



Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin

Jarosław Flis, Paweł Swianiewicz

W naszych poprzednich raportach zajmowaliśmy się alokacją funduszy rządowych przeznaczonych na wspieranie inwestycji samorządowych. Nasze analizy spotkały się ze sporym zainteresowaniem, ale też i z krytyką (np. ze strony posłów Prawa i Sprawiedliwości biorących udział w połączonych posiedzeniach sejmowej Komisji Finansów Publicznych oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – jeszcze w styczniu 2021 roku¹, ale także w niektórych późniejszych wypowiedziach²).

W niniejszym tekście pragniemy wyjaśnić nieporozumienia związane z interpretacją przedstawianych przez nas wcześniej wyników. W szczególności chcemy przyrzeć się tezie, że w realizowanych ostatnio programach wspierane są gminy małe, co (rzekomo) ignorują nasze analizy i co prowadzi w efekcie do błędnych wniosków.

¹ Patrz: <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/092A03255E9A97A2C125866C004B8103/%24File/0090709.pdf> oraz <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/F0FF581C3B702655C1258668004676D7/%24File/0092209.pdf> (dostęp: 16.12.2021).

² Patrz: Szefernaker: *Nie zgadzam się z tezą o „pisowskich gminach”*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8285083,szefernaker-fundusz-inwestycji-strategicznych-samorzady-wnioski-nabory.html> (dostęp: 16.12.2021).

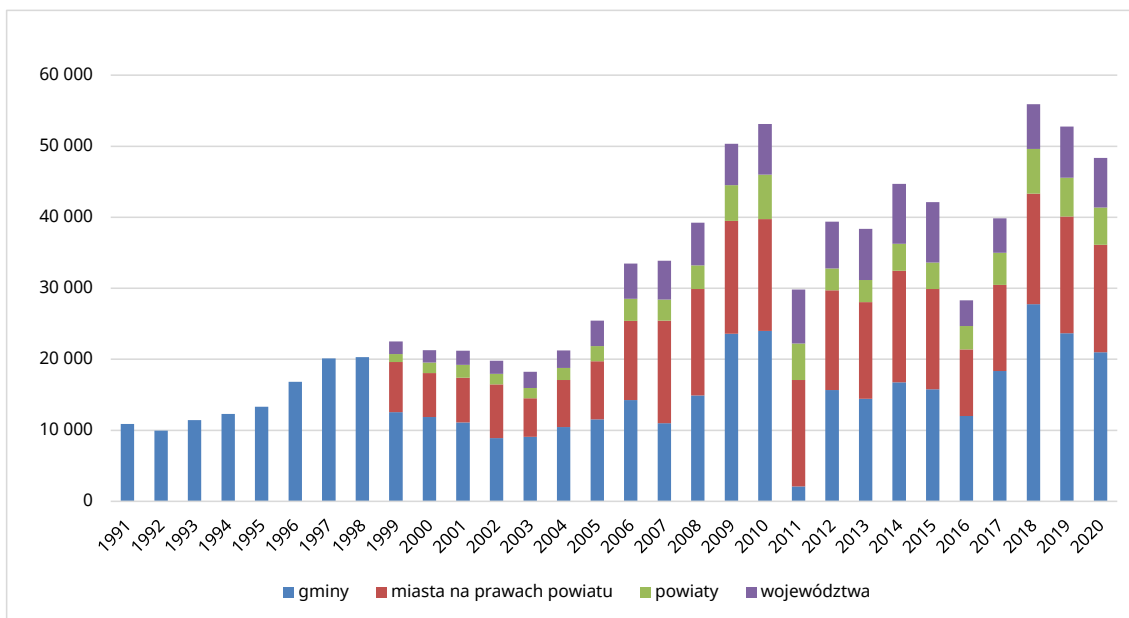
O szczodrości dotacji rządowych

Pierwszy zarzut ma jednak ogólniejszy charakter i wskazuje, że nasze raporty ignorują podstawowy fakt – że pomoc udzielana samorządom przez rząd PiS jest znacznie bardziej szczodra, niż było to w przypadku poprzednich rządów.

Prawdą jest, że – jak argumentowali posłowie PiS i przedstawiciele rządu na wspomnianym wyżej posiedzeniu sejmowych Komisji – nigdy wcześniej samorzady nie dostawały tak dużego, jak w latach 2019 i 2020, wsparcia swoich inwestycji udzielanego ze źródeł krajowych (przede wszystkim z budżetu państwa). Istotnie, największy w poprzednich kadencjach program wsparcia w postaci Narodowego Programu Dróg Lokalnych (NPDŁ) miał łączny budżet około 6 miliardów złotych w ciągu 7 lat. Program „Moje boisko – Orlik” w ciągu 5 lat dysponował łącznym poziomem dotacji z budżetu państwa w wysokości około miliarda złotych. Tymczasem Fundusz Dróg Samorządowych (FDS) oferował coroczne wsparcie w wysokości kilkukrotnie większej niż NPDŁ. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych w latach 2020–2021 przekazał samorządom prawie 13 miliardów złotych. Fundusz Inwestycji Strategicznych to kolejne 19 miliardów złotych. Są to zatem kwoty co najmniej kilkukrotnie wyższe niż w poprzednich latach.

Ale ograniczenie się do powyższych obserwacji stwarzałoby fałszywy obraz. Okazuje się bowiem, że ten skok w szczodrości dotacji przekazywanych samorządom na inwestycje (pomijając na razie sprawiedliwość ich podziału, o czym pisaliśmy w naszych wcześniejszych raportach i do czego wracamy jeszcze w dalszej części niniejszego opracowania) wcale nie doprowadził do dużego wzrostu inwestycji realizowanych przez samorzady. Widać to na rysunku 1, obrazującym coroczną wielkość inwestycji samorządowych.

Rys. 1. Wielkość wydatków majątkowych w cenach stałych (w mln PLN)



Wiemy jednak, że od kilkunastu lat zmienność inwestycji ogółem jest silnie powiązana z rytmem napływu środków z Unii Europejskiej. Widoczne na rysunku 1 „górkę” w latach 2009–2010, a następnie 2018–2019 łączą się właśnie ze szczytowym w danym okresie unijnego budżetu napływem środków finansowych z programów operacyjnych. Może więc ten wpływ rosnących dotacji rządowych widać w inwestycjach pozostałych, niezwiązanych z funduszami unijnymi? Okazuje się jednak, że zależności

takiej nie widać. Wydatki na „własne” (pozbawione wsparcia programów operacyjnych UE) inwestycje samorządów zmieniały się w podobnym rytmie, jak inwestycje ogółem.

Ten pozorny paradoks (brak zdecydowanego wzrostu wydatków inwestycyjnych przy radykalnie zwiększających się dotacjach na ten cel) można wytłumaczyć przede wszystkim pogarszającą się sytuacją w zakresie dochodów własnych. Nie tylko kryzys gospodarczy związany z pandemią, ale także wprowadzane w ostatnich latach zmiany przepisów podatkowych przyczyniały się do zmniejszenia dochodów samorządów. Równocześnie nowe przyjmowane przez parlament daniny (rząd bardzo starannie unikał terminu „podatki”) zasilają zazwyczaj budżet państwa, a nie samorządów. Zwiększały się też obciążenia samorządów związane z realizacją zadań bieżących, np. w zakresie oświaty. Zmiany te nie były bardzo bolesne w okresie ogólnie dobrej koniunktury gospodarczej, ale w warunkach mniejszego wzrostu gospodarczego stawały się mocno uciążliwe, utrudniając spinanie budżetów lokalnych. Tak więc te zwiększające się dotacje nie tyle zwiększały finansową swobodę samorządów, co ratowały je przed ogólnym pogorszeniem kondycji finansowej. Z niewielką dozą przesady można więc powiedzieć, że rząd PiS najpierw odebrał część zdolności samorządów do inwestowania, a następnie szczodłą ręką zaoferował większe dotacje – w dodatku rozdzielane zazwyczaj według niejasnych bądź wątpliwych kryteriów.

O dyskryminacji i wspieraniu małych gmin

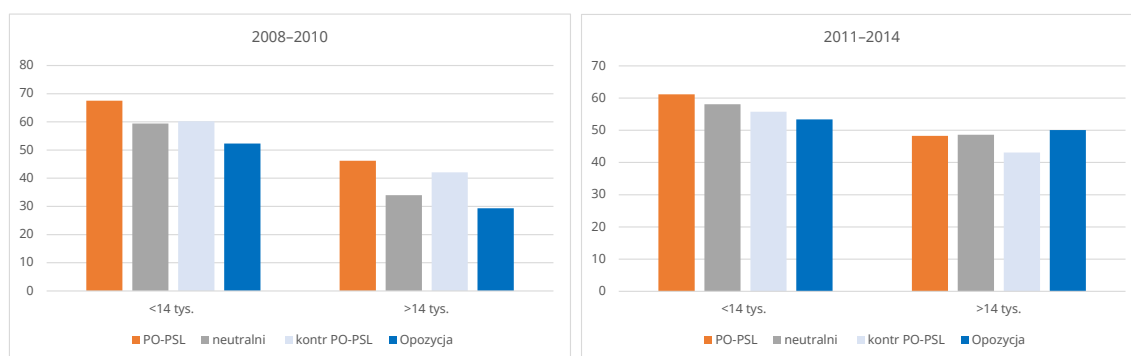
W dyskusjach odwołujących się do naszych wcześniejszych raportów na temat rozdziału środków rządowych dla samorządów pojawiały się także opinie wyrażane przez polityków związanych z PiS, że zauważone przez nas nierówności są prostą pochodną wspierania małych i biedniejszych gmin. Należy zatem rozumieć, że we wcześniejszych latach preferowane były głównie ośrodki metropolitalne, zaś mniejsze gminy były zaniedbywane. Obecny rozdział środków jest zatem swego rodzaju rekompensatą tych dawniejszych niesprawiedliwości, a ponieważ wójtowie i burmistrzowie związani z PiS pojawiają się znacznie częściej w małych gminach, stwarza to fałszywe wrażenie klientelizmu politycznego. W tym rozumowaniu tkwią dwa założenia, które są przynajmniej częściowo fałszywe. Po pierwsze, że małe gminy były dawniej dyskryminowane i niemal całkowicie pozbawione wsparcia. Drugie, że rozdział środków pomiędzy małe gminy nie zawierał elementów faworyzowania jednostek rządzonych przez PiS.

W zarzucie o konsumowaniu owoców wzrostu głównie przez duże ośrodki jest ziarno prawdy. Prawdą jest, że duże miasta w większym stopniu niż małe gminy korzystały z funduszy unijnych. Tylko częściowo wynikało to z decyzji podejmowanych przez rząd. Duża część tych funduszy była dystrybuowana przez samorzady wojewódzkie³. A o płynięciu znacznej części funduszy do dużych miast w dużym stopniu przesądzała polityka regionalna Unii Europejskiej, która preferowała realizację projektów mających ponadlokalne oddziaływanie, a takie projekty najczęściej pojawiają się w obszarach dużych aglomeracji miejskich. Nakłady związane z wyposażeniem szpitala specjalistycznego (prowadzonego przez samorząd wojewódzki lub duże miasto) są bez wątpienia większe niż te wynikające z nawet najlepszego doinwestowania gminnego ośrodka zdrowia. Inwestycja drogowa realizowana w dużym mieście jest również nadproporcjonalnie kosztowna, choćby ze względu na wielkość środków potrzebnych na wykup – znacznie droższych w metropoliach – gruntów. Natomiast (mniej liczne i szczodre niż

³ O tej dominacji inwestycji w dużych gminach pisałem w raportach dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, *Profesjonalizacja absorpcji funduszy: beneficjenci samorządowi centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013 i P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Mielczarek, *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

obecne) programy dotacji rządowych we wcześniejszych latach wcale nie pomijały małych gmin. Warto przypomnieć, że formą wsparcia dla małych gmin było wprowadzanie ustawy o funduszu sołeckim, uchwalonej w swej pierwotnej formie w 2009 roku, która zapewniała pomoc z budżetu państwa dla małych projektów realizowanych na poziomie poszczególnych wsi. Także do małych gmin kierowane były główne środki w przypadku programu budowy tzw. orlików, a także Narodowego Programu Dróg Lokalnych⁴, który w tym okresie był największym programem dotacyjnym dla samorządów. Jak widać na rysunku 2, fundusze płynęły przede wszystkim do gmin małych, a nie do dużych miast. Duże miasta na prawach powiatu były zupełnie pominięte w tym programie, a środki przekazywane do małych gmin były – w przeliczeniu na jednego mieszkańca – wyraźnie mniejsze od tych trafiających do gmin dużych.

Rys. 2. Alokacja środków (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) z Narodowego Programu Dróg Lokalnych w latach 2008–2014



Przy okazji rysunek 2 pokazuje również skalę politycznego skrzywienia alokacji środków z tamtego programu⁵. Jak widać w gminach większych, w latach 2011–2014, zjawisko wyższych środków płynących do samorządów związanych z opcją rządzącą nie było w ogóle dostrzegalne, natomiast jeśli chodzi o gminy mniejsze, miało ono skalę wielokrotnie mniejszą niż w realizowanych przez kolejne rządy programach FDS czy RFIL.

O wsparciu gmin małych i alokacji dotacji w latach wcześniejszych i obecnie

Na grupie wykresów (oznaczonych wspólnie jako rysunek 3) pokazaliśmy, jak w kolejnych programach dotacyjnych zmieniał się stopień preferencji dla gmin małych oraz „przechył polityczny” w kierunku samorządów reprezentujących opcję rządową. Pod uwagę bierzemy kilka programów dotacyjnych: realizowany w latach 2008–2014 Narodowy Program Dróg Lokalnych, przyznawane także w latach 2015–2020 dotacje na budowy i remonty dróg lokalnych (w tym Fundusz Dróg Samorządowych), dru-

4 Nie mamy wprawdzie precyzyjnych danych o dystrybucji środków w ramach programu NPDL, ale dla uproszczenia posługujemy się danymi pochodzącymi ze sprawozdań budżetowych gmin o wielkości dotacji otrzymywanych na budowę i remonty dróg lokalnych (oczywiście z pominięciem dotacji z funduszy Unii Europejskich i przekazywanych przez inne jednostki samorządu terytorialnego).

5 Analogicznie do naszych wcześniejszych raportów, podzieliliśmy samorządy gminne na 4 grupy wg opcji politycznej reprezentowanej w trakcie wyborów przez wójta gminy: (i) opcja rządząca w skali kraju (w tym przypadku PO-PSL), (ii) neutralni – wójtowie z komitetów lokalnych, (iii) kontr PO-PSL – wójtowie z komitetów lokalnych, ale konkurujący w wyborach z reprezentantem PO-PSL, (iv) opozycja – w tym przypadku głównie PiS.

gą i trzecią transzę Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (2020)⁶ oraz przyznawane w 2021 roku środki w ramach Krajowego Planu Odbudowy.

Ogół gmin niebędących miastami na prawach powiatu podzieliliśmy na sześć grup (najmniejsza to gminy poniżej 6700 mieszkańców, a największa powyżej 35 000 mieszkańców), z których każda jest zamieszkała przez zbliżoną liczbę mieszkańców. Granice wszystkich przedziałów podano na wykresie. Dla każdego okresu pokazaliśmy, jak wygląda ogólna wysokość dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca w danej kategorii wielkości jednostek samorządowych. W każdym z wyodrębnionych okresów relacje pomiędzy opcjami sprawującymi władzę lokalnie a większością sejmową stojącą za rządem były stałe. Wielkość dotacji pokazaliśmy jako procent średniej dotacji dla wszystkich gmin. Pokazaliśmy także średnie dotacje dla gmin, których władze były politycznie związane z partią rządzącą (w danym okresie), oraz tych, gdzie władze były związane z opozycją parlamentarną.

Rysunek 3 składa się więc z kilku wykresów pokazujących, jak w kolejno realizowanych programach dotacyjnych (od 2008 do 2021 roku) zmieniała się skala preferencji dla gmin mniejszych, a także jak wyglądała alokacja środków dla gmin z wójtami i burmistrzami z aktualnej opcji rządzącej *versus* samorządów rządzonych przez polityków opozycyjnych.

Generalny przechył w stronę mniejszych gmin jest widoczny we wszystkich sześciu pokazanych przykładach. Stosunkowo najmniejszy był on w przypadku standardowych dotacji rządowych w latach 2016–2020. Jest on natomiast bez wątpienia największy dla dwóch ostatnich programów, jednak w odniesieniu do RFIL nie przewyższa znacząco przechyłu z lat 2008–2014. Te dwa ostatnie programy charakteryzuje jednak także to, że dotacje wyraźniej niższe od średniej są też udziałem gmin w przedziale 14–35 tys. mieszkańców – na przykład w mniejszych miastach powiatowych (w tej grupie wielkości jest ponad 160 takich miast powiatowych). Ciekawie byłoby usłyszeć wyjaśnienie, czy jest to tylko uboczny, niezamierzony efekt, czy też świadoma polityka rządu.

Czynnikiem o jeszcze większej dynamice jest pokazany na wykresie przechył polityczny. W pierwszym programie rządowych dotacji, w latach 2008–2010, widoczne jest systematyczne skrzywienie na rzecz samorządów politycznie związanych z rządem. Średnia dotacja w gminach „rządowych” wynosiła 153% dotacji w gminach „opozycyjnych”. W najmniejszych gminach taka przewaga wynosiła 135%. W kolejnym okresie ogólna przewaga zmalała do 104%, zaś w najmniejszych gminach do 102%. Po przejściu władzy przez Prawo i Sprawiedliwość stronniczość wzrosła najpierw do 140%, zaś po wyborach 2018 roku do 219%. W najmniejszych gminach wynosiła odpowiednio 135% i 272%. Kulminacją stronniczości był Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, gdzie generalna stronniczość w zwykłych gminach wyniosła 567%, zaś w tych najmniejszych – 505%. Nawet jeśli podział środków w ramach Funduszu Inwestycji Strategicznych odszedł od tak drastycznej stronniczości, to jest ona nadal nieco większa od tej z pierwszych rządowych programów koalicji PO-PSL. Wynosi ogółem 159%, zaś w najmniejszych gminach 129%.

Tak drastyczne skrzywienia oznaczają, że w programie RFIL największe miasta powiatowe rządzone przez burmistrzów z PiS dostały średnio kilkukrotnie większą dotację niż najmniejsze gminy z opozy-

⁶ Pomijamy tutaj pierwszą transzę środków RFIL, która była rozdzielana wg przyjętego przez rząd algorytmu, a nie w procedurze konkursowej. Wprawdzie do kształtu tego algorytmu można zgłaszać zastrzeżenia – w szczególności mimo pierwotnego deklarowanego celu, jakim miało być wsparcie samorządów najsilniej poszkodowanych finansowo w wyniku pandemii, algorytm mocno faworyzował gminy mniejsze kosztem większych miast, których budżety ucierpiały w tym okresie najbardziej. Ale sam fakt oparcia się na algorytmie zmniejszał pole dla woluntarystycznych decyzji urzędniczych. Pogłębiona i bardziej szczegółowa dyskusja nad słusznością przyjętego algorytmu wykracza poza tematykę niniejszego raportu.

cyjnymi wójtami i porównywalną ze średnią dotacją dla ogółu najmniejszych gmin. Jeśli zatem gdzieś widoczna jest krzywda, będąca udziałem najmniejszych gmin, to właśnie w tym stroniczym, politycznym przechyle. Także w przypadku Funduszu Inwestycji Strategicznych gminy rządzone przez wójtów czy burmistrzów z partii rządzącej mogą liczyć na takie wsparcie, jakie jest udziałem o klasę mniejszych gmin „opozycyjnych”.

Rys. 3. Wielkość dotacji *per capita* dla gmin różnej wielkości w kolejno realizowanych rządowych programach dotacyjnych



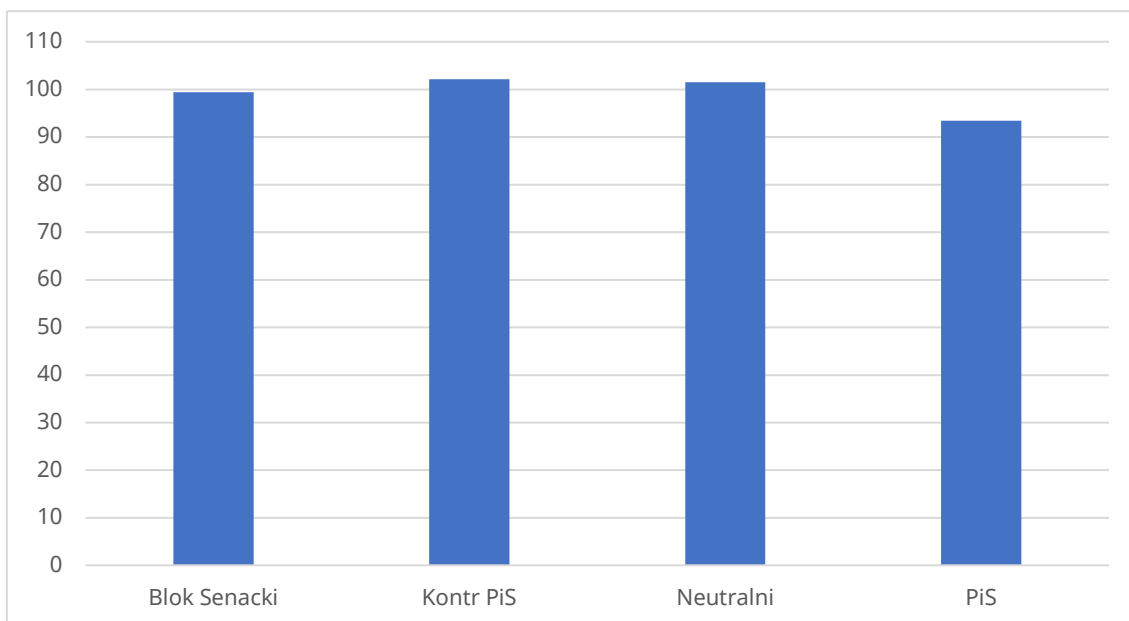
O wsparciu dla małych gmin jeszcze dokładniej

Na przykładzie II i III tury Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych przyjrzymy się jeszcze dokładniej wsparciu udzielanemu małym gminom. Do analizy bierzemy grupę samorządów liczących poniżej 6200 mieszkańców. Dodatkowo pomijamy te spośród nich, które są położone w obrębie największych aglomeracji miejskich (w wypowiedziach polityków opcji rządzącej pojawiają się bowiem sugestie sprzyjania gminom małym i położonym poza obszarami metropolitalnymi, w odróżnieniu od rzekomo wcześniej preferowanych dużych miast i obszarów największych aglomeracji). Takich niewielkich gmin jest w sumie 950; w 204 spośród nich stanowisko burmistrza lub wójta sprawuje polityk związany z którąś z partii opozycyjnych, w 140 wójt wspierany przez PiS, w 385 reprezentant komitetu lokalnego, a w 221 wójt z komitetu lokalnego, który w wyborach w 2018 roku pokonał konkurenta wspieranego przez komitet PiS. Dla uniknięcia wpływu innego kierunku polityki wskazywanej przez obóz rządowy

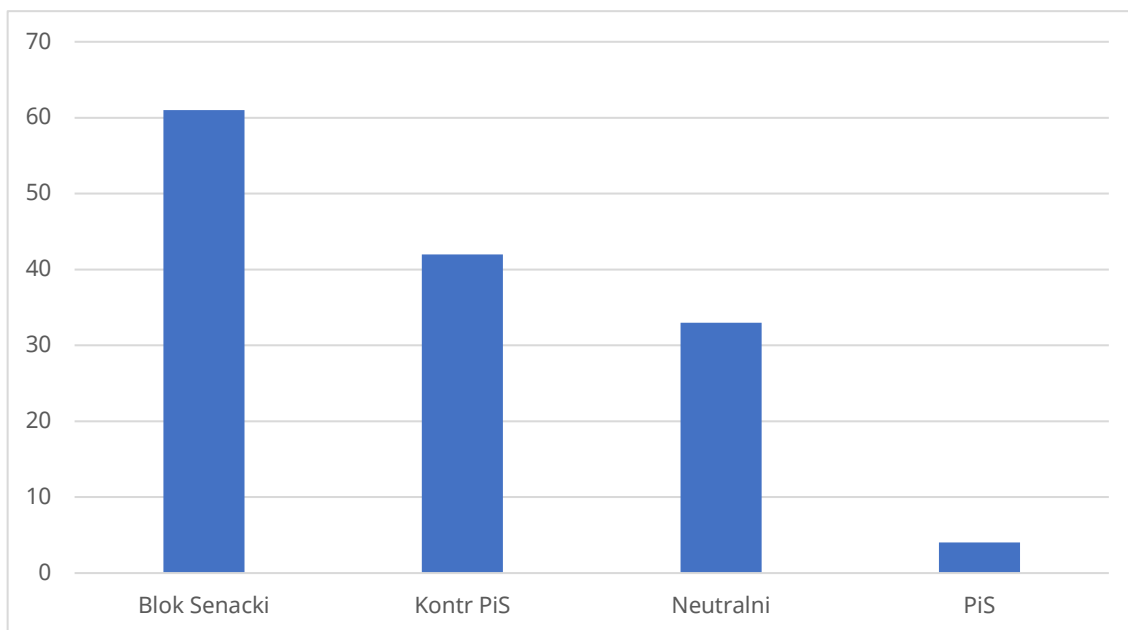
sprawdziliśmy przeciętną zamożność tych czterech grup gmin (mierzoną wielkością dochodów własnych *per capita*). Jak widać na rysunku 4, gminy rządzone przez PiS są nieco uboższe od pozostałych wymienionych tu grup, ale jest to różnica minimalna, a zatem wspieranie gmin biedniejszych nie może być przekonującym wyjaśnieniem zróżnicowania wielkości przyznanych dotacji.

Kolejny rysunek – 5 – wskazuje, że w tej stosunkowo jednorodnej, jeśli chodzi o wielkość, położenie i zamożność, grupie gmin zaledwie 4% samorządów rządzonych przez wójtów związanych z PiS, ale ponad połowa gmin z władzami związanymi z partiami opozycyjnymi nie otrzymała żadnej dotacji ani w drugim, ani trzecim naborze wniosków w programie RFIL. W końcu rysunek 6 pokazuje, że przeciętna dotacja uzyskana przez gminę z władzami związanymi z opcją rządzącą była około pięciokrotnie wyższa od dotacji otrzymanej przez gminy z samorządem powiązanim z PSL czy też PO. Ilustracje te dobitnie wskazują, że to nie wielkość (małe gminy), położenie (poza obszarem dużych aglomeracji) ani zamożność (wsparcie dla gmin biedniejszych) decydowały o zróżnicowaniu otrzymywanej od rządu pomocy w ramach programu.

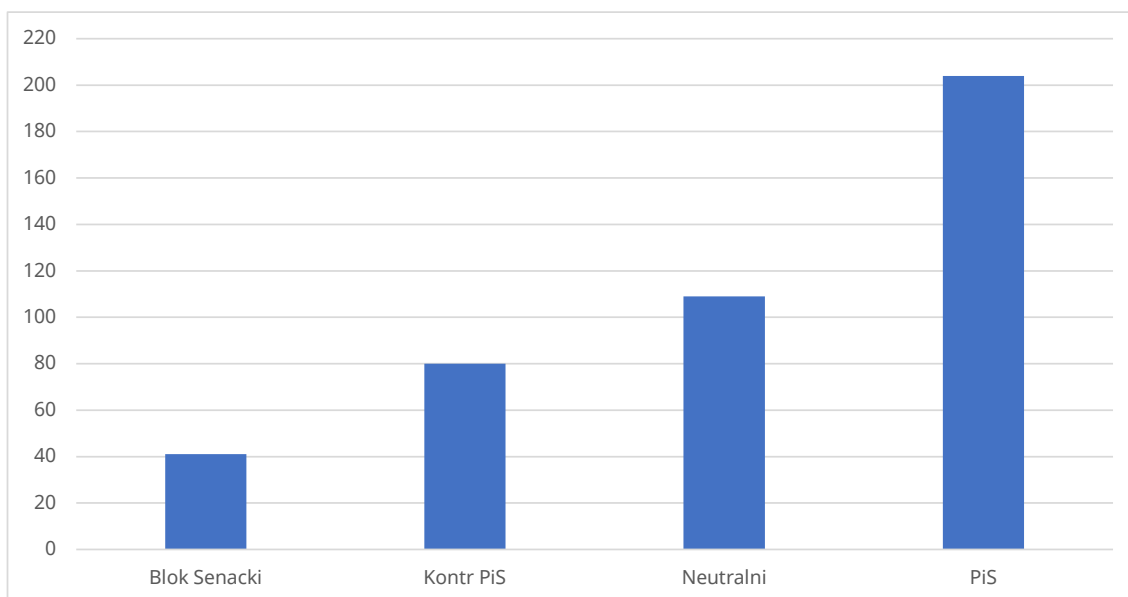
Rys. 4. Zamożność pozaaglomeracyjnych gmin do 6200 mieszkańców jako procent średniej



Rys. 5. Procent pozaaglomeracyjnych gmin do 6200 mieszkańców pominiętych przy rozdziale dotacji z RFIL



Rys. 6. Wielkość dotacji z RFIL *per capita* w gminach poza aglomeracjami liczących do 6200 mieszkańców jako procent średniej



Podsumowanie

Udzielane w ostatnich latach samorządom krajowe dotacje na inwestycje są istotnie wyższe niż dawniej, także niż w poprzednich kadencjach parlamentu. Jednak te wyższe dotacje nie przekładają się na znaczący wzrost realizowanych inwestycji. Tę pozorną sprzeczność tłumaczą niekorzystne zmiany w zakresie dochodów własnych samorządów oraz wzrastające (m.in. na skutek narzucanych przez rząd regulacji) koszty wykonywania zadań bieżących.

Najnowsze programy dotacyjne realizowane są w sposób, który zapewnia większe wsparcie małym gminom, mimo że częściej to budżety większych miast ucierpiały na skutek pandemii i zmian przepi-

sów podatkowych w ostatnich latach. Jest to zgodne z celami wprost formułowanymi przez polityków partii rządzących, którzy utrzymują, że po okresie wspierania dużych miast i obszarów metropolii należy teraz szczególnie pomagać mniejszym jednostkom. Ale co ciekawe, realizowane przed 2015 rokiem, znacznie mniejsze niż obecne, programy dotacyjne również w uprzywilejowany sposób traktowały mniejsze gminy, co zaprzecza popularnej tezie o stosowanej wtedy polityce wsparcia koncentrującej się na obszarach metropolitalnych.

Jednak najbardziej rzucającą się w oczy cechą alokacji środków z realizowanych ostatnio programów jest znaczny stopień faworyzowania samorządów rządzonych przez polityków związanych z ugrupowaniem sprawującym władzę na terenie kraju. Zakres tego „skrzywienia politycznego” jest wyraźnie większy w dotacjach przyznawanych po 2015 roku niż we wcześniejszym programie budowy dróg lokalnych (zwanym potocznie „schetynówkami”), który był największym realizowanym wtedy programem krajowego wsparcia dla inwestycji lokalnych. Nasze analizy jednoznacznie wskazują, że tego „politycznego skrzywienia” nie da się wytłumaczyć preferencjami dla gmin mniejszych i biedniejszych, położonych poza obszarem największych aglomeracji miejskich.

Przedstawione w tym raporcie obserwacje wyraźnie wskazują, że programy dotacyjne z nieprecyzyjnymi kryteriami rozdziału środków, prowadzącymi w rezultacie do podejmowania przez urzędników rządowych subiektywnych decyzji, są mocno narażone na zniekształcenia mające na celu wspieranie sojuszników i utrudnianie życia przeciwnikom politycznym. Przy czym należy podkreślić, że samo tylko wprowadzenie sztywnych algorytmów zamiast pola dla subiektywnych decyzji urzędniczych nie jest jeszcze gwarancją bardziej racjonalnej (z punktu widzenia celów ogólnospołecznych, a nie celów danego ugrupowania politycznego) alokacji środków. Wskazuje na to chociażby doświadczenie z opartym na sztywnych kryteriach konkursie dla gmin notujących najlepsze wyniki w szczepieniach przeciwko COVID-19.

Co najważniejsze jednak, opisane doświadczenia wskazują na zagrożenia łączące się z zastępowaniem dochodów własnych dotacjami rozdawanymi samorządom przez administrację rządową. Nie dość, że taki system odbiera z rąk „lokalnych suwerenów” i ich przedstawicieli decyzje dotyczące wyboru priorytetów inwestycyjnych, to jeszcze naraża samorzady na manipulacje o charakterze politycznym.

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: Izabella Sariusz-Skapska
Warszawa 2021

ISBN 978-83-66544-21-5