

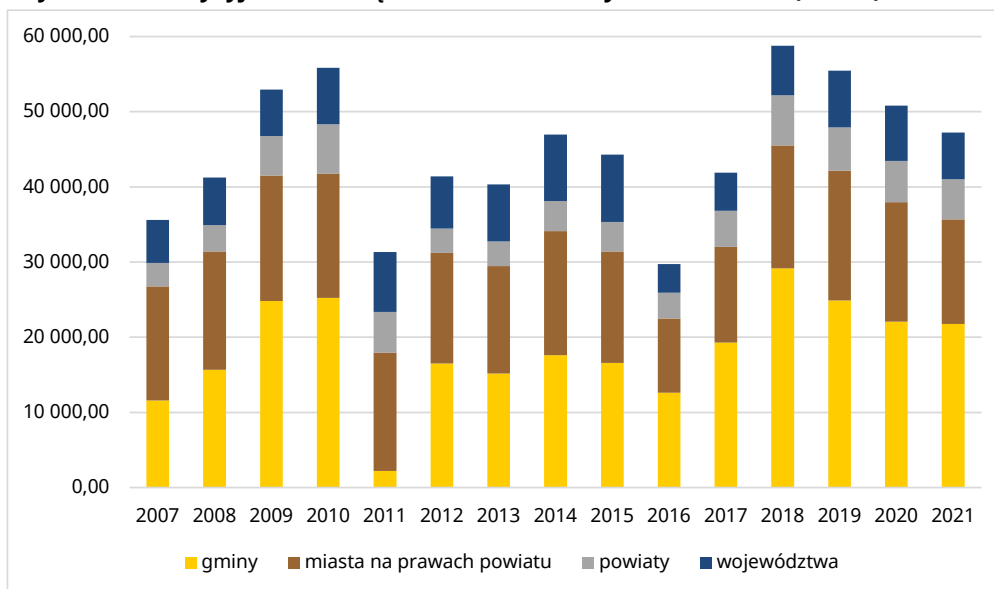


Janosikowe kumotry – podwójne standardy rządowych dotacji

Paweł Swianiewicz, Jarosław Flis

Od ponad dwóch lat przyglądamy się w kolejnych raportach dystrybucji środków w ramach różnych programów dotacyjnych oferowanych samorządom przez rząd. Urzędnicy ministerialni lubią podkreślać, że nigdy wcześniej gminy, powiaty i województwa nie korzystały z tak obfitych dotacji wspomagających ich programy rozwojowe. To prawda, choć nie dodają przy tym, że równocześnie szereg nowych przepisów osłabiło zdolność samorządów do samodzielnego inwestowania. W efekcie wielkość inwestycji lokalnych, mimo tych dodatkowych miliardów oferowanych przez rząd, wcale nie rośnie. Wręcz przeciwnie – od kilku lat obserwujemy raczej spadek tych inwestycji (rys. 1). Natomiast skoro większa część środków na inwestycje pochodzi z arbitralnie przydzielanych dotacji, oczywiste jest, że inwestowanie odbywa się ze szkodą dla możliwości społeczności lokalnych o samodzielnym decydowaniu o priorytetach rozwojowych. Jeśli dodamy do tego znane zagrożenia i opóźnienia związane z dostępem do – bardzo ważnych dla samorządów – funduszy Unii Europejskiej, to sytuacja w zakresie możliwości inwestycyjnych nie wygląda wcale tak różowo.

Rys. 1. Wydatki inwestycyjne samorządów w cenach stałych z 2021 roku (mln zł)



Jednak nie powinniśmy lekceważyć programów wsparcia oferowanych przez rząd. To naprawdę bardzo znaczące środki. Tym razem przyjrzymy się najpierw alokacji funduszy w ramach drugiego naboru Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (w dalszej części raportu będziemy mówić o nim w skrócie Polski Ład). Następnie spróbujemy podsumować wnioski wynikające ze zgromadzonych danych odnoszących się do dotychczas realizowanych programów wsparcia. Skupiamy się przy tym na dotacjach dla gmin (w tym miast na prawach powiatu), które są najważniejszym inwestorem samorządowym.

Polski Ład dla samorządów – druga edycja

Nabór wniosków w tej edycji programu trwał do 11 marca 2022 roku, a decyzje o rozdziale środków zostały ogłoszone w maju tego roku. W czasie drugiego naboru każda jednostka samorządowa (bez względu na wielkość) mogła zgłosić maksymalnie trzy wnioski o dofinansowanie, w tym:

- jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 65 mln zł;
- jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 30 mln zł;
- jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 5 mln zł.

W sumie przyznano dotacje w łącznej wysokości blisko 25 mld złotych, czyli około połowę wszystkich wydatków inwestycyjnych samorządów w poprzednim roku.

Zaledwie 21 gmin nie otrzymało żadnej dotacji, mediana wynosiła nieco ponad 1000 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a „gminy rekordzistki” otrzymały ponad 9000 zł na jednego mieszkańca.

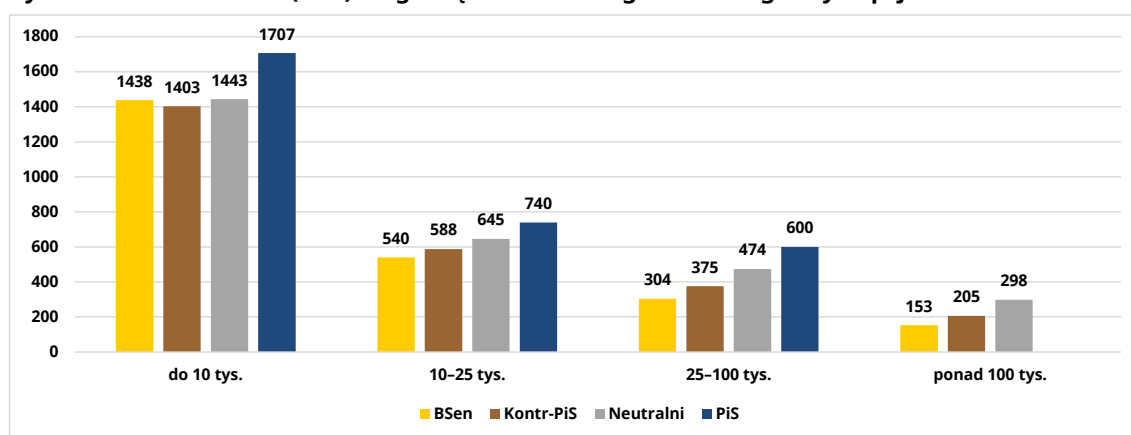
Już z samych warunków konkursu można było wnioskować, że – jak w kilku innych programach uruchamianych w ostatnich latach – w uprzywilejowanej sytuacji znajdowały się gminy małe. Faktycznie, o ile przeciętna gmina do 10 tys. mieszkańców otrzymała dotację w wysokości ponad 1400 zł na jednego mieszkańca, to już w gminach 10–25 tys. mieszkańców było to ponad dwukrotnie mniej (nieco ponad 600 zł na głowę), a w największych miastach – ponad 100 tys. mieszkańców – ponad ośmiokrotnie mniej (około 176 zł na głowę).

Tak jak to bywało we wcześniejszych rozdaniach, także i tym razem szczególnie łaskawie potraktowane zostały gminy rządzone przez włodarzy związanych z Prawem i Sprawiedliwością, natomiast znacznie mniejsze dotacje w skali całego kraju otrzymały te z wójtami, burmistrzami i prezydentami powiązani z partiami opozycyjnymi wobec opcji rządzącej. Przy czym – jak widać na rysunku 2 – nie można tej różnicy sprowadzać do faktu, że wójtowie powiązani z PiS częściej władają gminami mniejszymi, a ci związani z opozycją to częściej burmistrzowie i prezydenci większych miast. Tak jak w poprzednich opracowaniach podzieliśmy gminy na cztery grupy ze względu na opcję polityczną włodarzy:

- związani z którymś z ugrupowań opozycyjnych wchodzących w skład tzw. bloku senackiego (PO, PSL, lewica);
- wybrani z ramienia niepartyjnego komitetu lokalnego, którzy kandydowali przeciwko pretendentowi związanemu z PiS (na rysunkach grupa ta oznaczona jest jako „kontr-PiS”);
- pozostali wójtowie, burmistrzowie i prezydenci startujący w wyborach z ramienia bezpartyjnych komitetów lokalnych (oznaczani na rysunkach jako „neutralni”);
- włodarze powiązani z PiS.

Jak widać na rysunku 2 – w każdej z wyróżnionych według wielkości grup samorządów gminy z wóldarzami wywodzącymi się z PiS otrzymały wyższe dotacje niż jednostki należące do pozostałych grup. Przy czym różnica wobec gmin „opozycyjnych” (wójt, burmistrz z bloku senackiego) jest tym większa, im większa gmina – w jednostkach najmniejszych (do 10 tys. mieszkańców) różnica wynosi niecałe 20%, w gminach 10–25 tys. mieszkańców to już prawie 40%, a w przypadku gmin 25–100 tys. mieszkańców różnica jest niemal dwukrotna. Gminy z opozycyjnymi wóldarzami dostawały też niższe środki od gmin z wójtami bez jakiegokolwiek afiliacji politycznej, stąd różnica między wysokością dotacji dla gmin z wójtami z obozu rządzącego i średnią dla wszystkich gmin była nieco mniejsza – w gminach do 10 tys. mieszkańców wynosiła 16%, a w gminach 25–100 tys. mieszkańców – 54%. Swoisty wyjątek stanowią największe miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców), wśród których nie ma ani jednego rządzonego przez prezydenta związanego z PiS.

Rys. 2. Dofinansowanie (w zł) na głowę w rozbiciu wg wielkości gminy i opcji wóldarza



Nawiązując do naszych wcześniejszych raportów, możemy stwierdzić, że faworyzowanie gmin z wóldarzami powiązanymi z partią rządzącą utrzymuje się w dalszym ciągu, choć tym razem miało zdecydowanie mniejszy wymiar niż w niektórych wcześniejszych konkursach (w szczególności w pierwszym konkursowym rozdaniu środków w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, RFIL). Używając obrazowego porównania, można powiedzieć, że tym razem 97,5% przeznaczonych na program funduszy zostało rozdzielonych w sposób neutralny. Pozostałe 2,5% stanowiło swego rodzaju „haracz”, który został rozdzielony pomiędzy gminy rządzone przez „swoich”. Ze względu na to, że samorządy z wójtami i burmistrzami z obozu rządzącego są stosunkowo nieliczne, te 2,5% ogólnej sumy wystarczyło, by przeciętna taka gmina dostała (jak wyżej wspomnieliśmy) dotację od 20% do prawie 100% wyższą niż gmina z wóldarzem związanym z partią opozycyjną.

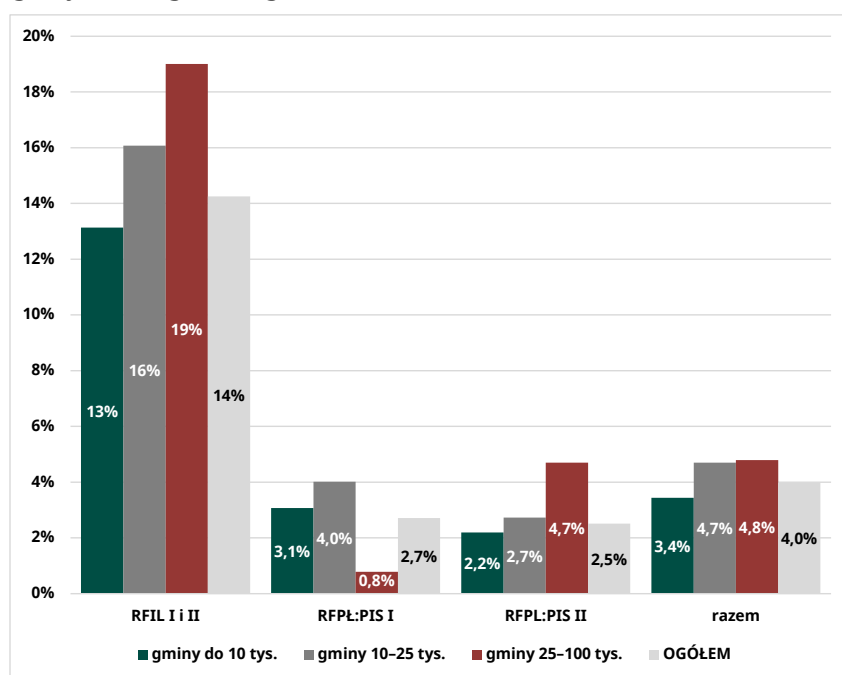
Ile kosztuje wóldarz z opozycji albo jaki zysk przynosi wójt / burmistrz z PiS?

Nasze wcześniejsze analizy umożliwiają porównanie stopnia faworyzowania samorządów z wóldarzami powiązanymi z opcją rządzącą. Pomijamy tu pierwszy z dużych programów – realizowany jeszcze w 2019 roku Fundusz Dróg Samorządowych – i koncentrujemy się na programach wprowadzanych do roku 2022. Dzielimy je na trzy części: Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (łącznie dane z obu rozdań konkursowych tego programu), Polski Ład – Program Inwestycji Strategicznych rozdanie I, Polski Ład – Program Inwestycji Strategicznych rozdanie II.

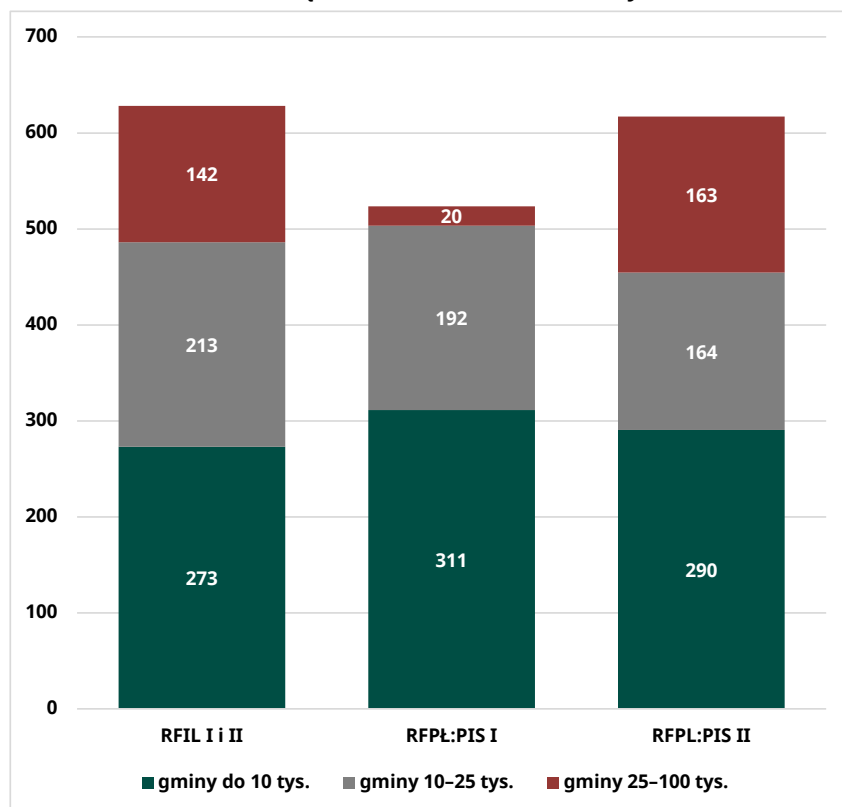
Jak już wspomnieliśmy, „bonus” dla gmin z wójtami i burmistrzami z PiS w przypadku ostatniego rozdania z programu Polski Ład wynosił około 2,5% całości rozdysponowanej kwoty, przy czym był stosunkowo największy w dużych gminach liczących 25–100 tys. mieszkańców (ale nie w największych

miastach, powyżej 100 tys. mieszkańców, bo tam nie ma prezydentów z PiS), a najmniejszy w gminach do 10 tys. mieszkańców. W przypadku konkursu Polski Ład I kwota rozdysponowana między gminy z wójtami z obozu rządzącego była minimalnie większa – 2,7%. Ale największe wykrzywienie alokacji środków na korzyść gmin związanych z opcją rządzącą miało miejsce w pierwszych programach RFIL – obrazowo ujmując, kwota rozdzielona „po równo” to było 86% sumy przeznaczanej na dotacje, a aż 14% (czyli jedna siódma całości) trafiło dodatkowo do gmin z wójtami i burmistrzami powiązanych z PiS. Obrazowo przedstawia to rysunek 3.

Rys. 3. Środki otrzymane przez samorządy związane z PiS jako nadwyżka względem średniej w poszczególnych kategoriach gmin



Rys. 4. Dodatkowe środki dla samorządów z PiS w milionach złotych



Poza pierwszym programem (RFIL) ten stopień preferowania powiązanych z władzą państwową samorządów może się wydawać stosunkowo niewielki, sięga przecież mniej niż 3% przeznaczonych na dotacje kwoty (pomijamy tu oczywisty wyjątek, że każde motywowane politycznie skrzywienie rozdziału środków powinno być traktowane jako negatywne zjawisko o charakterze patologii, bez względu na jego rozmiar). Ale można spojrzeć na te dane w inny sposób, podważający taką łagodną interpretację. Ten „bonus specjalny” można też wyrazić nie w postaci procentu od łącznej sumy dotacji, ale w łącznej kwocie na niego przeznaczonej (rys. 4). Z przeprowadzonego wyliczenia wynika, że gminy rządzone przez władarzy z PiS dostały w każdym z programów realizowanych od 2020 roku od 520 do 625 milionów złotych więcej, niż gdyby dostały tyle, ile wynosiła średnia dotacja na głowę w gminach danej wielkości. Można powiedzieć, że jest to wartość „nagrody” przyznanej przez władze krajowe społeczności lokalnej za „odpowiednie” głosowanie w poprzednich wyborach samorządowych. W trzech programach łącznie na takie „nagrody” przeznaczono 1,77 mld złotych.

Rządowe dotacje dla samorządów – w stronę podsumowania

Analizie każdego z konkursów dotacyjnych można zarzucić fragmentaryczność. Istotnie, politycy PiS indagowani w przeszłości w sprawie wyników naszych analiz odpowiadali m.in. że przedstawiamy tylko fragment, bo przecież były także inne konkursy i całościowy obraz może odbiegać od naszych wniosków. Spróbujmy się zatem przyjrzeć danym odnoszącym się do całości dotacji przekazywanych samorządom w 2021 roku. Analiza opiera się na sprawozdaniach z wykonania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wzięliśmy pod uwagę wszystkie dotacje przekazywane samorządom przez budżet państwa bądź państwowe fundusze celowe¹. Pominęliśmy tylko dotacje na zadania bieżące związane z edukacją przedszkolną oraz z pomocą społeczną, ponieważ te strumienie są w znacznym stopniu regulowane przez zawarte w przepisach algorytmy pozostawiające tylko minimalny zakres swobody arbitralnym decyzjom urzędników rządowych. Elementem uwzględnionych przez nas kwot są środki przekazywane w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, a także z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, ale również z wielu innych, mniejszych programów dotacyjnych. Możemy więc całościowo przyjrzeć się, dokąd kierowana była finansowa pomoc rządu dla samorządów w tej części, która nie jest ściśle regulowana ustawowo (jak np. środki z subwencji wyrównawczej albo subwencji oświatowej), a na której rozdział mają wpływ decyzje podejmowane przez polityków i urzędników administracji rządowej.

Uwzględnione przez nas dotacje w 2021 roku wyniosły w sumie nieco ponad 10,1 mld złotych, co stanowiło nieco ponad 3% wszystkich dochodów budżetowych samorządów. Nieco więcej niż trzy czwarte tej przekazanej samorządom kwoty stanowiły dotacje na zadania inwestycyjne. Najwięcej (prawie 40%) wiązało się z zadaniami w zakresie transportu (budowa i remonty dróg, zakup taboru komunikacji publicznej).

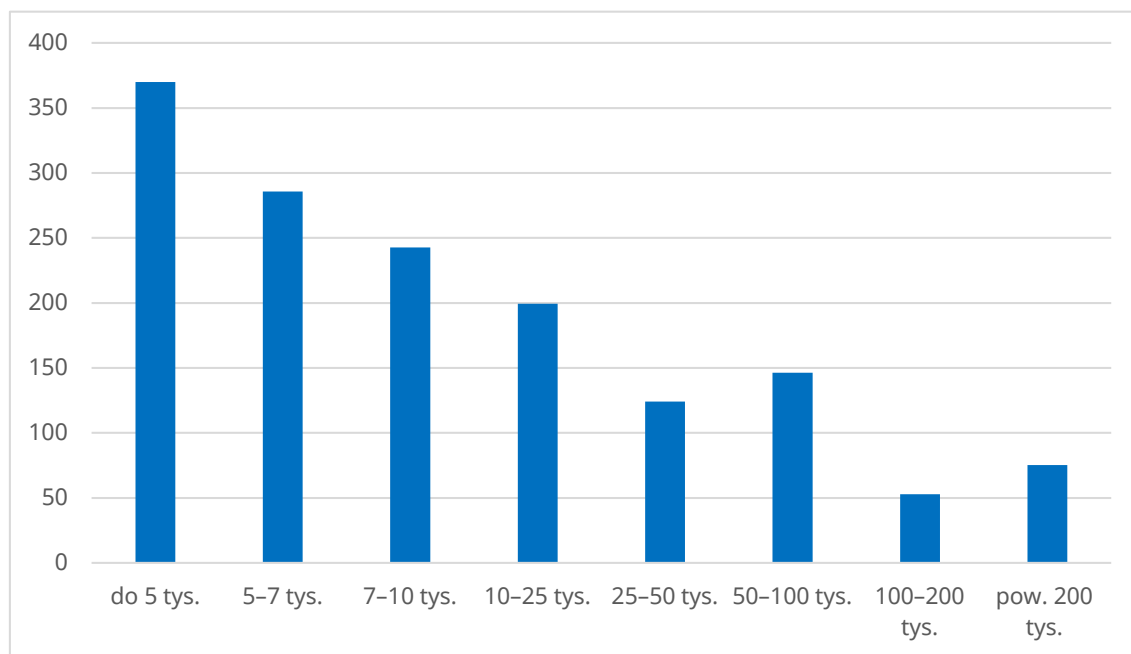
W retoryce rządu często słyszy się, że na wsparcie mogą liczyć przede wszystkim małe gminy, od wielu lat zaniedbywane i znajdujące się w gorszej sytuacji finansowej od dużych miast. Pomijamy tutaj dyskusję, czy ta diagnoza o uprzywilejowaniu większych miast kosztem małych gmin jest prawidłowa. Naszym zdaniem jest to bardzo duże uproszczenie, niebiorące pod uwagę zróżnicowanej sytuacji finansowej i gospodarczej dużych miast, a także ignorujące fakt, że ze względu na wykonywane zadania

¹ Mówiąc precyzyjnie, wzięliśmy pod uwagę dochody zapisane w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: 203, 213, 217, 218, 223, 609, 610, 626, 633, 635, 643, 653, z wyłączeniem środków przekazywanych na finansowanie bądź współfinansowanie projektów wspieranych przez fundusze Unii Europejskiej oraz z wyłączeniem środków przekazywanych w ramach rozdziału klasyfikacji budżetowej 80104 (przedszkola) oraz działu 852 (pomoc społeczna).

największe miasta mają niejednokrotnie większe potrzeby wydatkowe (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) w porównaniu z małymi miejscowościami. Posługując się przykładem – pacjenci z mniejszych miejscowości, przyjeżdżając do znajdującego się w mieście wojewódzkiego szpitala specjalistycznego, jeżdżą ulicami utrzymywanymi z budżetu tego miasta. Niedoinwestowanie takich dróg odbija się także na jakości życia mieszkańców całego regionu. To oczywiście tylko jeden z licznych, możliwych do podania przykładów. Warto pamiętać, że z wielu usług komunalnych korzystają w dużych miastach codziennie nie tylko ich mieszkańcy, ale i osoby dojeżdżające do pracy czy załatwiające inne sprawy w centrum aglomeracji. Duże miasta ponoszą też znaczne koszty utrzymania np. komunikacji miejskiej oraz głównych dróg przechodzących przez ich teren, które to zadania nie obciążają mniejszych miejscowości. A odwołując się do najbardziej współczesnych doświadczeń, z dostępnych danych wynika, że to część największych miast oraz gmin podmiejskich ponosi największe koszty związane z obecnością uchodźców wojennych z Ukrainy.

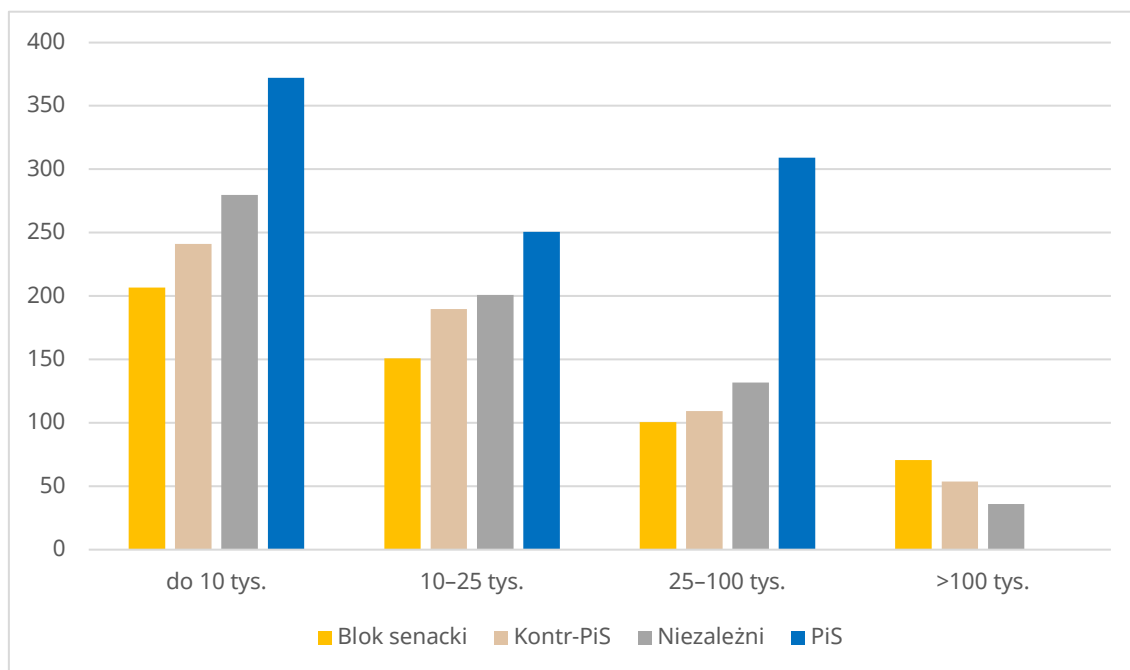
Pomija się również, że zmieniające się w ostatnich latach przepisy dotyczące dochodów własnych w większym stopniu uderzały w budżety dużych miast, gdzie sytuacja zmieniała się najbardziej niekorzystnie na tle innych jednostek samorządowych. Pomińmy na razie jednak te wątpliwości, koncentrując się na sprawdzeniu, czy i w jaki sposób pojawiający się w wypowiedziach wielu polityków rządowych cel redystrybucyjny jest w praktyce realizowany. Dane na rysunku 5 wskazują, że faktycznie małe gminy mogą zazwyczaj liczyć na większe wsparcie w postaci otrzymywanych dotacji. Gminy najmniejsze (do 5 tys. mieszkańców) otrzymują w przeliczeniu na jednego mieszkańca prawie trzykrotnie większe wsparcie niż gminy powyżej 25 tys. i prawie siedmiokrotnie większe niż duże miasta, liczące powyżej 100 tys. mieszkańców.

Rys. 5. Wielkość dotacji krajowych na głowę a liczba mieszkańców gminy (2021)



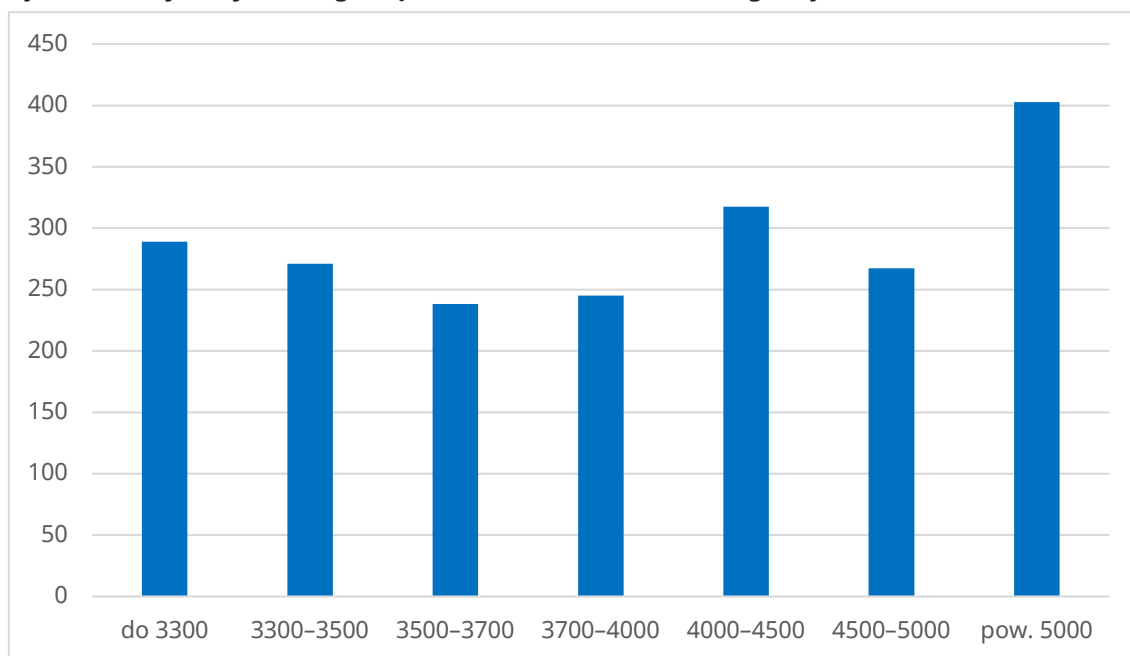
A zatem, jeśli liczymy na wysoką dotację od rządu, lepiej być małą gminą niż większym miastem. No chyba że ma się burmistrza wywodzącego się z PiS, wtedy znaczniejsza liczba mieszkańców nie przeszkadza w otrzymaniu dużej dotacji (por. dane na rys. 6). Tylko miasta największe, powyżej 100 tys. mieszkańców, są słabo wspomagane bez względu na kolor polityczny ich włodarza. Tak się jednak składa, że w ani jednym z tych miast prezydentem nie jest polityk związany z PiS.

Rys. 6. Dotacje krajowe na głowę a wielkość gminy (mediany)



Co ciekawe, wbrew redystrybucyjno-wyrównawczej retoryce rządu, nie widać, by wyższe dotacje otrzymywały najmniej zamożne samorządy (por. rys. 7).

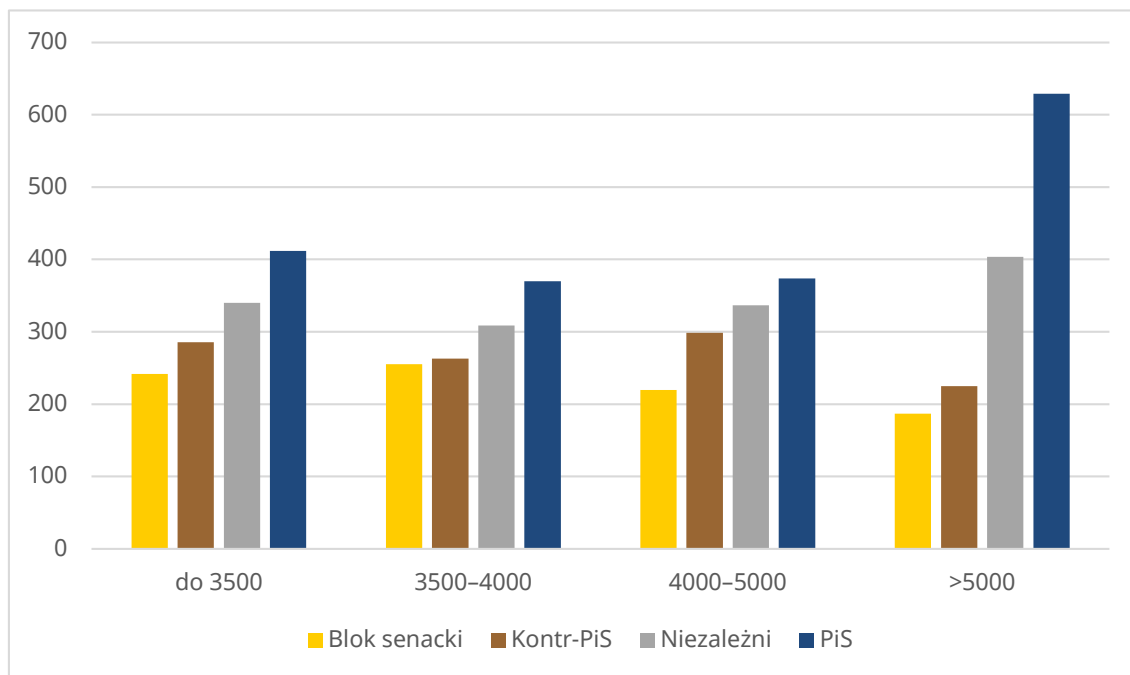
Rys. 7². Dotacje krajowe na głowę w zależności od zamożności gminy (2021)



2 Jako miarę zamożności przyjęliśmy tu dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca pochodzące z dochodów własnych (powiększonych o skutki wprowadzonych decyzją władz gminy obniżek stawek, ulg, zwolnień, umorzeń i odroczeń podatków lokalnych) oraz subwencji ogólnej.

Zależność jest bardziej skomplikowana. Jak pokazują dane na rysunku 8, najbogatsze gminy faktycznie dostają mniejsze wsparcie z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych, ale tylko wtedy, kiedy mają burmistrza wywodzącego się z ugrupowań opozycyjnych. Jeśli burmistrz związany jest z PiS, zamożność nie przeszkadza w otrzymywaniu wysokich dotacji, a może nawet pomaga, bo przecież przykłady „naszych sukcesów” trzeba wspierać i odpowiednio nagradzać.

Rys. 8. Dotacje krajowe na głowę w zależności od zamożności gminy (2021)



Kiedy podsumowujemy obserwacje dotyczące zarówno niedawnego rozdania samorządom dotacji przyznawanych w ramach Polskiego Ładu, jak i wcześniejszych konkursów oraz łącznych danych odnoszących się do wszystkich przekazywanych dotacji, wyłania się w miarę spójny obraz polityki rządu w tym obszarze. Składa się on z dwóch elementów. Jednym z nich jest wsparcie kierowane przede wszystkim do małych gmin przy równoczesnym ograniczaniu go w przypadku średnich miast oraz minimalizowaniu pomocy dla miast dużych. Nawiązuje to do retoryki wsparcia Polski lokalnej, przeciwstawianej znajdującym się w uprzywilejowanej sytuacji obszarom metropolitalnym. Rząd przedstawia się zatem jako swego rodzaju Janosik niosący pomoc biedniejszym. Nie ma przy tym większego znaczenia, że to uprzywilejowanie w niektórych sytuacjach jest rzekome ani że to w największych aglomeracjach zmiany sytuacji w zakresie dochodów własnych były w ostatnich latach najbardziej niekorzystne. Posługując się zatem analogią do Janosika, możemy powiedzieć, że głosząc pomoc biedniejszym, rząd w rzeczywistości wspomaga mniejszych, którzy niekoniecznie są ubodzy, pomija zaś zupełnie niezamożnych, ale większych. Drugi element tej polityki to konsekwentne, powtarzane w kolejnych konkursach i programach, wspieranie w większym stopniu samorządów związanych osobami władzami z partią rządzącą. Stopień tej preferencji zmienia się (najwyższy był w pierwszych konkursach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych), ale powtarza się za każdym razem.

Pierwsze kryterium – urbanizacyjne, zakładające wsparcie dla mniejszych gmin w mniej zurbanizowanych częściach kraju – może i powinno być przedmiotem zwykłej politycznej debaty. Debata, w której szczególnie rozważylibyśmy uzasadnienie dla terytorialnych przechyłów i ich pożądaną skalę. Tak jak od lat prowadzone są (wciąż niezakończone) debaty na temat „janosikowego”. Nie ma jednak wątpliwości, że kryterium to nie powinno służyć maskowaniu uprzywilejowania „janosikowych

kumotrów” – polityków lokalnych, których jedynym wyróżnikiem jest polityczna przynależność, a w szczególności więź z obozem rządzącym centralnie. Tymczasem takie uprzywilejowanie jest najwyraźniej stałym elementem rządowych programów. Nawet jeśli jego skala – być może także pod wpływem publicznej krytyki – przestała być tak widowiskowa, jak w pierwszym rozdziale „konkursowego” centralnego wsparcia, to w kwotach bezwzględnych pozostaje na stałym poziomie. To tworzy bardzo niebezpieczny precedens, którego zadomowienie się w polskim życiu politycznym byłoby fatalnym scenariuszem.

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 Zakładu Studiów Społeczno-Ekonomicznych w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. 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-Skąpska
Warszawa 2022
ISBN 978-83-66544-72-7