszymi dotacjami na głowę tylko w jednym (dolnośląskim) PiS jest w koalicji tworzącej zarząd i pozostaje słabszym koalicjantem.

Mimo nieco łagodniejszego – w porównaniu z poprzednimi rozdaniem Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych czy Funduszu Dróg Samorządowych – politycznego skrzywienia alokacji środków, nasze wnioski formułowane we wcześniejszych opracowaniach pozostają aktualne. Dokonująca się na naszych oczach ewolucja sposobu finansowania samorządów, w którym ograniczane dochody własne zastępowane są (w niepełnym stopniu) przez dotacje rozdzielane z poziomu centrum, osłabia samo-

rządność i powoduje, że wpływ społeczności i władz lokalnych na wybór realizowanych przedsięwzięć jest mniejszy niż dotychczas. W dodatku kryteria podziału dostępnych funduszy są nietransparentne, a analiza zebranych danych wskazuje, że dość często wykorzystuje się je do nagradzania „swoich” i karania samorządowców związanych z ugrupowaniami postrzeganymi jako przeciwnicy polityczni. Co ważne, ta dokonująca się stopniowo, ale mająca znaczny rozmiar ewolucja sposobu finansowania samorządów dokonywana jest „mimoходом”, przy okazji realizacji polityk pozornie niezwiązanych z rolą samorządu w państwie. Nie jest zaś wynikiem debaty i świadomych decyzji dotyczących zmiany ważnego elementu modelu ustrojowego, którym są relacje między władzą centralną a samorządem terytorialnym.

Jarosław Flis – socjolog, dr hab., profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wykładowca na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Komentator polityczny. Współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego.

Paweł Swianiewicz – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej na Uniwersytecie Warszawskim. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2021
ISBN 978-83-66544-07-9