



Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?

Dawid Sześciło, Adela Gąsiorowska
Radosław Łapszyński, Stanisław Zakroczyński

Wprowadzenie. Pandemiczny szok dla finansów samorządowych

Pandemia nie oszczędza zarówno finansów centralnych, jak i samorządowych, ale to władzom lokalnym i regionalnym dużo trudniej przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom budżetowym. Jak wykazali w swej analizie Paweł Swianiewicz i Julita Łukomska, jeśli się weźmie pod uwagę spadek dochodów, najbardziej ucierpiały duże miasta (miasta na prawach powiatu), w mniejszym zakresie również gminy podmiejskie aglomeracji i innych dużych miast¹. Co gorsza, większe miasta już przed pandemią znalazły się w trudnej sytuacji,

¹ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorzadu-w-dobie-pandemii.pdf>

Samorządy dotknięte finansowymi skutkami pandemii długo czekały na realne wsparcie ze strony władzy centralnej. Kiedy to wsparcie (w niewielkiej skali) już się pojawiło w postaci Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL), posłużyło ono do podziału samorządów na te „lepszej” i „gorszej” kategorii, a może na „nasze” i „wasze”. W oparciu o skrajnie nieprzejrzystą procedurę i arbitralne przesłanki oceny, pieniądze podzielono w taki sposób, że najbardziej widocznym kryterium ich podziału okazuje się polityczna barwa poszczególnych samorządów.

Choć do badania RFIL zastosowaliśmy nieco inne kryteria analizy niż użyte w raporcie profesorów Pawła Swianiewicza i Jarosława Flisa¹, rezultaty są podobne. O podziale środków w większym

choćby na skutek zmian w PIT oraz pogłębiającej się luki w subwencji oświatowej. Trzeba też odnotować, że to w większych miastach skumulowały się najpoważniejsze problemy gospodarcze wynikające z pandemii, powodując tam szczególną potrzebę wsparcia ze strony władz lokalnych. Przykładowo, brak obniżki czynszów w miejskich lokalach usługowych mogłoby okazać się gwoździem do trumny dla wielu przedsiębiorców (np. restauratorów), których przychody spadły drastycznie na skutek lockdownu. Pogorszenie się sytuacji gospodarczej naturalnie zwiększyło także potrzeby w zakresie pomocy społecznej. Miasta znalazły się więc w potrzasku, dotknięte radykalnym spadkiem dochodów i jednoczesnym zwiększeniem potrzeb wydatkowych w wielu sferach.

Początkowo oferta rządu sprowadzała się wyłącznie do złagodzenia rygorów dotyczących równowagi budżetowej i limitów zadłużania się.

To jednak ślepa uliczka, a może nawet bomba z opóźnionym zapłonem. Samorządy muszą prowadzić znacznie ostrożniejszą politykę zadłużania się niż władza centralna, ponieważ nie mają takiej swobody zarządzania długiem czy kształtowania swoich dochodów jak państwo. Przykładowo, nie mogą stanowić nowych podatków bądź opłat i kształtować swobodnie ich stawek. Nie dysponują tak znaczącym majątkiem. Wreszcie, nie mają możliwości „dodrukowania” sobie pieniędzy, co dziś obserwujemy w działaniach rządów zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

Dopiero po kilku miesiącach pojawiła się w polityce rządu propozycja bardziej konkretnego wsparcia finansowego samorządów w postaci Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Miał się on składać z dwóch komponentów:

- 6 mld zł rozdzielonych między wszystkie gminy i powiaty w Polsce, według algorytmu uwzględniającego sytuację finansową samorządów, wielkość planowanych wydatków inwestycyjnych oraz liczbę ludności. Ten element wsparcia budził najmniej kontrowersji, ponieważ wielkość dotacji ustalono na podstawie obiektywnych kryteriów, a zatem w sposób zbliżony do mechanizmów przyjętych w innych państwach europejskich, takich jak Czechy, Szwecja czy Wielka Brytania².
- 6 mld zł rozdzielonych przez premiera w trybie konkursu na projekty inwestycyjne, otwartego dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

Ostatecznie drugi komponent RFIL rozbito potem na trzy części: (1) 4,35 mld zł rozdzielonych w wyniku naboru rozstrzygniętego w połowie grudnia 2020 roku; (2) 1,65 mld zł wydzielonych na potrzeby osobnego konkursu, który jeszcze nie został rozstrzygnięty; oraz (3) 250 mln zł (kwota dodatkowo wygoszparowana ponad podstawowe 6 mld zł) na wsparcie dla gmin popegeerowskich (konkurs trwa).

stopniu, jak się wydaje, decydowała polityczna barwa samorządu, a nie realne potrzeby finansowe czy inwestycyjne.

W naszej analizie zwracamy szczególną uwagę nie tylko na partyjny aspekt podziału środków, ale także na interesujący aspekt personalny – szczególnie hojnie RFIL obdarzył samorządy z okręgu wyborczego głównego decydenta w sprawie, czyli premiera Mateusza Morawieckiego. Analizujemy RFIL także pod kątem procedury podziału środków oraz sygnalizujemy możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć do sądu administracyjnego.

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-reguly-C5%82y-podzial%C5%82u.pdf>, tu i dalej w przypisach dostępne sprawdzone 21 stycznia 2021 roku.

2 Zob. szerzej: D. Sześciło, *Samorząd–centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Rzad_Samorzad_analiza.pdf

Nasza analiza koncentruje się na pierwszym konkursie, którego wyniki wywołały potężne kontrowersje zarówno wśród samorządowców, jak i w opinii publicznej. Obok zarzutów braku przejrzystości procedury, bardzo szybko zauważono niepokojący związek między przyznaniem lub nieprzyznaniem dotacji a politycznymi barwami samorządów. Zdaje się więc, że powtarza się historia Funduszu Dróg Samorządowych, w ramach którego dotacjami centralnymi hojniej obdarzono samorządy bliższe władzy centralnej³. W tym opracowaniu weryfikujemy, na ile w decyzjach premiera dotyczących RFIL rzeczywiście daje się odnotować podobny związek. Na wstępie jednak przyglądamy się również konstrukcji samej procedury i temu, na ile gwarantowała ona rzetelność podziału pieniędzy z RFIL oraz chroniła samorządy przed arbitralnymi rozstrzygnięciami.

Procedura: zaproszenie do podejmowania arbitralnych rozstrzygnięć

Proces rozdzielania dotacji w ramach RFIL reguluje uchwała Rady Ministrów z lipca 2020 roku⁴. Przewiduje ona trzy etapy procedury:

- Zgłaszanie do premiera (za pośrednictwem wojewodów) przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa) wniosków, dotyczących wsparcia projektów inwestycyjnych, których łączny budżet nie powinien być niższy niż 400 tys. zł. Nie ustalono natomiast minimalnej ani maksymalnej kwoty wnioskowanej dotacji bądź też maksymalnego lub minimalnego udziału dotacji rządowej w całym budżecie inwestycji. Każdy samorząd mógł też zgłosić nieograniczoną liczbę wniosków.
- Ocena wniosków przez Komisję do Spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego, powołaną przez premiera i składającą się z jego przedstawicieli oraz reprezentantów kilku resortów. Składu Komisji nie ogłoszono publicznie. Listę członków pozyskaliśmy w trybie dostępu do informacji publicznej⁵. Nie przewidziano udziału przedstawicieli organizacji samorządowych ani w charakterze członków Komisji, ani obserwatorów jej prac.
- Uruchomienie przez premiera wypłat środków na podstawie rekomendacji Komisji.

Jak widać, kluczowym aktorem w procesie stała się Komisja do Spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego, na którą nałożono zadanie oceny wniosków i sformułowanie rekomendacji dotyczących finansowania projektów. Jednocześnie Komisja zyskała olbrzymią swobodę w tym zakresie. Zrezygnowano nie tylko z jakichkolwiek kwotowych ram dotyczących podziału środków, ale także ze szczegółowych kryteriów oceny wniosków czy wymogu uzasadnienia ocen. Zobowiązano tylko Komisję do „wzięcia pod uwagę” takich kwestii jak:

- realizacja zasady zrównoważonego rozwoju,
- kompleksowość planowanych inwestycji,
- ograniczenie emisyjności i poziomu ingerencji planowanych inwestycji w środowisko,
- koszt planowanych inwestycji w stosunku do planowanych dochodów jednostki w roku rozpoczęcia inwestycji,
- liczba osób, na które planowane inwestycje będą miały korzystny wpływ,

3 P. Swianiewicz, Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych, „Wspólnota” 2020, nr 1.

4 Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2020 r., poz. 662 z późn. zm.

5 Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów: Krzysztof Kubów, Izabela Antos, Krzysztof Michalski; przedstawiciele ministra właściwego do spraw gospodarki: Iwona Michałek, Piotr Ziubroniewicz; przedstawiciele ministra właściwego do spraw finansów publicznych: Piotr Patkowski, Robert Banach; przedstawiciele ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego: Waldemar Buda, Marta Leśniak.

- relacja kosztu planowanych inwestycji do prognozowanego efektu,
- wpływ planowanej inwestycji na ograniczenie skutków klęsk żywiołowych lub zapobieganie im w przyszłości, jeżeli planowana inwestycja może mieć taki wpływ,
- zapewnienie dostępności w rozumieniu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1062).

O każdym z tych czynników można by napisać osobną rozprawę, ale zajmowanie się ich interpretacją jest o tyle bezsensowne, że komisja nie została zobligowana do analizy każdego wniosku pod kątem każdej z tych przesłanek, dokonania oceny ich realizacji (np. punktowej), a następnie uzasadnienia podjętych ostatecznie rozstrzygnięć dotacyjnych. Komisja zyskała więc potężną władzę. Kilka osób otrzymało mandaty do bardzo swobodnego dzielenia środków pomiędzy samorządy – bez limitów, bez precyzyjnych kryteriów, bez uzasadnienia czy wyjaśnienia. Można uznać, że przyznano komisji mandat do całkowicie swobodnych rozstrzygnięć.

Przyjęta procedura zasługuje na jednoznacznie krytyczną ocenę. W zasadzie można ją już uznać za stwarzającą wyłącznie pozory decydowania rzetelnego i opartego na merytorycznych kryteriach. W rzeczywistości jej konstrukcja wręcz zachęca do oceny arbitralnej, a przynajmniej toruje do niej drogę. Może też zachęcać, żeby ścieżkę do otrzymania dotacji wydeptać sobie poprzez polityczne koneksje i inne klientelistskie zachowania, a nie odpowiednie przygotowanie wniosków.

Należy również podkreślić, że sam model decydowania o konkretnych inwestycjach lokalnych na najwyższym szczeblu rządowym jest z założenia dysfunkcyjny i zaprzecza idei decentralizacji czy pomocniczości. Władza centralna nie tylko nie posiada informacji niezbędnych do zweryfikowania zasadności poszczególnych inwestycji, ale przede wszystkim wkracza tutaj w sferę, za którą przed mieszkańcami odpowiadają władze samorządowe. Przyjęty model jest więc zakłóceniem racjonalnego „podziału pracy” w państwie, szczególnie niepokojącym, kiedy zwróci się uwagę na ogrom innych zadań obciążających administrację rządową w okresie pandemicznym.

RFIL w praktyce: polityka ma znaczenie

Mimo nieprzejrzystej procedury zdecydowana większość samorządów zdecydowała się ubiegać o środki z RFIL. Według danych pozyskanych z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów swoje projekty zgłosiło 2780 jednostek samorządu terytorialnego. To oznacza, że tylko ok. 30 samorządów zrezygnowało z tej możliwości. Z uwagi na to, że każdy samorząd mógł zgłosić nieograniczoną liczbę wniosków, ogólna liczba zgłoszonych projektów inwestycyjnych przekroczyła 10 tysięcy.

I tu pojawia się pierwsze zasadnicze pytanie – w jaki sposób kilkusobowa Komisja przy Premierze może dokonać rzetelnej i kompleksowej oceny takiej liczby wniosków? Jest to zadanie absolutnie niewykonalne, zważywszy, że każdy z członków komisji zajmuje się jednocześnie wieloma innymi zadaniami. Nawet włączenie rozbudowanego aparatu urzędniczego w proces oceny wniosków nie byłoby tu ratunkiem w obliczu braku szczegółowych, mierzalnych kryteriów oceny. Informacje ujawnione w ramach kontroli poselskiej przeprowadzonej przez parlamentarzystów Koalicji Obywatelskiej wykazały, że komisja nie odbyła ani jednego posiedzenia, a jedynie w bardzo krótkim czasie (doba) i w trybie obiegowym formalnie zatwierdziła rekomendacje dotyczące finansowania opracowane przez niewskazanych z imienia i nazwiska pracowników KPRM⁶.

6 K. Kurs, *Kontrola poselska po prawicowym podziale pieniędzy*, „Kompromitująca korespondencja”, „Gazeta Wyborcza Olsztyn”, 18 grudnia 2020, <https://olsztyn.wyborcza.pl/olsztyn/7,48726,26622114,w-jeden-dzien-przyznali-4-65-ml-dz-zi-kompromitujaca-korespondencja.html>

Taki przebieg procesu oceny wniosków doskonale unaoczniał wszystkie wymienione wyżej wady procedury konkursowej, ale jeszcze nie przesądza, że o rozdziale środków zdecydowały kryteria polityczne. O ile całej „kuchni” podziału środków w ramach RFIL zapewne nigdy nie poznamy, to możemy spróbować prześledzić związek między rozstrzygnięciami dotacyjnymi a polityczną barwą samorządów. Istnieją różne możliwości badania natężenia tego związku. W naszej analizie, bazując na danych pozyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej (oraz upublicznionych przy rozdziale środków z RFIL), przyrzeliśmy się tej kwestii na trzy sposoby:

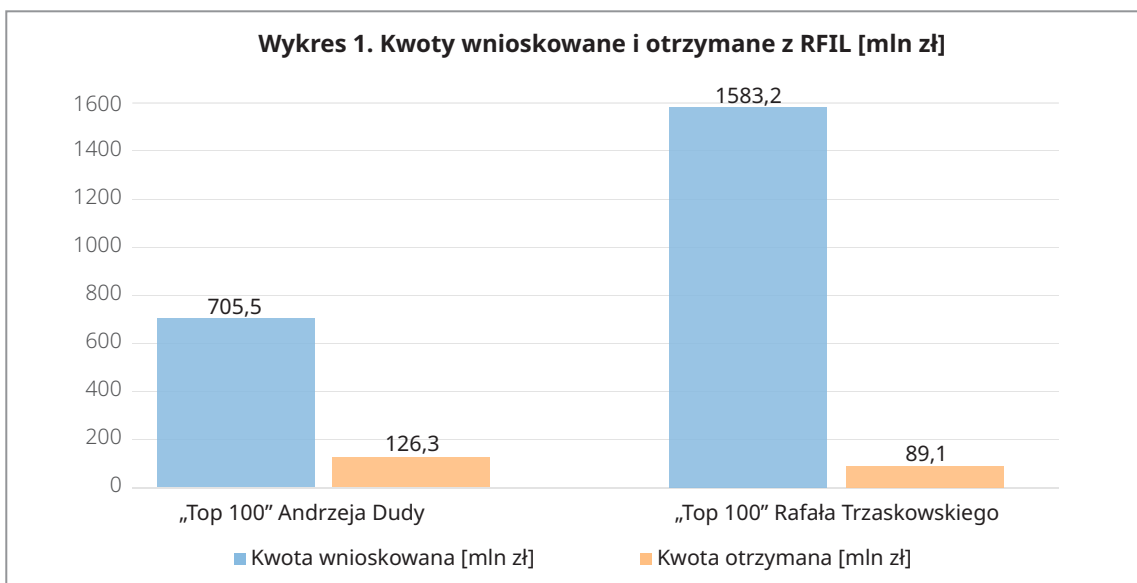
- Jaki był wskaźnik sukcesu w pozyskaniu środków z RFIL dla gmin najsilniej popierających obecną ekipę rządzącą z jednej strony, a z drugiej – gmin najbardziej wspierających inne (opozycyjne) siły polityczne? Za kryterium kwalifikacji gmin przyjęliśmy poparcie udzielone Andrzejowi Dudzie i Rafałowi Trzaskowskiemu w drugiej turze wyborów prezydenckich.
- Na ile w kontekście RFIL potwierdziła się popularna w kręgach opozycyjnych hipoteza, że PiS w swoich działaniach dyskryminuje duże miasta (miasta na prawach powiatu), którymi w przytłaczającej większości rządzi opozycja lub niezależni lokalni liderzy?
- Na ile polityczna barwa województw, mierzona wynikami wyborów do sejmików województw, przełożyła się na rozdział środków pomiędzy regionami?

Nasze badania można więc traktować jako komplementarne wobec tych przeprowadzonych przez profesorów Jarosława Flisa i Pawła Swianiewicza. Dotyczą one bowiem tej samej problematyki, operują w dużej mierze na tych samych danych, zbadanych zbliżoną metodologią. Różnią się przede wszystkim szczegółowymi kryteriami oceny danych.

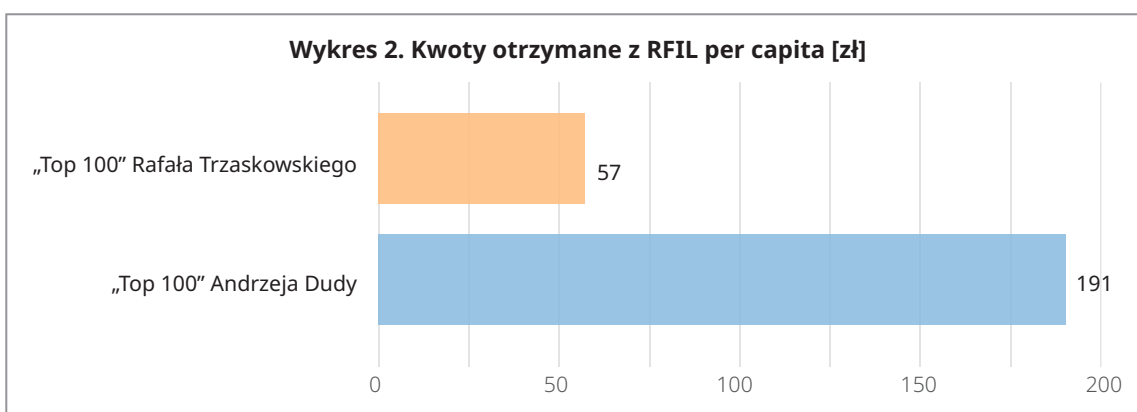
Gminy

Wychodząc z podobnego co Jarosław Flis i Paweł Swianiewicz założenia, że gminy są głównymi aktorami polityki lokalnej odpowiedzialnymi za inwestycje i jakość życia mieszkańców, nasze badanie poświęciliśmy w pierwszym rzędzie tym podstawowym jednostkom samorządu terytorialnego. Bazując na danych Państwowej Komisji Wyborczej, skonstruowaliśmy dwie grupy gmin (zawierające po 100 gmin), w których każdy z kandydatów uzyskał najwyższe poparcie w drugiej turze wyborów prezydenckich 2020 roku. Są to więc gminy o aktualnie najbardziej wyrazistej afiliacji politycznej, jeśli chodzi o preferencje mieszkańców. Z każdej z grup wyłączyliśmy miasta na prawach powiatu (omawiamy je odrębnie). W kilku przypadkach potrzebne było dobranie gminy spoza „setki”, ponieważ kilka pierwotnie wytypowanych samorządów nie złożyło żadnego wniosku do RFIL. Trzeba przy tym wziąć pod uwagę, że w gminach z „top 100” Andrzeja Dudy dominacja tego kandydata była bardziej wyraźna. Znalazły się w tej grupie gminy, gdzie urzędujący prezydent uzyskał poparcie na poziomie co najmniej 84 proc. wyborców. W przypadku Rafała Trzaskowskiego w ostatniej gminie na liście „top 100” jego poparcie nieznacznie przekroczyło 60 proc.

Różnice w skuteczności obu grup w pozyskiwaniu środków widać już na poziomie wartości bezwzględnych. Gminy z „top 100” Andrzeja Dudy zarobiły ponad 126 mln zł, podczas gdy gminy z „top 100” Rafała Trzaskowskiego tylko 89 mln zł. Biorąc pod uwagę łączną wartość złożonych przez obie grupy wniosków, wskaźnik sukcesu rozjeżdża się jeszcze bardziej (wykres 1). Gminy wyraźnie popierające obóz rządzący uzyskały 18 proc. wnioskowanej kwoty, zaś gminy politycznie bliższe opozycji tylko 5,5 proc. Weźmy pod uwagę jeszcze jeden czynnik. W gronie gmin bliższych obecnej władzy dominują mniejsze jednostki, tj. poniżej 10 tysięcy mieszkańców (blisko 90 proc. gmin), zaś ponad



połowa gmin wspierających bardziej opozycję to gminy powyżej tego progu ludnościowego. Średnia gmina z grupy „top 100” Andrzeja Dudy liczy 6,6 tys. mieszkańców, zaś z grupy „top 100” Rafała Trzaskowskiego – 15,7 tysięcy. Zatem chcąc uzyskać pełniejszy i bardziej zobiektywizowany obraz podziału środków, przeliczyliśmy globalną kwotę uzyskanych dotacji na głowę mieszkańca. Wyniki przedstawia poniższy wykres.



Kwoty te w kategoriach bezwzględnych oczywiście nie robią wielkiego wrażenia, ale w sposób wyrazisty pokazują, że choć gminy sympatyzujące bardziej z opozycją wnioskowały o znacznie większe środki, uzyskały ich w przeliczeniu na mieszkańca ponad trzy razy mniej niż gminy, gdzie zdecydowanym poparciem cieszy się obóz rządzący. Ktoś mógłby tłumaczyć, że taki podział środków nie musi mieć podłoża politycznego, ale wynika z przemyślanej strategii państwa na rzecz wsparcia mniejszych (w domyśle słabszych) samorządów. Taki cel nie został jednak wyartykułowany w uchwale regulującej RFIL. W tym miejscu wskazać należy, że wynik ten pokazuje tę samą tendencję, co wniosek z badań Flisa i Swianiewicza, którzy wykazali, że w gminach kierowanych przez włodarzy z PiS średnia dotacja wynosi ponad 250 zł per capita, zaś w gminach kierowanych przez włodarzy z bloku senackiego jest dziesięciokrotnie niższa. Trzeba więc zaznaczyć, że w przypadku kryterium barw politycznych władzy lokalnej „polityczne skrzywienie” wyników naboru było wyższe niż w przypadku kryterium wyników wyborów prezydenckich⁷.

⁷ Por. P. Swianiewicz, J. Flis, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, op. cit., s. 5.

Poza tym, jeśli nawet taki cel chciano zrealizować w sposób ukryty, czyniono to wyjątkowo niekonsekwentnie. W obu analizowanych grupach gmin pieniądze trafiały do gmin z bardzo różnych przedziałów wielkościowych i dochodowych. Wyniki naszych badań potwierdzają wnioski Flisa i Świaniewicza, że nie da się uchwycić żadnej konsekwentnej reguły wsparcia mniejszych czy uboższych gmin⁸. Przykładowo, najwyższa dotacja w grupie „top 100” Andrzeja Dudy trafiła do Starej Błotnicy w województwie mazowieckim (5,5 tys. mieszkańców), która wedle dochodów na mieszkańca jest w czwartej setce w kraju. Pieniądzy zabrakło natomiast dla liczącej sobie niespełna 2 tysiące mieszkańców gminy Czyże na Podlasiu (z grupy „top 100” Rafała Trzaskowskiego), która należy do dwustu najbiedniejszych gmin w Polsce. Środków nie brakowało za to dla wyraźnie zamożniejszej i trzy razy większej podlaskiej gminy Sokoły, gdzie trafiły 4 mln zł. To gmina, w której na Andrzeja Dudę zagłosowało blisko 86 proc. mieszkańców.

Miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu zasługują na wyodrębnienie nie tylko ze względu na szerszy zakres zadań niż gminy, ale także dlatego, że są najbardziej dotknięte finansowymi skutkami pandemii, a jednocześnie partia rządząca jest tam zdecydowanie słabsza. Rafał Trzaskowski pokonał Andrzeja Dudę w ponad 2/3 z 66 miast na prawach powiatu. Co więcej, jedynie w dwóch miastach na prawach powiatu rządzą prezydenci jednoznacznie kojarzeni z PiS (Chełm i Zamość).

Niestety, są podstawy, aby sądzić, że w odniesieniu do miast na prawach powiatu polityka wygrała z realną oceną potrzeb. Do miast na prawach powiatu trafiło w sumie 357 mln zł, czyli sporo poniżej 1/10 całkowitej alokacji na gminy i powiaty łącznie, choć w miastach tych mieszka blisko 1/3 ludności Polski. Jeśli się zsumuje przyznane im dotacje, na mieszkańca przypadło tam zaledwie 55,33 zł, czyli nawet mniej niż w grupie stu gmin z największym poparciem dla opozycji. Jeśli wyłączyć Chełm i Zamość, średnia ta spadnie do 46,43 zł. Warto podkreślić, że znów średnia przyznanych na mieszkańca środków była wyższa w miastach, gdzie w drugiej turze wyborów prezydenckich zwyciężył Andrzej Duda. Bez dotacji musiała się obejść ponad połowa miast, w tym większość miast wojewódzkich, włączając Wrocław, Gdańsk, Kraków, Poznań, Lublin, Rzeszów, Białystok oraz Warszawę (wnioskowała o 1,2 mld zł). Wszystkie te miasta są rządzone przez prezydentów co najmniej dalekich od PiS, a poza Rzeszowem w wyborach prezydenckich triumfował tam Rafał Trzaskowski. Z dziesiątki miast na prawach powiatu, gdzie Rafał Trzaskowski wygrał najwyraźniej, tylko Leszno (z niezależnym prezydentem) uzyskało dotację.

Nie jest oczywiście tak, że wszystkie miasta kojarzone z opozycją – czy to przez wyniki wyborów, czy afiliację prezydenta – zostały z niczym. W pierwszej dziesiątce największych beneficjentów na uwagę zasługują zwłaszcza przypadki: Koszalina i Bydgoszczy, które otrzymały pokaźne dotacje (odpowiednio, 24 i 25 mln zł), choć nijak nie da się ich przypisać do grona miast sprzyjających PiS. Te przypadki stanowią jednak raczej wyjątek od ogólnego trendu.

Sytuacja miast na prawach powiatu przedstawiałaby się jeszcze gorzej, gdyby nie pewna interesująca zależność. Otóż ponad 1/3 wszystkich środków przekazanych miastom na prawach powiatu trafiła do siedmiu miast wchodzących w skład okręgu wyborczego decydenta w sprawie dotacji, czyli premiera Mateusza Morawieckiego – Piekarów Śląskich, Rudy Śląskiej, Mysłowic, Świętochłowic, Tychów, Katowic oraz Siemiano-

⁸ *Ibidem*, s. 6-8.

wic Śląskich⁹. Trafiło tam w sumie 132,5 mln złotych. Jedynym miastem na prawach powiatu w tym okręgu, które nie otrzymało dofinansowania, był Chorzów. Warto przy tym zwrócić uwagę, że Chorzów jest jedynym miastem w „premierowskim” okręgu wyborczym, które jest zarządzane przez prezydenta będącego członkiem Platformy Obywatelskiej. W przypadku „szczęśliwej siódemki” polityczna afiliacja poszczególnych prezydentów jest inna, a przynajmniej żaden z nich nie jest politykiem równie silnie utożsamianym z opozycją. Najbardziej wyraźne związki z partią rządzącą mają prezydent Mysłowice Dariusz Wójtowicz (członek komitetu honorowego Mateusza Morawieckiego w wyborach parlamentarnych) oraz prezydent Świętochłowic Daniel Beger (członek śląskiego komitetu honorowego Andrzeja Dudy w wyborach prezydenckich). Także prezydenci Siemianowic Śląskich i Katowic wygrali ostatnie wybory z poparciem PiS.

Jeśli się weźmie pod uwagę kryterium ludnościowe, „szczęśliwa siódemka” premiera Morawieckiego reprezentuje zaledwie 6,5 proc. mieszkańców wszystkich miast na prawach powiatu, ale zgarnia 37 proc. środków przyznanych tej grupie samorządów. Świętochłowice i Mysłowice uzyskały ok. 500 zł w przeliczeniu na mieszkańca, czyli znacznie więcej niż wynosi wyliczona powyżej średnia dla gmin, gdzie obóz rządzący cieszy się największym poparciem. W tym kontekście warto zauważyć, że oba miasta można określić, posługując się popularnym amerykańskim określeniem, mianem „swing states”, czyli miejsc na wyborczej mapie, gdzie nie ma wyraźnej dominacji jednej strony. W obu przypadkach wybory prezydenckie zakończyły się minimalnym zwycięstwem Rafała Trzaskowskiego. Stąd obok hipotezy wsparcia dla własnego okręgu wyborczego równie interesującym wyjaśnieniem może być taktyka „odbijania” tych miast opozycji za pomocą publicznych pieniędzy.

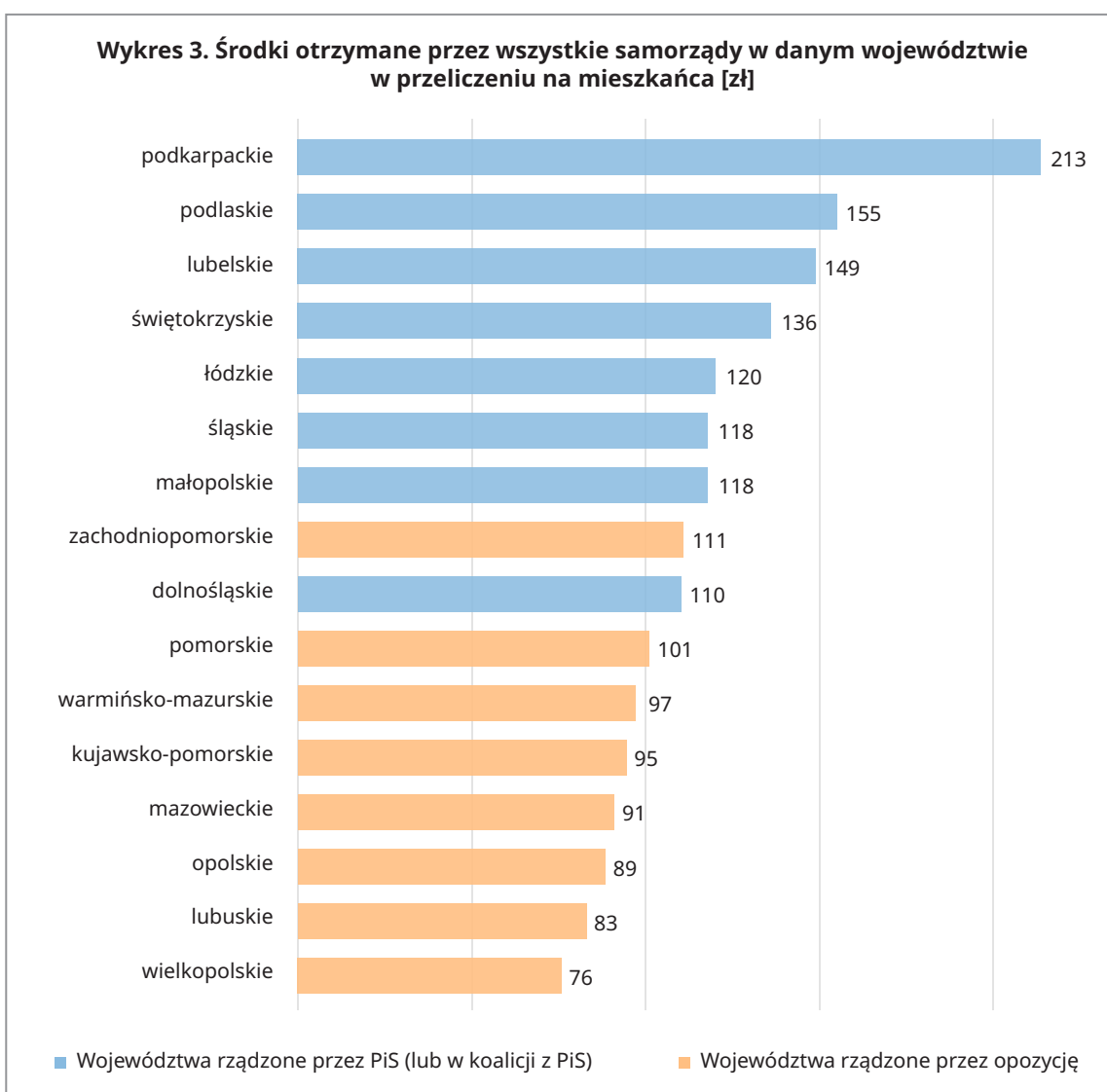
Bez zaskoczeń obyło się w przypadku Chełma i Zamościa, których nie pominięto przy rozdziale dotacji. Szczególnie Chełm jest interesującym studium polityki PiS-owskiego nowego centralizmu. Wygrane przez kandydata PiS wybory na prezydenta tego miasta w 2018 roku partia rządząca potraktowała jako sposobność do zbudowania swoistego wzorca „samorządu wobec PiS”, który miałby zachęcić mieszkańców innych miast do podobnych wyborów. Chodzi więc o pokazanie, że wybór kandydata PiS to dla gminy konkretne, namacalne korzyści płynące z Warszawy. W tym przypadku np. zlokalizowanie tam centrum usług wspólnych NFZ czy ZUS. 25 mln zł dotacji z RFIL to kolejna korzyść związana z „właściwym” wyborem dokonany przez mieszkańców. Historia Chełma ma być eksportową historią dobrego samorządu *à la* PiS, czyli władzy lokalnej, która umie „załatwiać” sprawy w Warszawie. Istota tego podejścia odsłania stary jak świat mechanizm klientelizmu politycznego – możesz liczyć na przychylnie traktowanie przy rozdziale „darów” przez władzę, jeśli odwdzięczysz się poparciem politycznym. To oczywiście zaprzeczenie idei samorządności i decentralizacji, ale jako polityczna strategia zdaje się przyświecać całej polityce obecnej władzy wobec wspólnot lokalnych.

Podsumowując, w przypadku miast na prawach powiatu ogólny obraz jest bardzo pesymistyczny. Ponad połowa z nich nie otrzymała żadnych środków, a wśród tych, którym się poszczęściło, zastanawia bardzo silna reprezentacja miast z okręgu wyborczego urzędującego premiera oraz miast rządzonych przez prezydentów z ramienia PiS. Miasta z okręgu premiera stanowią połowę pierwszej dziesiątki największych beneficjentów RFIL wśród miast na prawach powiatu. Ten czynnik można chyba uznać za najbardziej charakterystyczną cechę podziału pieniędzy w tej grupie samorządów. Polityczny związek miasta z osobą ostatecznie decydującą w sprawie podziału środków okazał się atrybutem jeszcze silniej sprzężonym z dostępem do RFIL niż partyjna barwa samorządu.

9 Chodzi o okręg wyborczy do Sejmu RP nr 31.

Województwa

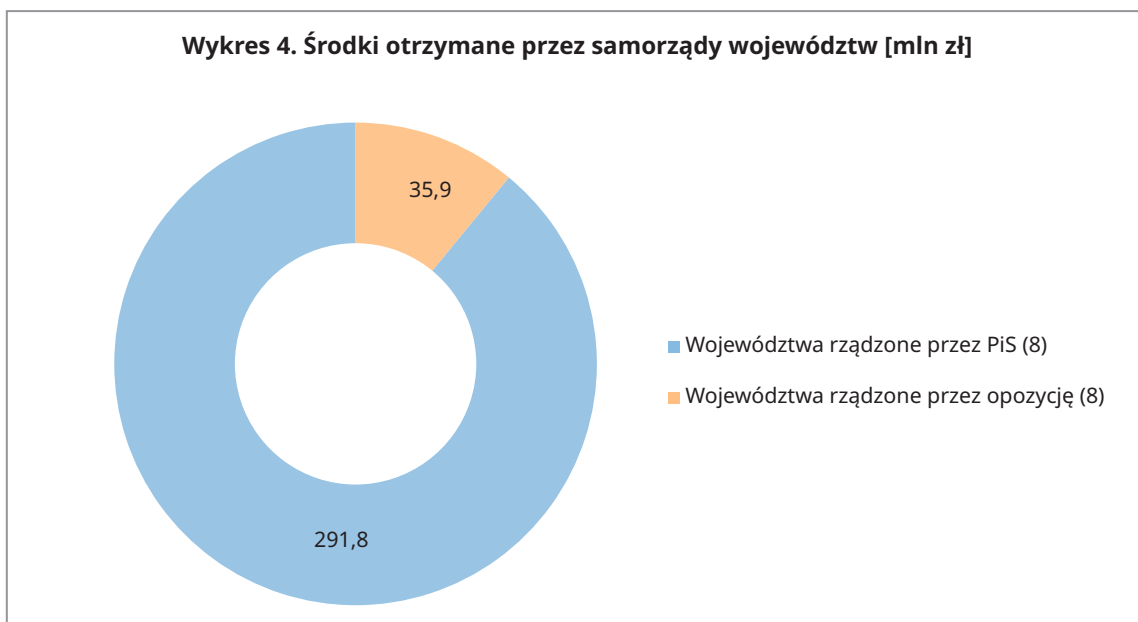
Spójrzmy wreszcie na rozdział środków z RFIL „z lotu ptaka”, czyli z perspektywy podziału na poszczególne województwa, gdzie weźmiemy pod uwagę całość środków przekazanych wszystkim samorządom na terenie danego województwa. Czasem z takiej perspektywy można dostrzec więcej i zweryfikować obserwacje poczynione na niższych poziomach analizy. Badanie na poziomie regionalnym jest również kuszące ze względu na powszechnie przyjmowane założenie o podziale Polski na dwie politycznie podzielone krainy, wedle wyników wyborów do sejmików województw: 1) krainę PiS obejmującą Dolny Śląsk, Małopolskę, Śląsk, województwo łódzkie, świętokrzyskie, lubelskie, podlaskie i podkarpackie; oraz 2) krainę opozycji z Wielkopolską, a także województwem lubuskim, opolskim, mazowieckim, warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim, pomorskim i zachodniopomorskim. Sprawdźmy zatem, jak ten niewątpliwie uproszczony schemat podziału politycznego nałożył się na rozdział dotacji z RFIL. Wykres poniżej przedstawia wskaźnik dotacji na mieszkańca w każdym z województw.



Okazuje się, że ranking wojewódzki niemal idealnie (z korektą dotyczącą województw dolnośląskiego i zachodniopomorskiego) odzwierciedla barwę preferencji politycznych danego województwa. Co więcej, dystans między biegunami rankingu jest znaczny – Wielkopolska otrzymała na miesz-

kańca trzy razy mniej środków niż Podkarpacie. Przewaga województw w barwie PiS potwierdza się oczywiście również w kwotach całkowitych przekazanych samorządom – 61 proc. środków trafiło do ośmiu województw, gdzie PiS sprawuje władzę. Tak jak w przypadku gmin trudno mówić, że taki podział ma służyć wyrównywaniu regionalnych dysproporcji rozwojowych, skoro nie zgrywa się on ze wskaźnikami rozwoju poszczególnych regionów, takimi jak PKB na mieszkańca. Żadna obiektywna zmienna nie wykazuje równie silnego związku z wynikiem podziału, jak barwa polityczna województwa.

Obok globalnej alokacji na wszystkie samorzady w poszczególnych regionach warto również wspomnieć o podziale środków między samorzady wojewódzkie. Ogółem przekazano tam 327 mln zł, ale blisko 90 proc. tej kwoty trafiło do ośmiu województw rządzonych przez PiS (wykres 4), choć wnioski one o niemal identyczną kwotę, jak samorzady wojewódzkie kontrolowane przez opozycję. „Bank rozbił” samorząd województwa podkarpackiego, który uzyskał 120 mln zł, prawie trzy razy więcej niż kolejne w tym rankingu łódzkie czy podlaskie (również rządzone przez PiS). Cztery województwa otrzymały okrągłe zero złotych. Są to opolskie, mazowieckie, wielkopolskie i zachodniopomorskie – wszystkie rządzone przez opozycję. Rozkład środków między samorzady wojewódzkie rządzone przez opozycję i partię rządzącą rozkłada się więc niemal jak 1:9. Uderzająca jest niemal zbieżność tego stosunku z tym, jaki zaobserwowali Flis i Swianiewicz w odniesieniu do samorządów gminnych rządzonych przez władarzy wywodzących się z tych dwóch politycznych obozów (tam, jak już wspomniano, relacja wynosiła 1:10).



Wnioski

- Kryzys finansowy spowodowany pandemią COVID-19 uderzył we wszystkie samorzady. Najbardziej spadek dochodów odczuły jednak duże miasta (miasta na prawach powiatu), które znalazły się w finansowym potrzasku – to tam doszło do najpoważniejszego procentowego spadku dochodów, a jednocześnie te ośrodki stanęły przed szczególnymi potrzebami wydatkowymi, dotyczącymi np. wsparcia lokalnych przedsiębiorców dotkniętych lockdownem.

- Dopiero po kilku miesiącach władza centralna uruchomiła realne, ale dalece niewystarczające wsparcie finansowe dla samorządów w postaci pierwszej transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych o wartości 6 mld zł. Ten krok należało ocenić pozytywnie, ponieważ środki podzielono między samorządy według obiektywnego algorytmu, bez elementów uznaniowej oceny rządu.
- Zupełnie odmiennie przedstawia się ocena drugiej części RFIL, czyli dokonanego w grudniu 2020 roku rozdziału dalszych 4,35 mld zł. Już sam kształt procedury konkursowej zapowiadał, że możemy mieć do czynienia z podziałem środków nie według potrzeb finansowych samorządów, ale według kryteriów arbitralnych i pozamerytorycznych. Nie ustalono limitów minimalnych i maksymalnych dofinansowania ani szczegółowych kryteriów oceny wniosków. Nie przewidziano udziału obserwatorów samorządowych w pracach nad oceną wniosków. Podjęte rozstrzygnięcia nie zawierają uzasadnień ani szczegółów oceny, a ujawniony w toku poselskich kontroli tryb prac pokazuje, że powołana do oceny wniosku komisja ograniczyła się do zatwierdzenia listy wniosków przygotowanej poza tym oficjalnym trybem.
- Co szczególnie niepokojące, w dokładnym podziale środków powtarza się następujący schemat: im dany samorząd jest bliższy partii rządzącej, tym bardziej skorzystał z RFIL. Widać to na kilku poziomach:
 - biorąc pod uwagę kryterium wyników drugiej tury wyborów prezydenckich w 2020 roku, gminy sympatyzujące bardziej z opozycją uzyskały w przeliczeniu na mieszkańca ponad trzy razy mniej środków niż gminy, gdzie zdecydowanym poparciem cieszy się obóz rządzący;
 - miasta na prawach powiatu, najbardziej dotknięte kryzysem finansowym, które w większości stanowią „bastion opozycji”, uzyskały środki nieproporcjonalnie niskie w stosunku do liczby ludności, a wiele z nich nie otrzymało pieniędzy w ogóle;
 - na tym tle wyróżniły się nie tylko miasta rządzone przez prezydentów związanych z PiS (Chełm i Zamość). Prawdziwymi triumfatorami w staraniach o fundusze stało się siedem miast z okręgu wyborczego premiera Mateusza Morawieckiego (który decydował o podziale funduszy). Trafiła do nich ponad 1/3 wszystkich środków przekazanych miastom na prawach powiatu, choć zamieszkuje je zaledwie 6,5 proc. całkowitej liczby ludności tych miast. Z okręgu wyborczego premiera jedynie Chorzów nie otrzymał nic. Otwartym pozostaje pytanie, czy ma to związek z faktem, że tamtejszy prezydent jako jedyny wśród prezydentów w tym okręgu wyborczym należy do Platformy Obywatelskiej.
- Niepokojąca zbieżność barw politycznych władz samorządów i rozstrzygnięć dotacyjnych widoczna jest również z poziomu podziału środków na poszczególne województwa (wszystkie samorządy w danym województwie). Ranking dotacji w przeliczeniu na mieszkańca niemal idealnie układa się według schematu – województwa rządzone przez PiS (8) na górze, rządzone przez opozycję (8) na dole. Jeszcze wyraźniej jest to widoczne w odniesieniu do środków przekazanych samorządom województw – 90 proc. tych środków trafiło do ośmiu samorządów, gdzie rządzi PiS.

Co dalej?

Wiele wskazuje na to, że klientelizm stał się główną osią polityki władzy wobec samorządów i swoim symbolem PiS-owskiego nowego centralizmu. Samorządu nie rozmontowuje się na poziomie jego ustrojowych fundamentów, ale wpaja się wspólnotom lokalnym i ich samorządowym liderom, że droga do skutecznego zaspokajania lokalnych bądź regionalnych potrzeb wiedzie przez polityczne związki z rządowymi czy partyjnymi decydentami. Władza wynagradza wspólnoty lokalne, które wybrały „właściwą” opcję polityczną, i karze te, które nie wykazują lojalności względem obozu rządzącego. To w kontekście pandemicznych kłopotów samorządów szczególnie bulwersująca strategia. To również zaprzeczenie idei samorządności i decentralizacji, która zakłada budowanie siły wspólnot lokalnych od dołu (np. poprzez zwiększanie bazy dochodów własnych), a nie czekanie na łaski spływające ze stolicy. To wreszcie fatalny model z punktu widzenia efektywności władzy centralnej. Jak bowiem w szczycie pandemii, z którą administracja rządowa ustawicznie przegrywa, można tracić ograniczone zasoby tej administracji na rozpatrywanie ponad 10 tysięcy samorządowych wniosków o dofinansowanie inwestycji? Czy doprawdy rząd nie ma w tym czasie innych spraw na agendzie? Dlaczego nie odtworzono po prostu mechanizmu alokacji funduszy na podstawie obiektywnego algorytmu zastosowanego w pierwszym etapie RFIL?

Samorządom w reakcji na te działania przysługuje możliwość podjęcia czynności prawnych. Samorząd województwa mazowieckiego już zasygnalizował zamiar zaskarżenia rozstrzygnięć do sądu administracyjnego. Jakkolwiek kwestia dopuszczalności kontroli sądowej takich rozstrzygnięć nie jest jednoznaczna i zasługuje na osobne omówienie, należy niewątpliwie umożliwić sądom administracyjnym wypowiedzenie się w tej sprawie, zważywszy na jej fundamentalne znaczenie w relacjach rząd – samorząd.

Dawid Sześciło – dr hab., kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych, ekspert organizacji międzynarodowych do spraw reform administracji publicznej.

Adela Gąsiorowska – doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Radosław Łapszyński – doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Stanisław Zakroczyński – doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

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 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2020

ISBN: 978-83-66543-62-1