



# Program Inwestycji Strategicznych dla terenów popegeerowskich: realne czy pozorne wsparcie?

**Paweł Swianiewicz**

Program wsparcia dla gmin, w których funkcjonowały państwowe gospodarstwa rolne, uruchamiany był dwukrotnie. Zimą 2021 roku prowadzono nabór w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Środki zostały przyznane już w czerwcu tego roku – w sumie rozdysponowano ponad 300 mln złotych. Zgodnie z założeniami programu z dofinansowania mogły skorzystać „gminy, na terenie których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej”.

Znacznie większe środki rozdysponowano latem 2022 roku w ramach Programu Inwestycji Strategicznych. W wyniku przeprowadzonego konkursu wsparcie otrzymały: 220 powiatów (w sumie prawie 700 mln złotych), cztery związki międzygminne (razem niespełna 15 mln zł) i ponad 1300 gmin (łącznie prawie 3,3 mld złotych). W niniejszym opracowaniu koncentrujemy się na tym nowszym, przeprowadzonym w roku 2022, konkursie.

Premier Mateusz Morawiecki mówił o założeniach i potrzebie takiego programu m.in.<sup>1</sup>:

To jest podstawowe zadanie, które dla mnie osobiście jest jednym z kluczowych, jednym z najważniejszych, jakie sam przed sobą stawiam, aby te gminy i powiaty popegeerowskie naprawdę nigdy więcej nie doświadczyły tego liberalnego, neoliberalnego zła... Nawet jeżeli będą próbowali ją [taką politykę – przyp. P.S.] wykpić, bo ona nie służy przede wszystkim wielkim miastom. Ona służy gminom, powiatom, mniejszym miastom i średnim miastom... grzechem pierworodnym III RP było to, co się działo wokół PGR-ów. Wykluczenie miejscowości popegeerowskich było widoczne

<sup>1</sup> Cytaty za: <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/program-inwestycji-strategicznych-4-mld-zl-dla-1300-gmin-popegeerowskich> [dostęp: 31.10.2022].

gołym okiem. Ten grzech zaniedbania był jednym z największych u zarania wolnej Polski... To jest dofinansowanie, jakiego nigdy we współpracy rządu i samorządu nie było. To dofinansowanie, które pozwoli, żeby robić inwestycje tam, gdzie przez dekady tych inwestycji nie było, bo nie było środków nawet na wkład własny.

Pomińmy tu ewentualną polemikę z niektórymi tezami dotyczącymi interpretacji najnowszej historii Polski – to temat, który zasługiwałby na odrębną, wcale niełatwą dyskusję. W niniejszym opracowaniu skupimy się na analizie, jak założenia programu zostały zrealizowane w praktyce.

## Pomoc dla gmin popegeerowskich, czyli których?

Zacznijmy od gmin uprawnionych do uczestnictwa w programie. Tytuł sugeruje, że chodzi o gminy, gdzie w okresie PRL-u funkcjonowały PGR-y, które uległy potem likwidacji, pozostawiając po sobie wiele trudnych do rozwiązania problemów społecznych i szybko dekapitalizującą się infrastrukturę. Można by oczekiwać, że program skoncentruje się na gminach, w których PGR-y były podstawą gospodarki lokalnej, a w związku z tym ich upadek stwarzał duże problemy dla całej społeczności lokalnej. Ale w rzeczywistości – co potwierdzają także dane o faktycznie przyznanych dotacjach – możliwości aplikowania były znacznie szersze. O tym będzie mowa jeszcze dalej – wśród otrzymujących dotacje były gminy, gdzie np. znajdowała się siedziba PGR-u, którego cała działalność rolnicza była jednak prowadzona na terenie innych gmin. Zatem negatywne konsekwencje likwidacji tego PGR-u były ponoszone przede wszystkim przez te gminy, a nie przez tę z siedzibą dyrekcji.

W większości dalej przedstawianych analiz koncentrujemy się głównie na gminach, w których gospodarce PGR-y odgrywały znaczną rolę. Jako wartość graniczną przyjęliśmy ponad 1/3 użytków rolnych w gminie zajmowanych przez uspołecznione gospodarstwa rolne (zdecydowana ich większość to właśnie PGR-y). Raport próbuje więc odpowiedzieć na pytanie, jak rozdystrybuowano środki przekazane do gmin ze znacznym udziałem PGR-ów w strukturze gospodarczej w końcowym okresie PRL-u i na początku lat 90. XX wieku.

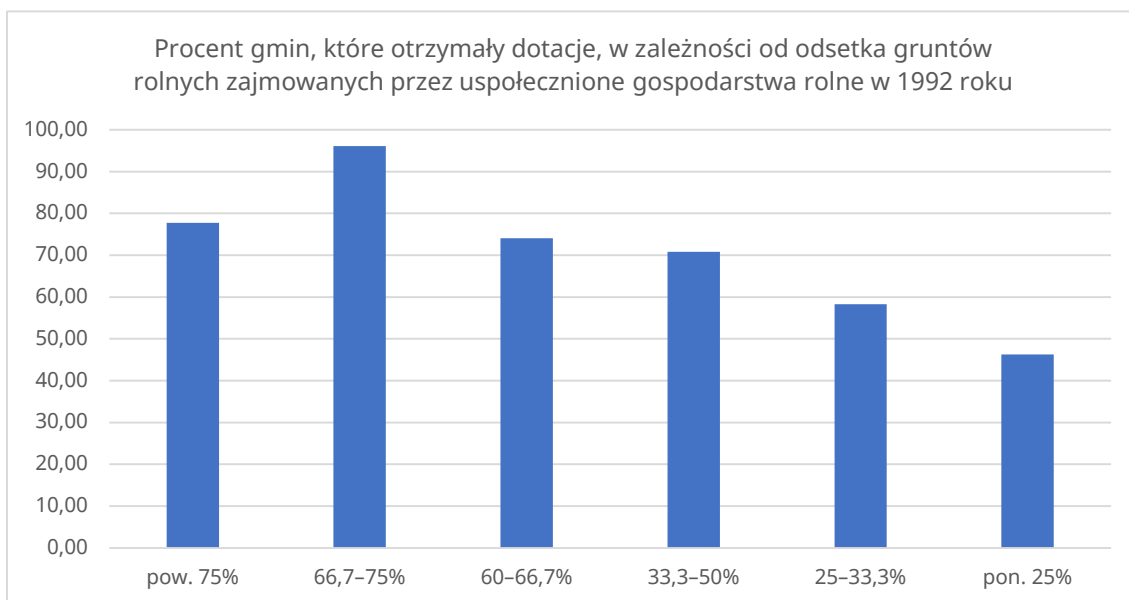
Sposób wyróżnienia grupy gmin o dużym udziale PGR-ów w strukturze gospodarki wymaga wyjaśnienia metodycznego. Najbardziej właściwe byłoby posłużenie się danymi o strukturze rolnictwa z końca lat 80. XX wieku. Jednak duża liczba zmian granic gmin, jakie dokonały się od tego czasu, czyni takie porównanie bardzo trudnym. Dlatego posługujemy się danymi o strukturze własnościowej rolnictwa w roku 1992 – przy takim podejściu problem zmian granic wprawdzie wciąż występuje, ale jest znacznie mniejszy. Trzeba przy tym pamiętać, że mogło się zdarzyć, że jakieś istotne zmiany własnościowe zaszły w latach 1990–1991. Były to jednak pojedyncze przypadki niezmieniające ogólnego obrazu. Na wszelki wypadek sprawdziliśmy, że korelacja między udziałem prywatnych gospodarstw rolnych w całości ziemi użytkowanej rolniczo w latach 1985 i 1992 wynosi 0,97, a więc przyjęcie danych za rok 1992 nie może zasadniczo zniekształcać obrazu. Jako wartość graniczną przyjęliśmy 66,7% gruntów rolnych we władaniu gospodarstw indywidualnych. W całej populacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich tych o niższym odsetku gospodarstw indywidualnych jest 28,5%, ale są one bardzo nierównomiernie rozmieszczone. Chociażby w byłym województwie zielonogórskim stanowią one ponad 97%, podczas gdy np. w byłym województwie rzeszowskim nie ma ich wcale.

Do tak zdefiniowanych gmin popegeerowskich trafiło 40% dotacji przyznanych samorządom gminnym. Pozostałe 60% otrzymały samorządy, w których udział PGR-ów był niewielki lub nawet minimalny. W sumie 19 mln złotych dostało osiem miast liczących powyżej 50 tys. mieszkańców, a te przecięz trudno nazwać małymi gminami popegeerowskimi, o których mówił premier Mateusz Morawiecki. Największą dotację w tej grupie otrzymał Mielec – prawie 5 mln zł. Oczywiście użytki rolne pojawiają się też w miastach (a jeszcze bardziej były obecne przed 30 laty), ale nie stanowią istotnej części całości

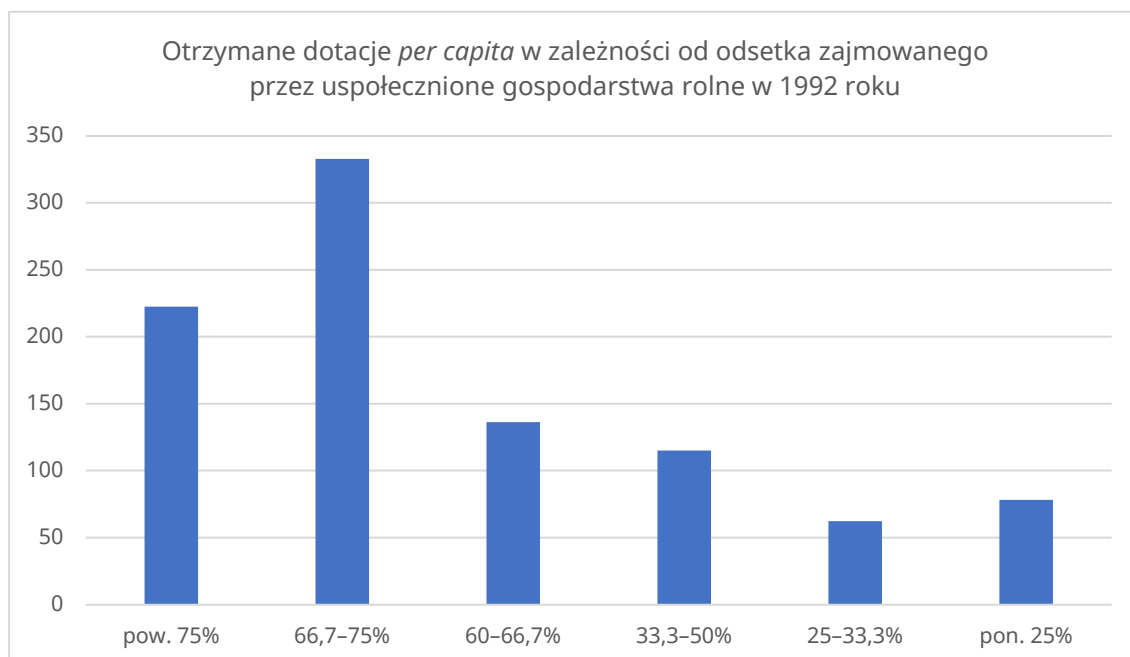
gruntów i nie mają wpływu na dominujące cechy struktury gospodarczej miasta. Ciekawy jest przypadek Dębicy (która otrzymała dotację 1,8 mln zł) – znajdowała się tam siedziba potężnego w swoim czasie PGR-u Iglopol, ale w samym mieście 94% (niewielkich w sumie) gruntów rolnych zajmowały prywatne gospodarstwa. Wymienione tu sumy były rzecz jasna niewielkim ułamkiem budżetów miast, stanowiły też marginalną część środków przeznaczonych na cały program, ale pokazują, że kryteria ubiegania się o dotacje nie w pełni odpowiadały oficjalnie formułowanym celom programu. W sumie – gdyby przyrzeć się danym o strukturze rolnictwa zarówno w 1985, jak i w 1992 roku – da się odnaleźć 24 gminy, które były beneficjentami dotacji dla gmin popegeerowskich, a w których udział PGR-ów w strukturze użytkowania gruntów rolnych wynosił mniej niż 1%, w tym w jednej takich gruntów PGR-owskich nie było wcale.

Wszystko to nie dyskwalifikuje użyteczności programu, choć wskazuje, że precyzja realizowanych celów odbiega od deklarowanych. Prawdą jest również, że gminy, które faktycznie można uznać za popegeerowskie, miały większą szansę i dostawały na ogół wyższe dotacje. Ilustrują to rys. 1 i 2.

Rys. 1



Rys. 2



Dotację z omawianego programu otrzymało ponad 70% gmin, w których PGR-y stanowiły ponad 2/3 terenów rolniczych, ale mniej niż 50% gmin, w których udział PGR-ów nie przekraczał 1/4 powierzchni użytków rolnych. Jeszcze większe są różnice w wielkości otrzymanych dotacji. Przeciętna gmina, w której PGR-y zajmowały ponad 2/3 użytków rolnych, otrzymała w przeliczeniu na jednego mieszkańca ponad 200 zł, ale w gminach, w których udział PGR-ów był mniejszy niż 1/3, było to zdecydowanie poniżej 100 zł na jednego mieszkańca.

## Pomoc dla gmin najbardziej potrzebujących czy „sami swoi”?

We wcześniejszych raportach, przygotowywanych z Jarosławem Flisem, stwierdziliśmy, że rozdział funduszy oferowanych samorządom przez rząd był skrzywiony politycznie. Ponadproporcjonalnie dużo środków płynęło do gmin, w których wójt związany był z rządzącym PiS, zaś często pomijane przy rozdziale dotacji były gminy rządzone przez wójta związanego z którymś z ugrupowań opozycyjnych (PSL, PO, ewentualnie Lewica). Tym razem można było spodziewać się innego rozkładu. Przede wszystkim cele programu zostały sformułowane w ten sposób, że środki miały trafiać głównie do regionów, gdzie poparcie dla PiS jest raczej słabe. PGR-y w największym stopniu funkcjonowały w Polsce zachodniej i północnej, na ziemiach przyłączonych do Polski po II wojnie światowej. Znacznie mniej było ich w regionach będących „matecznikiem PiS” – Polsce wschodniej i południowo-wschodniej (poza wysiedlonymi w ramach Akcji „Wisła” terenami Bieszczadów i Beskidu Niskiego). Jeśli weźmiemy pod uwagę tereny, gdzie PGR-y odgrywały znaczną rolę w strukturze rolnictwa (zajmowały ponad 1/3 powierzchni użytków rolnych), to w Polsce wschodniej i południowo-wschodniej znajdziemy tylko pojedyncze takie gminy (3 w woj. małopolskim, 1 w świętokrzyskim, 5 w podlaskim, 6 w lubelskim, 15 w podkarpackim). Tymczasem w Polsce północnej i zachodniej stanowiły one zdecydowaną większość (woj. dolnośląskie – 131, zachodniopomorskie – 103, warmińsko-mazurskie – 82, wielkopolskie – 88, lubuskie – 74). Zróżnicowanie to pokazuje dokładniej tabela 1.

Tabela 1. Udział procentowy gmin, w których udział PGR-ów przekraczał 1/3 całości użytków rolnych

zachodniopomorskie	95
lubuskie	91
dolnośląskie	78
warmińsko-mazurskie	75
pomorskie	56
opolskie	54
wielkopolskie	39
kujawsko-pomorskie	19
śląskie	11
podkarpackie	9
podlaskie	4
lubelskie	3
małopolskie	2
mazowieckie	1
świętokrzyskie	1
łódzkie	0

Tabela 2 pokazuje jednoznacznie, że poparcie dla PiS w gminach popegeerowskich jest znacząco słabsze niż przeciętnie w całym kraju. O ile udział gmin, których wójt związany jest z PiS, wynosi w całym kraju 14%, o tyle wśród samorządów na terenach popegeerowskich sięga zaledwie 3%.

Tabela 2. Procentowy rozkład gmin w zależności od opcji politycznej wójta (burmistrza)

	cała Polska	gminy popegeerowskie
Blok Senacki	20	19
Kontr-PiS	31	28
Neutralni	36	50
PiS	14	3

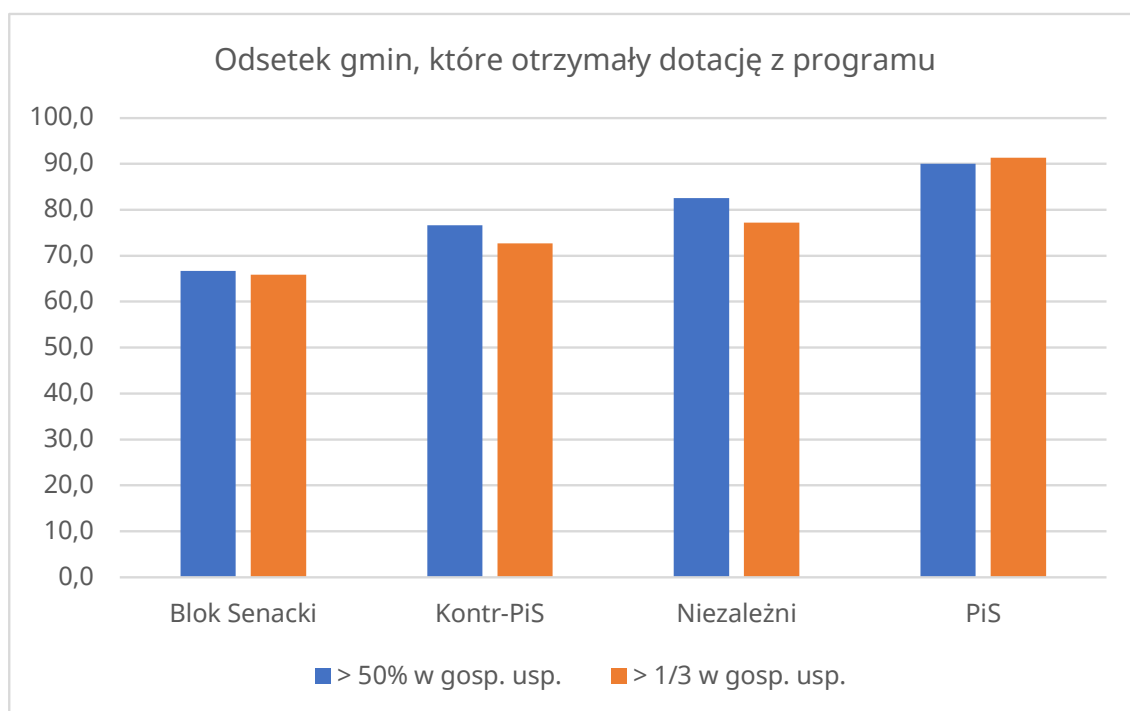
Podobnie jak we wcześniej publikowanych analizach ogół gmin podzieliliśmy na cztery grupy ze względu na orientację polityczną wójta. Jako „PiS” oznaczyliśmy włodarzy będących kandydatami partii tworzących obóz rządzący, członkami tej partii startującymi z komitetów wyborczych oraz takich kandydatów, których oficjalne poparcie przez PiS zostało odnotowane w dokumentach PKW. Jako „Blok Senacki” oznaczyliśmy kandydatów związanych z partiami tworzącymi taki blok w wyborach senackich w 2019 roku – Platformy Obywatelskiej, Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Jako „Kontr-PiS” oznaczyliśmy tych kandydatów komitetów lokalnych, którzy mieli konkurentów z PiS. Pozostali kandydaci zostali oznaczeni jako „neutralni”.

Tym razem rząd zdecydował się więc sfinansować program mający pomóc rozwiązywać problemy na terenach, gdzie poparcie dla ugrupowania rządzącego jest stosunkowo niewielkie. Zasadne wydawało się zatem oczekiwanie, że w tym przypadku w alokacji środków nie będziemy obserwować żadnego skrzywienia mającego podłoże w polityce partyjnej.

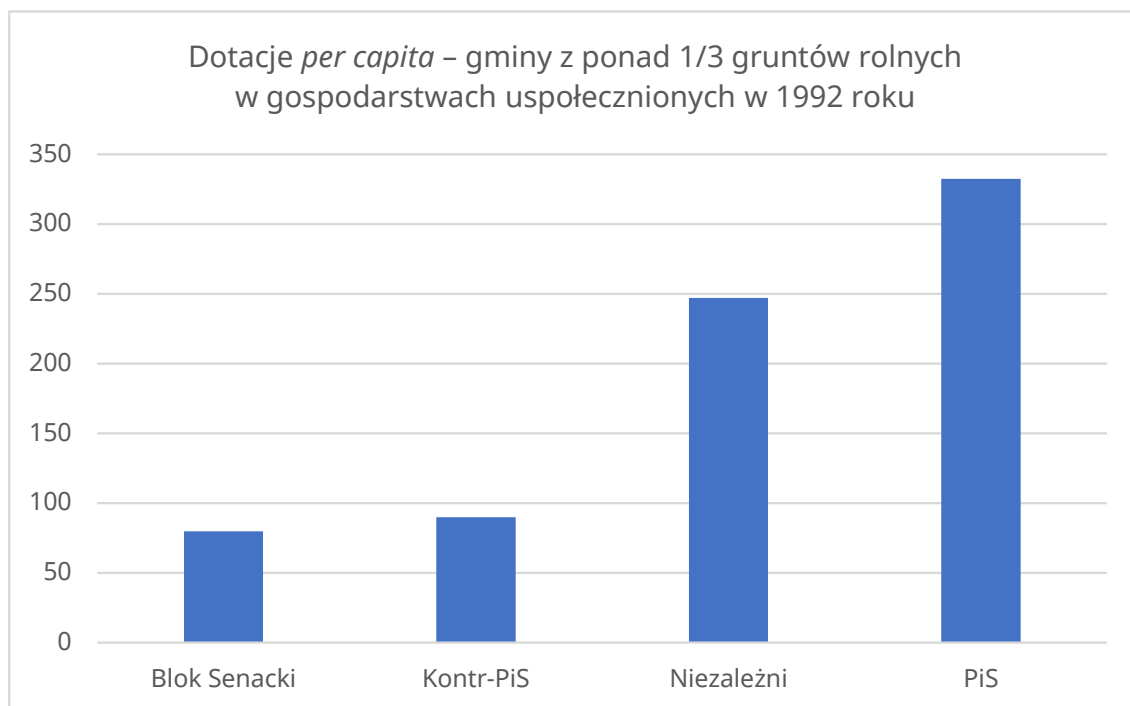
Okazało się jednak, że sprawa nie jest tak prosta. Po pierwsze, przyjęte wyżej rozumowanie jest już podważane przez omawiany wcześniej fakt, że wbrew swojej nazwie pieniądze z dotacji nie trafiały wyłącznie do gmin, w których PGR-y są faktycznie istotną częścią społeczno-gospodarczego dziedzictwa PRL-u. Po drugie, nawet jeśli skoncentrujemy się na tych gminach, które można uznać za faktycznie popegeerowskie (znaczny udział PGR-ów w użytkach rolnych), to okazuje się, że bardzo nieliczna grupa gmin rządzonych przez wójta powiązanego z PiS także i tym razem mogła liczyć na przychylniejsze traktowanie. Wskazują na to dane przedstawione na rysunkach 3 i 4.

Jeśli weźmiemy pod uwagę tylko gminy, w których PGR-y zajmowały ponad połowę użytków rolnych, to szansa na otrzymanie dotacji w gminie z wójtem związanym z PiS wynosiła ponad 90%, a w gminie z wójtem mającym powiązania z jedną z partii opozycyjnych spadała do około 65%. Sytuacja wygląda niemal identycznie w przypadku gmin, w których udział gruntów pegeerowskich przekraczał 1/3 ogólnej powierzchni użytków rolnych. Jeszcze znaczniejsze są różnice między wyróżnionymi grupami gmin, gdy bierze się pod uwagę przeciętną wielkość otrzymanej dotacji. W tym przypadku wartość dla gmin z wójtem z PiS jest około czterokrotnie wyższa od wartości dla gmin mających wójta z PSL lub PO.

Rys. 3.



Rys. 4.



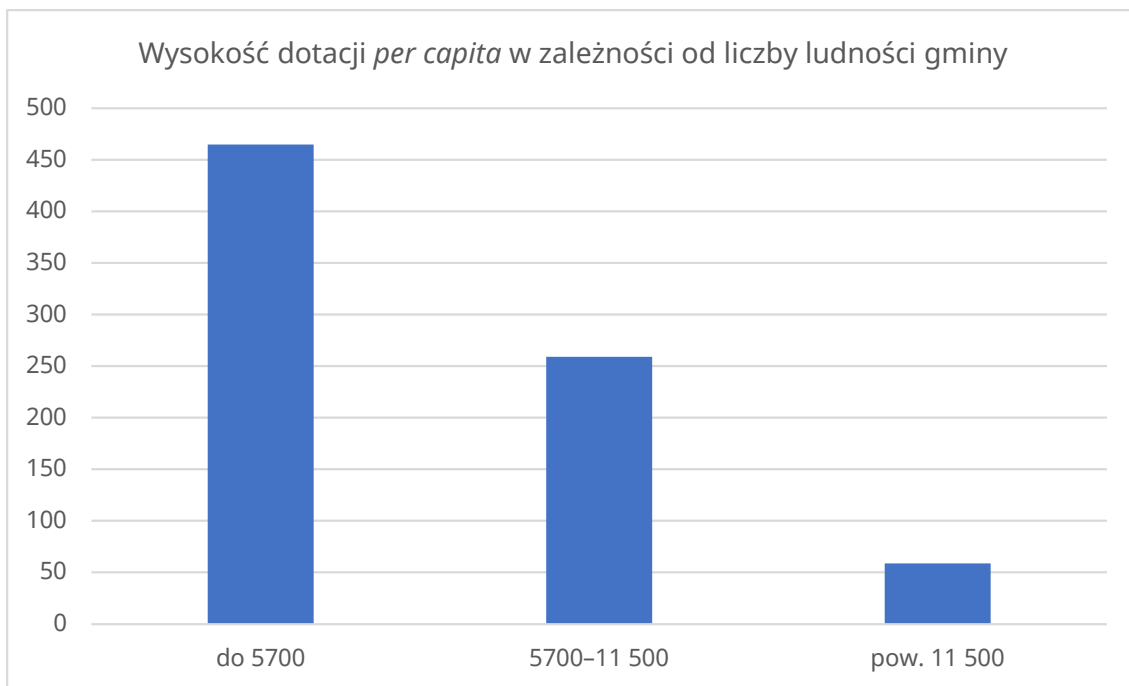
Okazuje się zatem, że nawet w programie skoncentrowanym na rozwiązywaniu poważnych problemów na terenach, które odznaczają się mniejszym od przeciętnego poparciem dla partii rządzącej, chęć wspierania swoich zwolenników i gorszego traktowania przeciwników politycznych okazała się pokusą nie do odparcia.

## Wsparcie dla gmin małych i mniej niż przeciętnie zamożnych

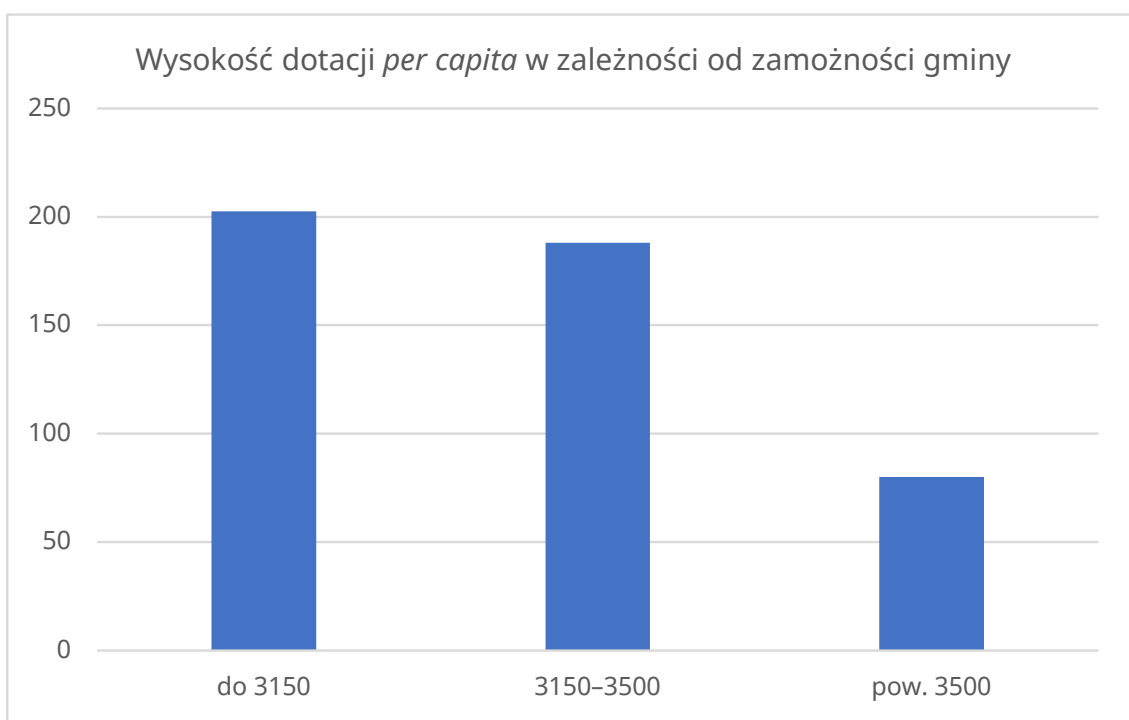
W cytowanej na wstępie niniejszego raportu wypowiedzi premiera Morawieckiego mowa była o wsparciu przede wszystkim dla gmin małych, a także mniej niż przeciętnie zamożnych. Dane dotyczące rozkładu przyznanych dotacji potwierdzają te słowa. Ponieważ dotacje były na ogół przyznawane w zbliżonej wysokości (ponad połowa wszystkich przyznanych dotacji mieściła się w przedziale 1,5–2,5 mln złotych), kwota ta stanowiła oczywiście większe wsparcie dla gminy małej. Wszystkie gminy, w których udział PGR-ów przekraczał 1/3 użytków rolnych, podzieliliśmy na trzy mniej więcej równoliczne grupy: małe (liczące do 5700 mieszkańców), średnie (od 5700 do 11 500 mieszkańców) i duże (powyżej 11 500 mieszkańców). Jak widać na rys. 5, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, te najmniejsze dostawały na ogół wielokrotnie wyższe wsparcie niż gminy z dużą liczbą mieszkańców.

Analogicznie wygląda zróżnicowanie względem zamożności gmin. Także tutaj – biorąc pod uwagę wskaźnik dochodów budżetowych z wyłączeniem dotacji przeliczonych na jednego mieszkańca – podzieliliśmy gminy na trzy równoliczne grupy: niezamożne (do 3150 zł na mieszkańca), przeciętne (3150–3500 zł) oraz zamożne (pow. 3500 zł na jednego mieszkańca). Rys. 6 pokazuje, że różnice nie są tym razem tak duże jak w analizie wpływu wielkości gminy, ale gminy w grupie najuboższej dostawały dotacje przeciętnie ponad dwa razy wyższe niż w grupie gmin najzamożniejszych.

Rys. 5.



Rys. 6.

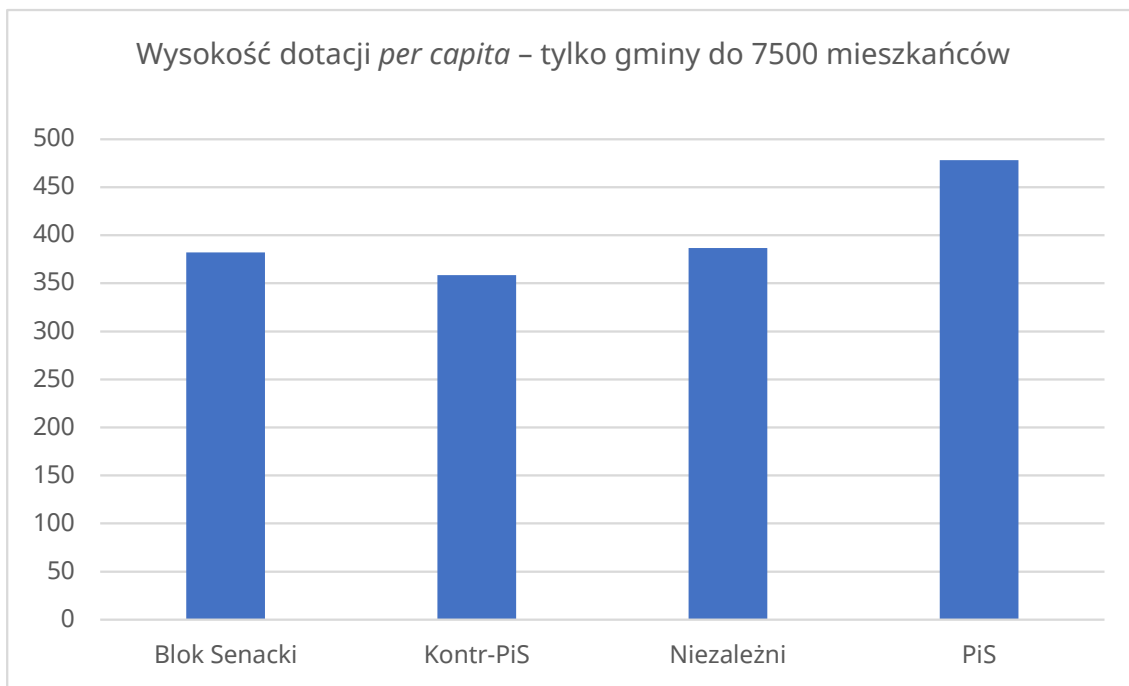


Podobnie jak w poprzednich analizach pojawia się więc pytanie, czy wskazane wcześniej różnice między wysokością wsparcia otrzymanego przez gminy, których władarze związani są z różnymi ugrupowaniami, stanowią faktycznie pochodną preferencji politycznych decydujących o rozdziale środków? Czy nie jest tak, że to w gminach mniejszych i mniej zamożnych częściej spotykamy wójtów związanych z PiS, więc wyższe dotacje przez nie otrzymywane wynikają z cech społeczno-gospodarczych tych

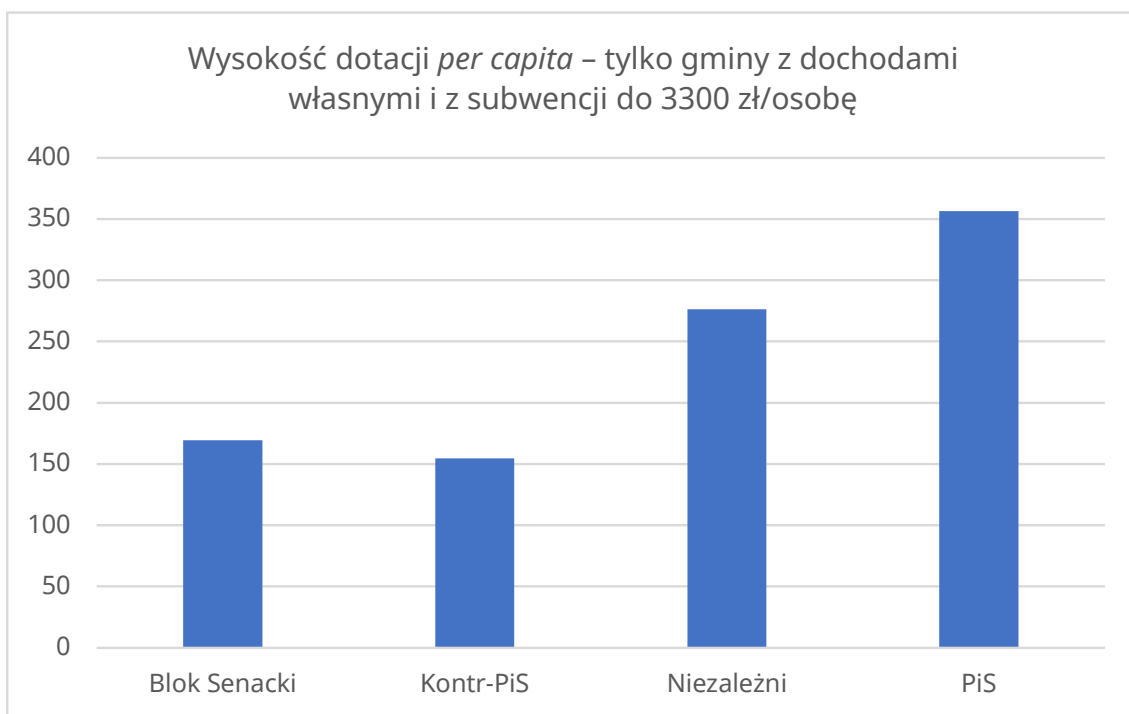


jednostek, a nie z preferencji dla „swoich”. Żeby to sprawdzić, przyjrzyjmy się zróżnicowaniu wielkości dotacji, ale tylko w grupie gmin bardziej jednorodnych ze względu na wielkość i zamożność. Na rys. 7 i 8 pokazane jest zróżnicowanie ze względu na orientację polityczną wójta, ale tylko w połowie gmin popegeerowskich – z mniejszą od mediany liczbą mieszkańców i z niższym od mediany poziomem zamożności.

Rys. 7



Rys. 8.



Okazuje się, że szczególnie w przypadku wielkości gminy wzięcie pod uwagę tej zmiennej znacząco zmniejsza poziom zróżnicowania (choć go nie likwiduje). Przeciętna wielkość dotacji w gminach z wójtami związanym z PiS nadal pozostaje wyższa niż w „gminach opozycyjnych”, ale różnica nie jest już kilkukrotna, lecz okazuje się większa „zaledwie” o ok. 1/4. W przypadku zamożności analogiczny efekt łagodzący różnice między gminami, którymi rządzą poszczególne ugrupowania polityczne, jest znacznie mniejszy. Jeśli weźmiemy pod uwagę połowę gmin popegeerowskich o niższych od mediany dochodach budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, dotacje otrzymywane przez gminy z wójtami związanymi z PiS okażą się nadal ponad dwukrotnie wyższe od tych, które otrzymują gminy z wójtami z PSL czy PO. Dodać trzeba jednak, że stanowczość formułowanych tu wniosków tonuje fakt, że liczebność wyróżnionych na rys. 7 i 8 gmin z wójtami związanymi z PiS jest niewielka (mniej niż 15 jednostek), więc wnioskowanie o charakterze prawidłowości statystycznych może być obciążone stosunkowo sporym ryzykiem błędu.

## Podsumowanie

- Program skierowany jest do gmin popegeerowskich. To znaczy do których? Przyglądając się alokacji przyznanych dotacji, widzimy, że trafiła ona także do gmin, gdzie obecność PGR-ów była śladowa (stanowiły np. mniej niż 1% powierzchni użytków rolnych) i nie rodziła typowych dla tej formy problemów społecznych i ekonomicznych. Tylko 40% dotacji trafiło do gmin, w których udział PGR-ów w rolnictwie wynosił powyżej 1/3. Choć prawdą też jest, że statystycznie rzecz ujmując, gminy z dużym udziałem PGR-ów na przełomie lat 80. i 90. XX wieku miały większe szanse na otrzymanie dotacji, a te były na ogół wyższe (w przeliczeniu na jednego mieszkańca), niż gminy, w których PGR-y miały marginalne znaczenie.
- PGR-y były zlokalizowane przede wszystkim w Polsce zachodniej i północnej, a więc nie tam, gdzie znajdują się gminy odznaczające się najwyższym poparciem dla PiS. Wśród ponad 600 gmin, w których grunty popegeerowskie stanowiły więcej niż 1/3 użytków rolnych, znajdujemy zaledwie nieco powyżej 20 takich, gdzie wójt związany jest z PiS. A zatem, z zastrzeżeniem wyrażonym w poprzednim punkcie podsumowania, można stwierdzić, że rząd zaproponował finansowanie programu obliczonego na rozwiązywanie problemów wcale nie na terenach, gdzie ma najwięcej zwolenników i sprzyjających mu lokalnych polityków. Można się więc było spodziewać, że w alokacji środków z tego programu nie będzie dostrzegane polityczne skrzywienie – faworyzowanie gmin rządzonych przez polityków związanych z opcją rządzącą w skali kraju. Jednak dane o rozkładzie dotacji nie potwierdzają tego przypuszczenia. Owe nieliczne gminy popegeerowskie z wójtami powiązanymi z PiS otrzymały, statystycznie rzecz ujmując, dotacje kilkukrotnie wyższe niż samorządy z włodarzami powiązanymi z partiami opozycyjnymi. Decydujący o przydziale funduszy także w przypadku tego programu nie byli skłonni powstrzymać się od faworyzowania „samiych swoich” (warto przypomnieć, że akcja filmu o tym tytule toczyła się właśnie na obszarach, które później stały się terenami z dominacją PGR-ów w strukturze lokalnej gospodarki).
- Trudno nie skonstatować, że faworyzowanie gmin rządzonych przez wójtów i burmistrzów związanych z PiS pojawia się w każdym z realizowanych do tej pory programów dotacyjnych, począwszy od konkursu na środki z Funduszu Dróg Samorządowych w roku 2019. Skala tego uprzywilejowania (a tym samym dyskryminacji gmin, których władze są powiązane z partiami opozycyjnymi) jest zróżnicowana, ale utrzymuje się za każdym razem. Dotyczy to także ogłoszonych niedawno wyników V edycji konkursu w ramach Programów Inwestycji Strategicznych, skierowanego na „rozwój stref przemysłowych”, który nie był przedmiotem odrębnych analiz w ramach raportów Fundacji Batorego. (W programie tym przyznano dotacje zaledwie

35 gminom, ale ich łączna wysokość przekraczała 3,5 mld zł. Jednak gminom, których władarze powiązani są z PiS, przypadło 15% rozdzielonej kwoty, podczas gdy ich udział w liczbie mieszkańców kraju wynosi zaledwie 9%).

- W wygłaszanych przez polityków rządowych (w tym premiera) komentarzach dotyczących omawianego tu programu podkreślano, że wsparcie udzielane jest przede wszystkim gminom małym i niezamożnym. Dyskusja, czy to właściwy wybór priorytetów (zamiast np. wzmocnienia regularnego mechanizmu wyrównawczego), byłaby zapewne dość złożona i wykracza poza ramy tego raportu. Ale zgromadzone dane bez wątpliwości potwierdzają, że wyższe dotacje w przeliczeniu na jednego mieszkańca trafiły faktycznie przede wszystkim do gmin małych i biedniejszych od przeciętnych. Ta preferencja dla gmin małych dokonała się w dużym stopniu za pomocą swego rodzaju mechanizmu „urawniłowki”. Dwumilionowa dotacja (a taka wielkość dominowała) jest rzecz jasna dużo bardziej znaczącym wsparciem dla gminy liczącej np. 3 tys. mieszkańców niż dla gminy z chociażby 15 tys. mieszkańców. Pojawia się także pytanie, czy opisane w poprzednim punkcie podsumowania polityczne skrzywienie, w wyniku którego gminy rządzone przez wójtów z PiS uzyskują wyższe dotacje, nie jest po prostu pochodną faktu, że to właśnie w małych i niezamożnych gminach częściej spotykamy polityków opcji rządzącej zajmujących kierownicze stanowiska w samorządach. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że politycy z rządu indagowani w sprawie rozkładu dotacji z wcześniejszych programów rządowych używali tego właśnie argumentu jako wyjaśnienia pozornej (ich zdaniem) preferencji dla samorządów z wójtami powiązanymi z PiS. Przeprowadzona analiza dotacji z programu dla gmin popegeerowskich wskazuje, że faktycznie wójtowie z PiS nieco częściej pojawiają się w gminach małych. Fakt ten trochę łagodzi rozmiar skrzywienia politycznego. Ale jest to tylko częściowe wytłumaczenie. Jeśli weźmiemy pod uwagę wyłącznie gminy małe, to preferencja dla gmin z wójtem z PiS w porównaniu z tymi zarządzanymi przez władarzy związanych z partiami opozycyjnymi jest nadal widoczna, choć okazuje się mniejsza, niż kiedy patrzymy na wszystkie gminy popegeerowskie łącznie.
- Na koniec powtórzę wyrażaną przy okazji wcześniejszych raportów opinię dotyczącą pojawiania się tak znaczących programów dotacji rządowych dla samorządów. Programy dotacji przyznawanych samorządom przez rząd nie są sprzyjającym samorządności modelem finansowania. Zdecydowanie wolałbym, by rozwiązania proponowane i przyjmowane przez rząd nie osłabiały, lecz wzmacniały bazę dochodów własnych samorządów, dzięki którym władze i społeczności lokalne mogłyby same decydować o swoich priorytetach rozwojowych. Natomiast w przyjętym modelu wspierania inwestycji przez programy rządowe to na poziomie centralnym definiuje się problemy, których rozwiązanie zasługuje na wsparcie, a potem decyzja o akceptacji konkretnych złożonych wniosków zależy od mało transparentnych decyzji podejmowanych przez urzędników i polityków rządowych. Dodatkowo – jak wynika z moich rozmów ze skarbnikami i politykami samorządowymi – tak skonstruowane programy centralne są często nadmiernie sztywne, nie pozwalają na elastyczne dostosowywanie do warunków lokalnych. Odrębny problem, którego omówienie znajduje się poza zakresem niniejszego raportu, ale ma również spore znaczenie, to fakt, że większość tych programów rządowych finansowana jest za pomocą różnego rodzaju instrumentów dłużnych (przede wszystkim obligacji), co w przyszłości może przysporzyć poważnych problemów, nawet jeśli na skutek rozmaitych zabiegów dług ten pozostaje formalnie poza oficjalnie ogłaszanym długiem publicznym. Oczywiście oparcie się na dochodach własnych zawsze pozostawia do rozwiązania problem regionów gorzej rozwiniętych oraz położonych na ich terenie biedniejszych gmin i powiatów. W tym celu wymyślono jednak mechanizmy wyrównawcze. Jeśli uważamy, że dotychczas funkcjonujący system wyrównawczy jest niewystarczający, to porozmawiajmy o jego wzmocnieniu. Oczywiście taki system miałby wadę z punktu widzenia posłów, którzy nie mogliby zjawiać się w gminach i powiatach swojego okręgu wyborczego, by dumnie prezentować czeki dla samorządu. Ale dla funkcjonowania finansów publicznych i dla

idei samorządności takie rozwiązanie – polegające na wspieraniu najsłabszych przez czytelny system wyrównawczy, pozostawiający swobodę decydowania o wydatkowaniu środków na poziomie lokalnym – byłoby znacznie zdrowsze.

**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: Joanna Liczner

Warszawa 2022

ISBN 978-83-66544-81-9