



Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału

Jarosław Flis, Paweł Swianiewicz

Przedstawione opracowanie poświęcone jest sposobowi dystrybucji środków z II transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, które zostały rozdysponowane w grudniu 2020 roku. W związku z pojawiającymi się zarzutami odnośnie do politycznych kryteriów podejmowania decyzji dotyczących tego podziału, została przeprowadzona szczegółowa analiza, w której sprawdzono, czy rzeczywiście opcja polityczna reprezentowana przez włodarza (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) miała istotne znaczenie dla ostatecznego podziału środków.

Analiza koncentruje się na szczeblu gminnym, ponieważ jest to poziom samorządu mający najszersze kompetencje i największe znaczenie w finansowaniu inwestycji publicznych. Trzeba pamiętać, że na gminy przypada ponad 75% wszystkich wydatków samorządowych (zbliżony jest ich udział w inwestycjach), a więc to ich kondycja w największym stopniu wpływa na poziom usług dostępnych dla mieszkańców, a także pośrednio na perspektywy rozwoju gospodarczego kraju. Z tego też powodu gminy są jednostkami, których zarządzanie najsilniej przemawia do wyobraźni obywateli. Wedle wszystkich badań sondażowych gminy cieszą się największym zainteresowaniem ze strony wyborców (co widoczne jest we frekwencji i liczbie nieważnych głosów podczas wyborów samorządowych). Dodatkowo wyniki wyborów są silnie spersonalizowane. W powszechnej opinii są w mniejszym stopniu związane z ogólnokrajowymi opcjami politycznymi, a raczej z indywidualnymi osiągnięciami i skutecznością działania poszczególnych włodarzy. Choć też są wypadkową różnych sił, jak dzieje się to na poziomie powiatów, to jednak wypadkowa ta rozstrzyga się w dniu wyborów i dlatego łatwiej ją jednoznacznie określić. Takiemu określeniu służyła baza danych Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), która prezentuje wyniki wyborów samorządowych. Uwzględniono także wyniki wyborów przedterminowych, które zostały przeprowadzone w 10 gminach w latach 2018–2020.

Opcje polityczne w gminach

W celu łatwiejszego ustalenia obowiązujących wzorów spektrum politycznych konstelacji obecnych w gminach podzieliliśmy na cztery kategorie. Pierwszą z nich są ci włodarze, którzy zostali wybrani z poparciem PiS. W jej skład wchodzi, w pierwszej kolejności, kandydaci zgłoszeni w wyborach przez ogólnopolski komitet Prawa i Sprawiedliwości, w drugiej ci, którzy choć zostali zarejestrowani przez lokalny komitet, mieli odnotowane w bazie PKW poparcie partii rządzącej, a w trzeciej ci, którzy startując z lokalnych komitetów, byli jednocześnie członkami tej partii¹.

Drugą kategorię stanowią włodarze, którzy na podobnych zasadach byli związani z jedną z partii bloku senackiego, czyli Platformą Obywatelską (startującą w 2018 roku jako szersza Koalicja Obywatelska), Polskim Stronnictwem Ludowym i Sojuszem Lewicy Demokratycznej. Tutaj również uznawano tak start z ogólnopolskiego komitetu, jak i mniej bezpośrednie, ale odnotowane w bazie PKW związki.

Pozostałych kandydatów na włodarzy podzielono na dwie grupy. Pierwszą z nich byli ci, którzy wprowadzili nie są związani z żadną krajową partią polityczną (a przynajmniej nie mamy informacji o takim związku), ale w drodze do uzyskania władzy pokonali konkurenta partii rządzącej. Określono ich jako „kontr-PiS” i pod taką nazwą będą oni dalej funkcjonować (to trzecia kategoria). PiS było tą partią, która w ostatnich wyborach (podobnie jak w poprzednich) podjęła najszerszą próbę zdobycia lokalnej władzy, wystawiając swoich kandydatów w 2/3 kraju. Żadna z pozostałych partii sejmowych nie działa w podobnej skali, choć warto odnotować, że kandydatów PiS nie było w 1/3 kraju.

Do czwartej kategorii zaliczyliśmy kandydatów, którzy w drodze do władzy pokonali konkurentów z PiS, i opisujemy ich dalej jako „neutralnych” (choć nazwa ta może niekiedy budzić wątpliwości). Niemniej, do grupy tej zaliczono wszystkich kandydatów, którzy startowali z lokalnych komitetów bez poparcia partii ogólnopolskich i nie mieli konkurenta z partii rządzącej. Przypadki te tworzą szerokie spektrum – od gmin, w których lokalna rywalizacja nie ma żadnego związku z ogólnokrajowymi podziałami, do takich, gdzie związki te są, lecz dalece nieoczywiste.

Wymiary analizy

We wszystkich dalszych analizach i zestawieniach uwzględniono wielkości gmin. Wyliczone udziały nie dotyczą ogólnej ich liczby, ale liczby mieszkańców gmin, w których dana kategoria sprawuje władzę. Traktowanie każdej gminy czy włodarza jako równocennego jest mylące. O obrazie całości decydują wtedy niewielkie gminy, które przeważają liczebnie, nawet jeśli stanowią mniejszą część całego kraju. Dlatego przedstawione zestawienia należy odczytywać następująco: w jakiej części kraju, liczonej według liczby mieszkańców, władzę sprawują włodarze z danej opcji, przy czym nie należy wnikać w to, ilu ich faktycznie jest. Jeśli sprawuje się większą władzę w grupie większych miast, to liczba potrzebnych do tego włodarzy jest mniejsza, niż gdy rządzi się w małych gminach na terenach wiejskich.

Mając świadomość tak szerokiego spektrum sytuacji, można pokazać, jak różnicuje się poparcie w skali kraju, w poszczególnych jego częściach. Generalne proporcje między tymi czterema kategoriami pokazuje wykres 1. Na dzień rozdzielania dotacji PiS sprawowało władzę w niewiele poniżej 9% kraju, co stanowiło najmniejszą kategorię. Kolejną kategorię, 22% kraju, obejmowali włodarze neutralni, których relacje z ogólnokrajową polityką albo nie były możliwe do ustalenia ze strony formalnej, albo sta-

¹ Warto odnotować, że takie kryterium nie zawsze jest jednoznaczne. W zauważalnej, choć wciąż marginalnej, części gmin występowało dwóch kandydatów, którzy spełniali to kryterium. Niemniej nie wydzielono takich przypadków lokalnych, wewnętrznych konfliktów, lecz potraktowano je, uwzględniając jedynie dane obecne w bazie PKW.

nowiły skomplikowane wzory. Kolejna grupa, 32% kraju, to włodarze powiązani z blokiem senackim. Największa kategoria, choć nieobejmująca większości, bo stanowiąca 37%, to włodarze kontr-PiS – startujący z lokalnych komitetów przeciwko kandydatom z partii rządzącej. Można zatem wnioskować, że są oni traktowani przez lokalne struktury partii jako konkurenci w rywalizacji politycznej na poziomie danej gminy.

Pojawiającym się zarzutom o partyjne kryteria podziału rządowych dotacji przeciwstawiane jest czasem twierdzenie, że jest to zależność pozorna, wynikająca ze świadomie prowadzonej polityki wsparcia obszarów kraju, które przez wiele lat były marginalizowane i znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji. Tak się składa, że właśnie w takich gminach (np. w uboższych lub małych miasteczkach i gminach wiejskich przeciwstawianych obszarom największych aglomeracji) częściej na czele władz samorządowych stoją politycy związani z PiS, podczas gdy partie opozycyjne są silne przede wszystkim w dużych miastach i najbogatszych gminach. Wyższe dotacje otrzymywane przez samorządy, gdzie można odnotować duże wpływy PiS, tylko pozornie byłyby – według tej interpretacji – wynikiem klientelizmu politycznego, w rzeczywistości zaś są pochodną regionalnej polityki wspierania obszarów zaniedbanych. W celu przetestowania tej hipotezy zastosowano procedurę polegającą na porównaniu średnich dotacji w gminach danego typu, przy czym podzielono Polskę na połowy według kilku kryteriów.

Pierwszym brany pod uwagę kryterium jest zamożność gminy, która to cecha nie jest w rzeczywistości tak bardzo związana z wielkością czy położeniem gminy, jak to się czasem przedstawia. Na podstawie rankingu zamożności gmin podzielono Polskę na dwie równe części – gminy uboższe i bogatsze.

Drugim kryterium jest wielkość gminy – gminy podzielono na dwa zbiory, aby cały kraj dzielił się dokładnie na pół. Granica pomiędzy większymi i mniejszymi gminami przebiega w okolicy 24 000 mieszkańców i właśnie w ten sposób będą one określane – jako grupa +24 000 i -24 000.

Trzecim kryterium, czysto politycznym, było poparcie w II turze wyborów prezydenckich w 2020 roku. Również tutaj Polska nieomal idealnie dzieli się na połowy – tę, w której wygrał Andrzej Duda, i tę, w której zwycięzcą był Rafał Trzaskowski.

Kolejnym kryterium są doświadczenia historyczne, czyli podział kraju w poprzek przekątnej przebiegającej z północnego zachodu na południowy wschód. Po jednej stronie znajdują się gminy byłego zaboru pruskiego i Ziemi Odzyskanych, zaś po drugiej gminy Królestwa Polskiego i Galicji.

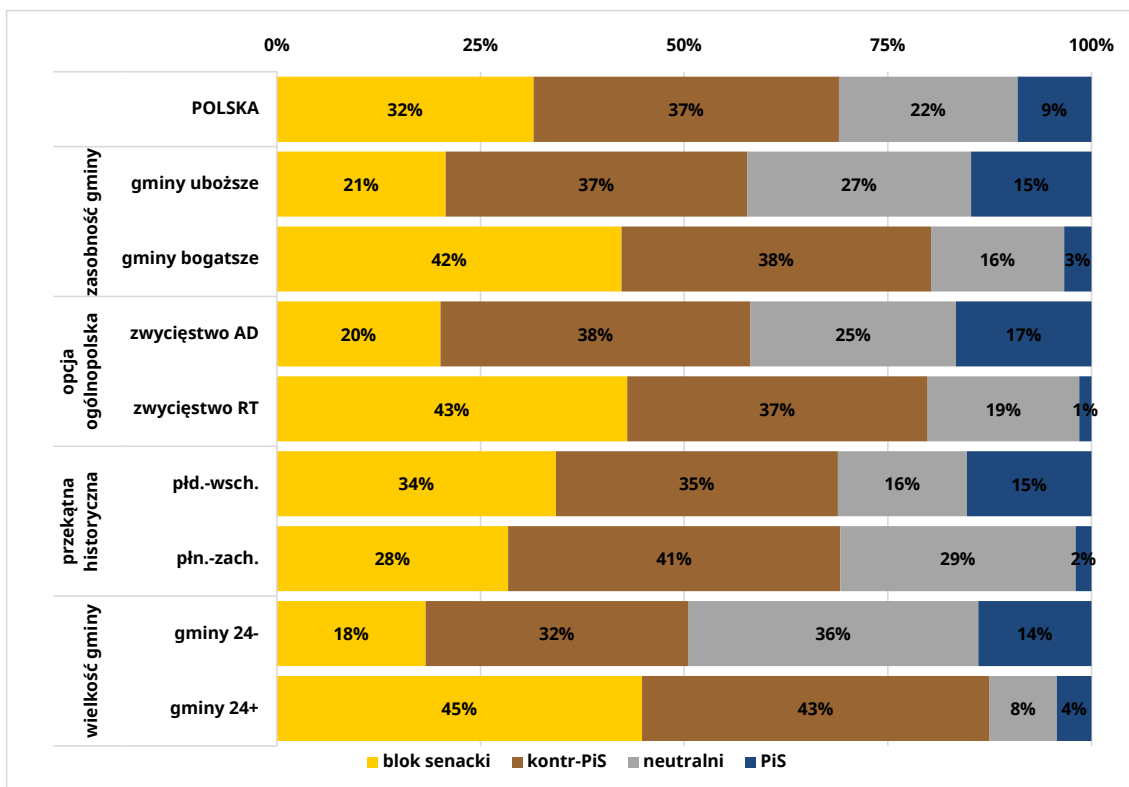
Wykres 1 pokazuje także podział władzy w samorządach w każdym z tak określonych podziałów kraju.

Tak rozumiane udziały są zróżnicowane także pomiędzy województwami, co wynika z dominujących w danym województwie doświadczeń historycznych oraz z faktu, że poszczególne województwa różnią się pod względem struktury urbanizacyjnej czy zamożności. Jeśli chodzi o partię rządzącą, to największy udział we władzy lokalnej, co wcale nie jest zaskoczeniem, ma ona w województwie podkarpackim, obejmując 31%. Jest to jednak ciągle mniej niż 1/3 województwa. Na drugim miejscu w takim rankingu jest województwo lubelskie z mniej niż 25% władzy. Następnie województwo małopolskie z około 17% lokalnej władzy i wreszcie województwo świętokrzyskie z 15%.

Jeśli chodzi o partie bloku senackiego, to największy udział – przekraczający połowę – występuje w województwie mazowieckim. Może wywoływać to pewne zaskoczenie, póki nie uświadomimy sobie, jak znaczną część województwa stanowi sama Warszawa. Warto też pamiętać, że istotną część władzy



na poziomie gmin wiejskich sprawuje tam PSL, zaś PO ma prezydentów w takich miastach jak Płock i Radom. Zaskakiwać może fakt, że najniższy udział we władzy partii bloku senackiego występuje w województwie lubuskim. W polityce ogólnopolskiej jest to jeden z mateczników opozycji, gdzie PiS ma jeden z najniższych udziałów we władzy lokalnej w porównaniu do wszystkich województw. Wynika to z istotnej dominacji innej kategorii kandydatów, czyli kontr-PiS, którzy sprawują władzę w ponad połowie tego województwa – to ścisła czołówka obszarów, gdzie kandydaci kontr-PiS stanowią główną siłę.



Wykres 1. Udziały opcji politycznych w sprawowaniu władzy w gminach. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Jeśli chodzi o kandydatów neutralnych, to największy ich udział dotyczy województwa opolskiego, co wynika z silnej pozycji lokalnych komitetów związanych z mniejszością niemiecką, które wygrywają wybory w tym województwie. Na drugim miejscu znajduje się tu województwo świętokrzyskie, zaś na trzecim – wielkopolskie.

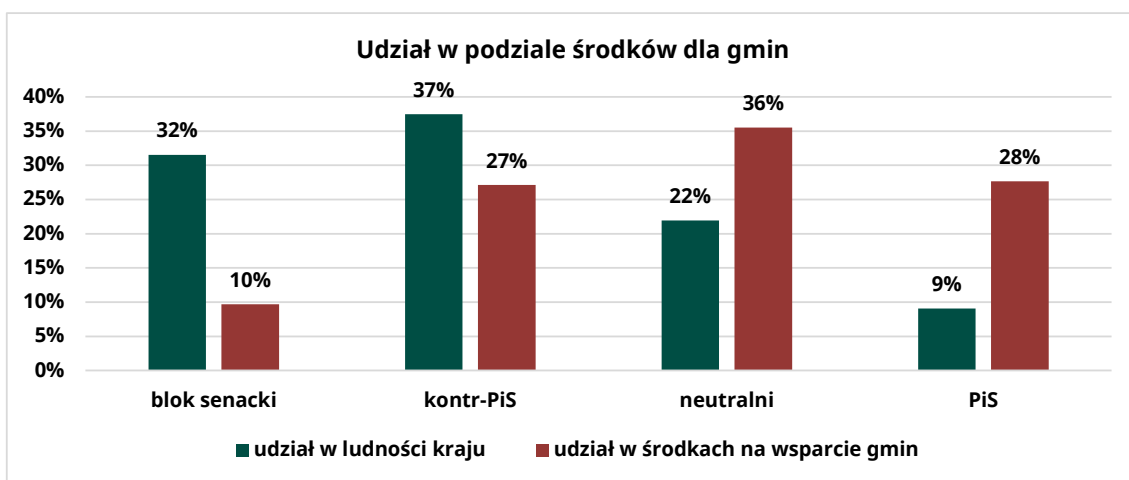
Podział środków

Szukając reguł dystrybucji środków z Funduszu Inwestycji Lokalnych, wykorzystaliśmy dwa podstawowe wskaźniki. Pierwszy to porównanie udziałów w rozdzielonych środkach z udziałem w ogóle danej zbiorowości gmin rządzonych przez władarzy poszczególnych opcji politycznych. Przekształceniem takich relacji między udziałami w tych dwóch zbiorowościach jest średnia wielkość dotacji przypadająca na głowę mieszkańca w gminach poszczególnych kategorii. Drugim wskaźnikiem jest udział gmin pominiętych w podziale środków, czyli takich, które nie otrzymały dofinansowania żadnego ze swoich projektów. Najpierw zostanie omówiony pierwszy ze wskaźników, a następnie, jako element uzupełniający, drugi z nich. Baza danych dostępna na stronach rządowych nie uwzględnia złożonych wniosków, a jedynie te, które zostały rozpatrzone pozytywnie. Stąd nie można zweryfikować, jaki był



procent skuteczności w stosunku do złożonych wniosków. Istotnym punktem odniesienia pozostaje zatem sam fakt otrzymania takiej dotacji oraz jej wysokość na głowę mieszkańca danej gminy.

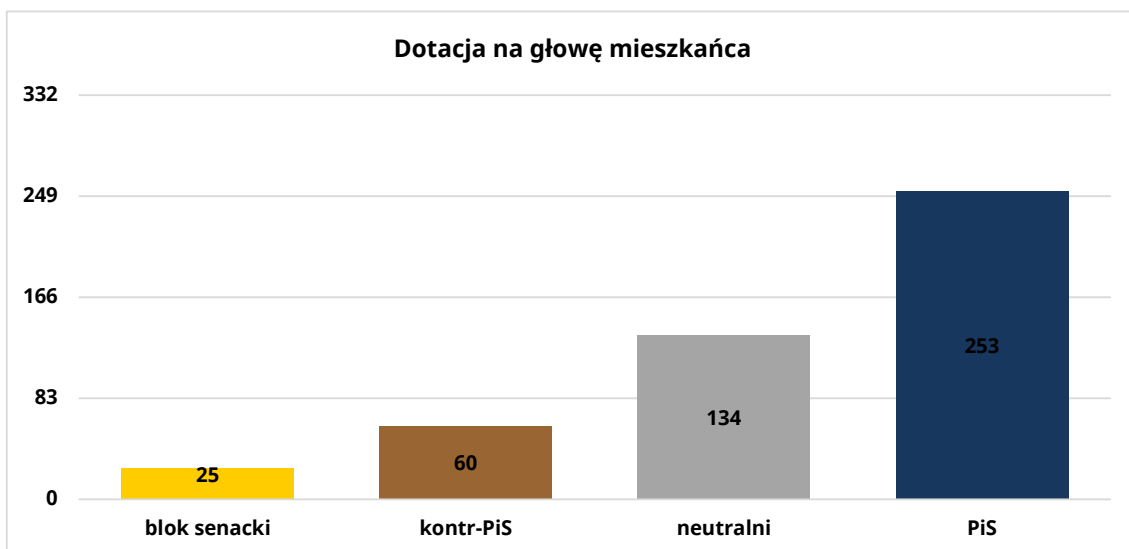
Jeśli chodzi o sytuację w skali kraju, to obrazuje ją pierwszy wykres. Widać na nim, że chociaż władze PiS rządzą w gminach obejmujących 9% mieszkańców kraju, to trafiło tam 28% dotacji udzielanych w ramach programu. W przypadku gmin rządzonych przez samorządowców z bloku senackiego, udziały te są idealnie odwrotne. Chociaż gminy, w których rządzą, stanowią prawie 1/3 kraju, to trafiło tam tylko 10% dotacji. Proporcje zostały odwrócone także w przypadku pozostałych dwóch kategorii, choć nie są to już tak drastyczne zmiany. Część rządzona przez neutralnych włodarzy, obejmująca 22% kraju, otrzymała 36% dotacji, zaś 27% przypadło części kierowanej przez włodarzy z kontr-PiS, choć rządzą w 37% kraju.



Wykres 2. Udziały gmin w ludności kraju oraz w rozdzielonych środkach z RPIL w zależności od opcji włodarza. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz samorzad.pap.pl.

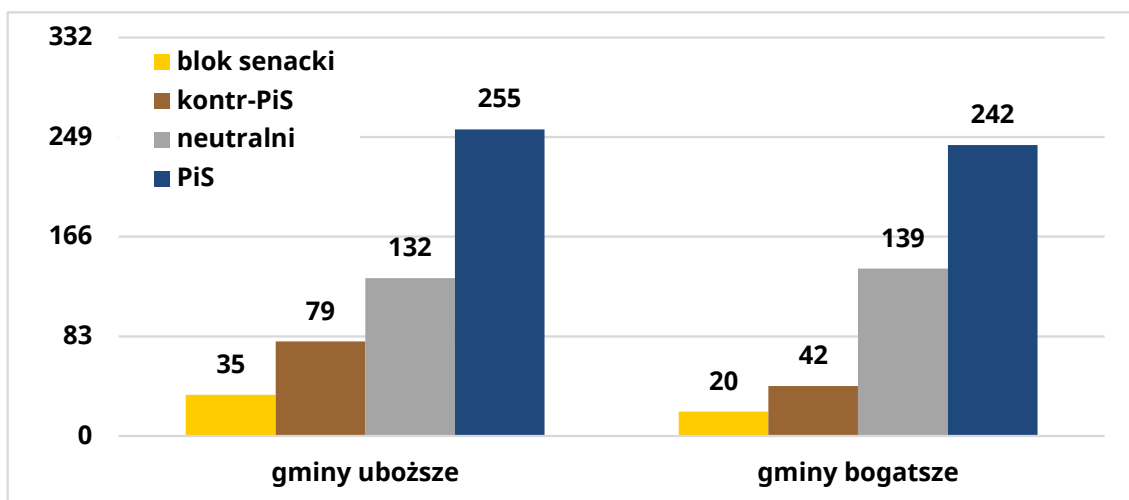
Proporcje te uwiadcniają się szczególnie na wykresie, który pokazuje dotacje na głowę mieszkańca w czterech kategoriach gmin. Średnia wysokość dotacji dla całego kraju to 83 zł na głowę mieszkańca. Wielkość tę pokazano poprzez linie siatki na wykresie. W gminach kierowanych przez włodarzy z PiS średnia dotacja wynosi ponad 250 zł na głowę, zaś w gminach kierowanych przez włodarzy z bloku senackiego jest dziesięciokrotnie niższa. W gminach kierowanych przez włodarzy PiS jest trzykrotnie większa od średniej, natomiast w gminach z włodarzami z bloku senackiego jest średnio trzykrotnie mniejsza od średniej. Wyraźnie mniejsze od średniej są też dotacje w przypadku gmin kontr-PiS, zaś wyższe od średniej – w gminach neutralnych.

Dodatkowy, uzupełniający wskaźnik w przypadku wysokości dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca można określić jako „przebiegnięcie partyjne”. Mówi on, ile razy średnia dotacja na głowę w gminach z włodarzami z PiS jest wyższa od średniej dla gmin z włodarzami z bloku senackiego. W skali kraju takie przebiegnięcie partyjne wynosi niemal dokładnie 10 – tyle razy wyższa jest średnia dotacja na głowę mieszkańca w gminach z włodarzami z partii rządzącej od tej przypadającej na mieszkańca, jeśli włodarz związany jest z parlamentarną opozycją.



Wykres 3. Dofinansowanie na głowę mieszkańca w zależności od opcji wóldarza. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz samorząd.pap.pl.

Identyczne wykresy pozwalają porównać wysokość dotacji *per capita* w połówkach kraju wyróżnionych na podstawie podanych wcześniej kryteriów. Pierwszym krokiem jest porównanie gmin uboższych i bogatszych (wykres 4).

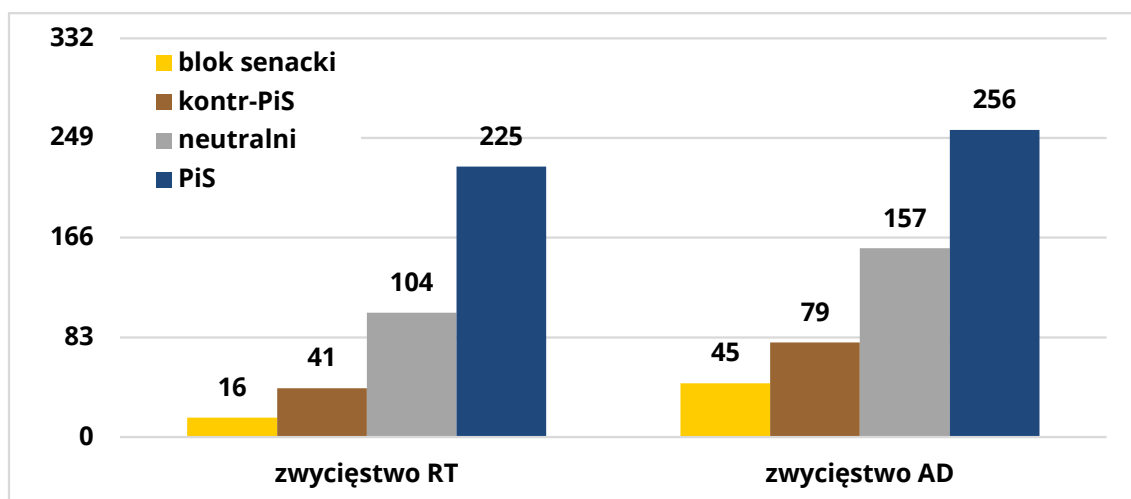


Wykres 4. Dofinansowanie na głowę mieszkańca w zależności od opcji wóldarza i zasobności gminy. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz samorząd.pap.pl.

Faktycznie gminy uboższe na ogół otrzymały wyższą dotację od zamożniejszych samorządów. Wyjątkiem są te rządzone przez wóldarzy neutralnych politycznie. Jednak w obu wyróżnionych podgrupach zasadnicze, skokowe zróżnicowanie dzieliło gminy w zależności od tego, jaką opcję reprezentował jej wójt czy burmistrz. Gminy uboższe i bogatsze nie różniły się pod tym względem. W jednych i drugich powtarzał się ten sam wzór – wóldarze z partii rządzącej mogli liczyć na dotacje trzykrotnie wyższe od średniej, zaś samorządowcy opozycyjni – trzykrotnie niższe. Bogatsze gminy z wóldarzem bliższym władzy zawsze otrzymywały dotację wyższą niż gminy uboższe, lecz politycznie odleglejsze od obozu rządzącego. Przegięcie partyjne wynosiło 7 w uboższych gminach i aż 12 w gminach bogatszych.

Jak pokazano na wykresie 1, udział PiS we władzy w bogatszych gminach jest znacznie mniejszy niż w przypadku gmin uboższych. Jednak partie bloku senackiego rządzą w prawie co czwartej uboższej gminie – drastyczne ograniczenie dotacji dla takich gmin nie jest więc zjawiskiem marginalnym, lecz dotyczącym znaczącej części kraju.

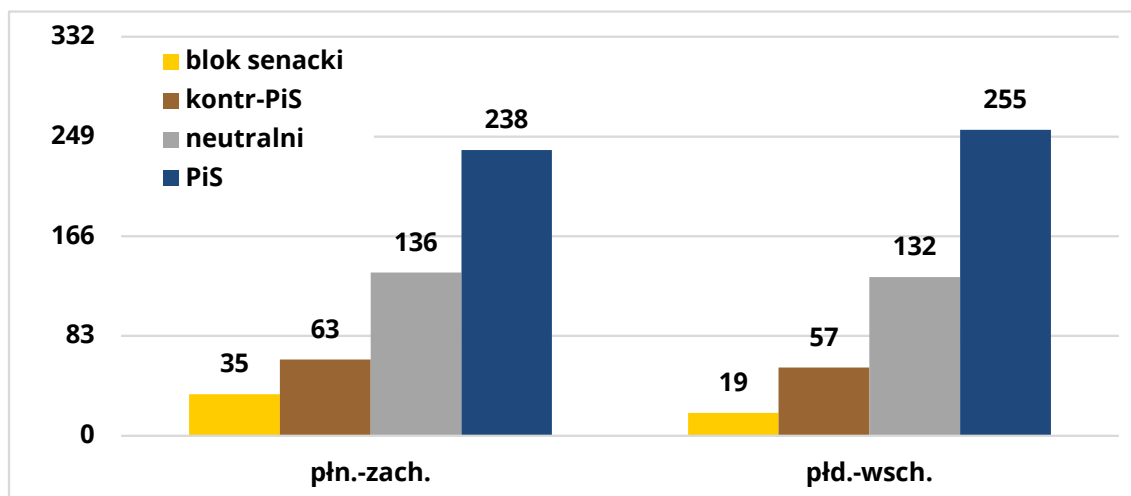
Kolejny test dotyczył ogólnych sympatii politycznych, odzwierciedlanych przez wyniki wyborów prezydenckich (wykres 5).



Wykres 5. Dofinansowanie na głowę mieszkańca w zależności od opcji wójarza i preferencji w wyborach prezydenckich 2020. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz samorząd.pap.pl.

W takim przekroju dostrzegalne jest przyznawanie wyższych dotacji gminom, w których wygrywał kandydat PiS. Jednak – podobnie jak w przypadku zamożności budżetów gminnych – jest to zjawisko bez porównania mniej istotne niż zróżnicowanie wynikające z opcji wójarza władz samorządowych. W gminach, gdzie zwyciężył Andrzej Duda, przegięcie partyjne wynosi 6, natomiast tam, gdzie największe poparcie miał Rafał Trzaskowski, wynosi ono 14.

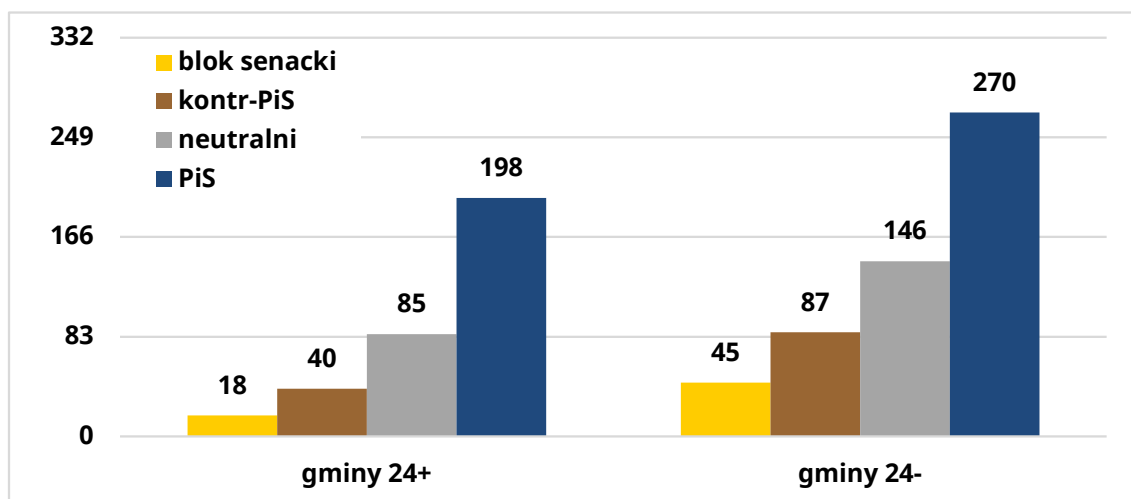
Jeśli chodzi o podział historyczny, to on także nie zmienia wzoru widocznego w skali kraju (wykres 6).



Wykres 6. Dofinansowanie na głowę mieszkańca w zależności od opcji wójarza i podziałów historyczno-przestrzennych. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz samorząd.pap.pl.

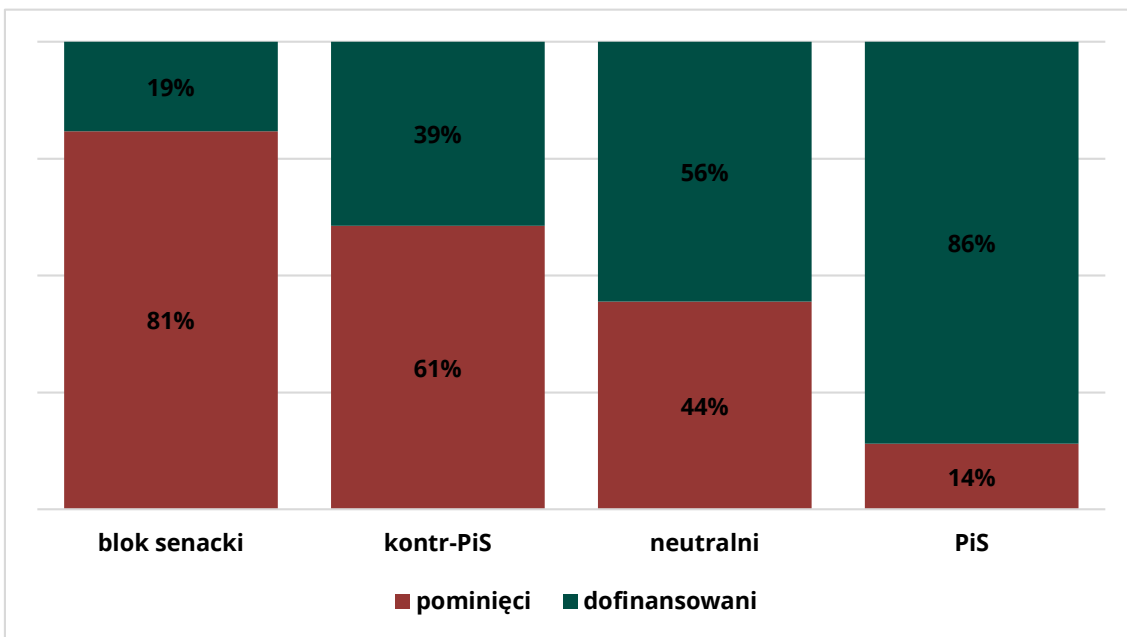
Wykresy dla części północno-zachodniej i południowo-wschodniej nieomal wcale się nie różnią. W zasadzie jedyną różnicą jest to, że w części południowo-wschodniej gminy kierowane przez wójtów i burmistrzów z bloku senackiego mają prawie dwukrotnie niższe dotacje na głowę niż takie same gminy w Polsce północno-zachodniej. Dalej jest to jednak dotacja zdecydowanie niższa od średniej dla kraju. W jednej grupie jest ona niższa czterokrotnie, zaś w drugiej prawie trzykrotnie. W pozostałych kategoriach różnice są niewielkie i trudno dostrzec w nich jakąś systematyczną prawidłowość. Istniejące tu zróżnicowanie, wobec bardzo zbliżonych wartości dla średniej wysokości dotacji w gminach rządzonych przez PiS, oznacza, że współczynnik przeięcia partyjnego wynosi w Polsce północno-zachodniej prawie 7, natomiast w Polsce południowo-wschodniej ponad 13. Przeciętna różnica między gminami w zależności od opcji władarza jest zatem większa w Polsce południowo-wschodniej niż w północno-zachodniej.

Także po podzieleniu gmin ze względu na ich rozmiar kształty na wykresach są takie same, jak w przypadku ogólnopolskich zestawień (wykres 7). Choć nie ma tu żadnego wyłomu, ale widoczne jest przesunięcie. Gminy poniżej 24 000 w każdej kategorii mają wyższe dotacje – mniej więcej dwukrotnie wyższe w gminach bloku senackiego i kontr-PiS, a o ponad połowę większe w przypadku gmin neutralnych. Różnica w przypadku gmin rządzonych przez władarzy PiS, przynajmniej procentowo, jest wyraźnie mniejsza.



Wykres 7. Dofinansowanie na głowę mieszkańca w zależności od opcji władarza i wielkości gminy. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz samorzad.pap.pl.

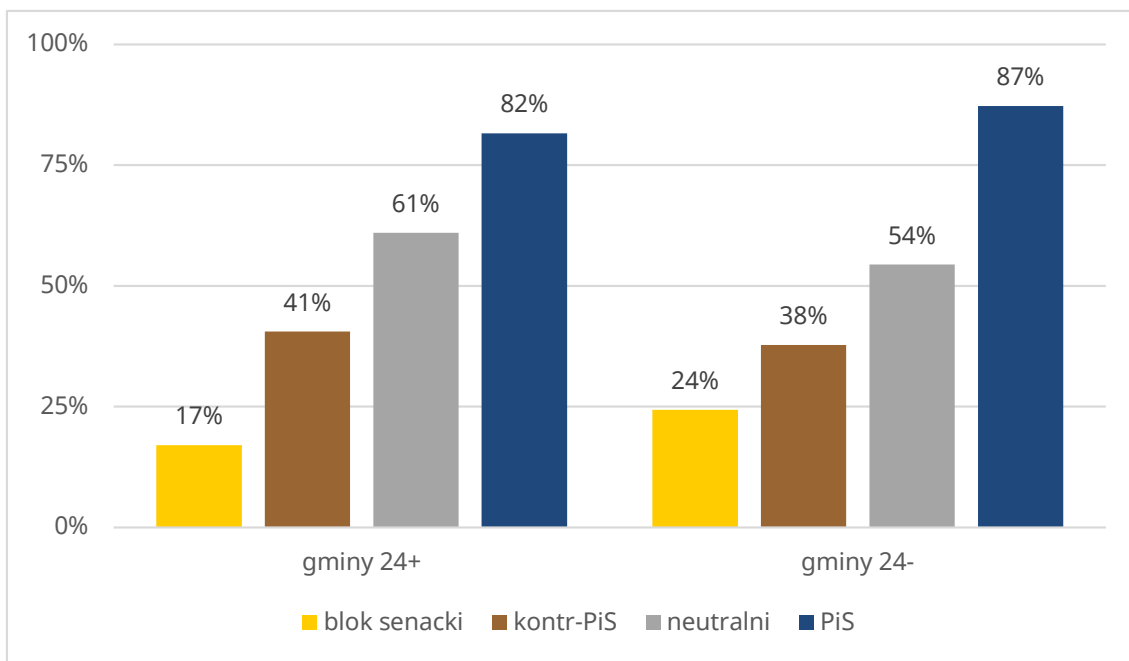
Co prawda wyraźnie wyższe dotacje trafiają do gmin poniżej 24 000 mieszkańców niż do tych większych, jednak różnice między tymi dwoma grupami, w zależności od opcji politycznej władarza, są zdecydowanie mniejsze niż między kategoriami tworzonymi na podstawie podziałów politycznych. W gminach powyżej 24 000 mieszkańców kierowanych przez burmistrzów z PiS dotacja wynosi prawie 200 zł na osobę, czyli jest czterokrotnie większa niż w małych gminach rządzonych przez władarzy związanych z blokiem senackim, ponad dwukrotnie większa w stosunku do mniejszych gmin z władarzami kontr-PiS oraz o 1/3 większa niż w gminach, w których rywalizacja polityczna nie wpasowuje się w ogólnokrajowe wzory. Także w większych neutralnych politycznie gminach dotacja na głowę jest prawie dwa razy wyższa niż w małych gminach rządzonych przez wójtów i burmistrzów związanych z blokiem senackim.



Wykres 8. Udział gmin w dofinansowaniu w ramach II transzy RFIL w zależności od opcji władarza. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz samorząd.pap.pl.

Uzupełnieniem tego obrazu są wykresy pokazujące, jaki procent gmin w poszczególnych kategoriach zdobył jakąkolwiek dotację w ramach programu (wykres 8). W przypadku bloku senackiego ponad 80% gmin pominięto w ramach programu, a jedynie 19% uzyskało dofinansowania. Natomiast w przypadku gmin rządzonych przez władarzy PiS proporcje te są nawet jeszcze wyraźniejsze. Tylko 14% gmin nie otrzymało dotacji, natomiast 86% z nich przyznano środki. Wśród gmin z wójtami i burmistrzami konkurującymi z PiS ponownie większość nie otrzymała dotacji, proporcje są zaś odwrotne dla gmin neutralnych.

Taki wzór rozdziału środków z programu nie różnicuje systematycznie gmin nawet ze względu na ich wielkość (wykres 9). Wielkość gminy nie ma tu żadnego znaczenia, natomiast bezdyskusyjne jest znaczenie politycznej opcji przywódców w danym samorządzie. Szanse władarzy z PiS na zakwalifikowanie się ich gmin do programu są skokowo większe niż tych neutralnych, natomiast szanse wójtów, burmistrzów czy prezydentów wywodzących się z opozycji – czy to lokalnej, czy krajowej – drastycznie mniejsze.



Wykres 9. Procent gmin, których projekty zyskały dofinansowanie w ramach II transzy RFIL w zależności od opcji wójarza i wielkości gminy. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz samorząd.pap.pl.

Podsumowanie

Podsumowując wszystkie te analizy, trzeba stwierdzić, że nie sposób uciec od narzucającego się wniosku, jakie kryterium bierze się przede wszystkim pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o dodatkowych dotacjach na inwestycje gminne. Za każdym razem widać dramatyczną różnicę we wsparciu ze strony rządowego programu między tymi samorządami, gdzie rządzą wójarze z tej samej opcji politycznej, a tymi, w których rządzą liderzy opozycji – czy to ogólnokrajowej, czy lokalnej. Nie jest tak, że zostały one całkowicie wykluczone, ale ich szanse na uzyskanie pomocy są kilkukrotnie mniejsze. Żadnej pomocy finansowej nie otrzymało ponad 80% takich gmin „opozycyjnych”, wobec 14% wykluczonych samorządów z rządzonych przez wójarzy związanych z PiS. Proporcje te dotyczą jednakowo małych i ubogich, dużych i bogatych, znajdujących się na wschodzie czy zachodzie kraju oraz tych, w których w wyborach prezydenckich prowadził Andrzej Duda lub Rafał Trzaskowski. Wydaje się, że kryteria te nie miały żadnego znaczenia albo było ono marginalne – kluczową kwestią jest to, jaki jest dystans polityczny między obozem rządzącym a lokalnymi wójarzami.

Jeśli dystans ten dotyczy zarówno podziałów ogólnokrajowych, jak i lokalnych, wtedy różnice są najbardziej dramatyczne. Jeżeli są to jedynie podziały lokalne, to są one trochę mniejsze. Bez najmniejszych wątpliwości trzeba stwierdzić, że niezależnie od charakteru samej gminy, przytłaczająca większość wójarzy z partii rządzącej jest „nagradzana” dotacjami, których wysokość w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest wielokrotnie wyższa od średniej krajowej oraz drastycznie wyższa od dotacji otrzymywanych przez samorządy rządzone przez politycznych przeciwników.

Należy uznać taką politykę za godzącą w podstawy demokratycznego państwa prawa oraz zasady subsydiarności zapisanej w niezliczonych deklaracjach programowych. Przyczynia się ona do pogłębiania podziałów w kraju. Jest to o tyle zaskakujące, że w obliczu zdecydowanej słabości partii rządzącej w samorządach takie narzędzie niewyszukanego politycznego klientelizmu wyborczego oznacza karanie własnych wyborców. Wyborcy Andrzeja Dudy, którzy zostali „ukarani” ze względu na afiliację

polityczną swojego wójta lub burmistrza (albo na brak jakiegokolwiek afiliacji w przypadku kandydatów wybranych z list komitetów lokalnych), stanowią zdecydowaną większość elektoratu obecnego prezydenta. Lecz w jeszcze większym stopniu takie praktyki oznaczają osłabienie szans rozwojowych wielu miejscowości.

Grzech śmiertelny wobec demokracji jako lekarstwo na grzechy powszednie?

Na koniec warto się jeszcze odnieść do pojawiającego się czasem argumentu, że „taka jest polityka”, „poprzednicy zachowywali się tak samo, tylko odwrotnie” czy też „tak jest wszędzie”. Z przeglądu badań prowadzonych w różnych krajach faktycznie wynika, że zjawisko pewnego „skrzywienia” alokacji dotacji, związane ze wspieraniem własnego ugrupowania politycznego jest spotykane dość często. Ale to „uspokajające” stwierdzenie („widać tak być musi”) trzeba koniecznie uzupełnić kilkoma zastrzeżeniami.

Po pierwsze, mało gdzie (przynajmniej w Europie Zachodniej) zjawisko przybiera tak drastyczną skalę. „Premia polityczna” ma raczej charakter delikatnej modyfikacji, a nie dominanty rozkładu dotacji.

Po drugie, skala zjawiska wydaje się bezprecedensowa także w Polsce. Z dostępnych nam, na razie wstępnych analiz wynika, że na przykład w realizowanym w latach 2008–2014 podobnym programie wsparcia budowy dróg lokalnych (tzw. „schetynówki”) gminy rządzone przez „odpowiednią opcję polityczną” dostawały czasem o kilkanaście czy nawet kilkadziesiąt procent wyższe wsparcie niż samorządy z włodarzami (wówczas) opozycyjnymi, ale różnica nie była nigdy kilkunastokrotna (jak to bywa w przypadku części naszych zestawień odnoszących się do realizowanego w 2020 roku Funduszu Inwestycji Lokalnych). Tak więc naganne, ale mające stosunkowo niewielką skalę, zjawisko „wspierania swoich”, zauważalne w latach ubiegłych, nie zostało wyeliminowane, lecz zwielokrotnione przez obecny rząd. Jeśli chodzi o środki z pozostających w zarządzaniu samorządów wojewódzkich Regionalnych Programów Operacyjnych (finansowanych z budżetu Unii Europejskiej), to wcześniejsze badania wskazują, że czynnik polityki partyjnej miał minimalne znaczenie dla rozdziału funduszy na projekty lokalne (co nie znaczy, że podział ten nie wiązał się z innymi ułomnościami, ale to już temat na odrębną analizę).

Po trzecie, istotna też jest skala wsparcia i jego znaczenie dla finansowej kondycji samorządów. W ostatnich latach samorządy coraz bardziej traciły swą niezależność finansową, a stopniowo stawały się coraz bardziej zależne od dotacji celowych przekazywanych głównie z budżetu państwa. W miastach na prawach powiatu w roku 2015 udział dotacji w dochodach budżetowych wynosił 17%, by wzrosnąć do 23% w 2019 roku i do 26% w pierwszym półroczu roku 2020. W gminach zmiana ta wynosiła od 21% w 2015 roku do 34% w roku 2019 i 36% w pierwszej połowie 2020 roku. W takiej sytuacji polityczne skrzywienie rozdziału środków, których dysponentem jest budżet centralny, ma coraz większe (dewastujące) znaczenie dla stanu samorządności i demokracji lokalnej. Z tego zresztą względu uważamy, że pożądanym kierunkiem pomocy dla samorządów byłoby poszukiwanie sposobów zwiększania ich własnego potencjału finansowego, a nie koncentrowaniu się na rozdawnictwie „darów od rządu”, w dodatku przyznawanych według mało przejrzystych reguł. Ale przyczyny takiej ewolucji struktury dochodów samorządowych oraz formy takiego alternatywnego wsparcia to temat na osobną dyskusję, przekraczającą ramy niniejszego opracowania.

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, dyrektor Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych UW. 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

Warszawa 2021

ISBN 978-83-66543-61-4