



Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych

Wygląda na to, że orientacja polityczna władz samorządowych ma znaczenie dla decyzji dotyczących środków z Funduszu Dróg Samorządowych. Jeśli tak jest, to mamy do czynienia z nowym, bardzo niepokojącym zjawiskiem schodzenia krajowej polityki partyjnej do życia samorządów lokalnych.

Autor: Paweł Swianiewicz*

Struktura dochodów budżetów samorządowych powoli, ale systematycznie zmienia się na niekorzyść. Stopniowo maleje udział dochodów własnych, a rośnie dotacji celowych, o których wykorzystaniu samorządy decydują tylko w niewielkim stopniu, stając się wykonawcą polityk określanych na poziomie rządowym. Zmiany w tym kierunku zachodziły od dawna. Dotacja to najczęstszy sposób, za pomocą którego politycy próbują rozwiązywać różne zagadnienia społeczne, a także usprawniać usługi, za które odpowiadają samorządy. Przykłady można by mnożyć, wspomnijmy tylko o kilku.

Zmniejszone odgórnie opłaty za pobyt dzieci w przedszkolach zastąpiono (inna sprawa, w jakim stopniu i jak skutecznie) dotacją przedszkolną. Potrzeba podniesienia stanu kultury fizycznej wśród młodzieży

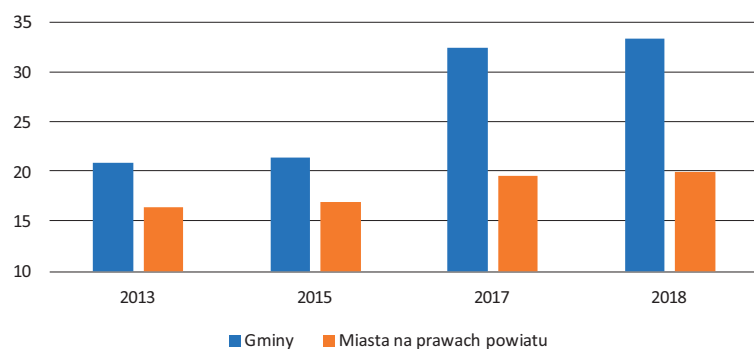
– wprowadzamy program budowy orlików, finansowany oczywiście dotacjami. Niezadowolający stan dróg lokalnych – jest program dotacji związany z tzw. schetynówkami. Braki w zakresie opieki nad małymi dziećmi – program dotacji na budowę żłobków. W każdym z tych przypadków uznawano, że władze centralne lepiej wiedzą, jakie problemy trzeba rozwiązać i że trzeba to zrobić za pomocą dotacji. W domyśle – władze samorządowe mające do dyspozycji więcej środków własnych nie umiałyby prawidłowo diagnozować najważniejszych potrzeb i wydałyby te fundusze na jakieś inne, mniej istotne sprawy. Tendencja nasilała się w ostatnich latach. Największym programem, który zdecydowanie rozszerzył znaczenie dotacji w budżetach samorządowych, jest oczywiście 500+, realizowany rękami samorządów.

Innym przykładem, którym zajmujemy się dokładniej w niniejszym opracowaniu, są środki pochodzące z powołanej ustawą z grudnia 2018 r. Funduszu Dróg Samorządowych.

Zjawisko, o którym mówię, ilustruje rys. 1. pokazujący, jak udział dotacji w dochodach samorządowych zmieniał się w ostatnich kilku latach. Rósł on systematycznie od dawna, ale tempo wzrostu przyspieszyło po roku 2015. Znacząca (około 1 pkt. proc.) różnica między rokiem 2017 i 2018 wskazuje, że chodzi tu nie tylko o wpływ programu 500+ (choć miał on rzecz jasna bardzo duże znaczenie). W 2018 r. udział dotacji w dochodach budżetów gminnych po raz pierwszy przekroczył jedną trzecią, podczas gdy jeszcze w 2013 r. wynosił około jednej piątej. W miastach na prawach powiatu rok 2018 przyniósł przełamanie bariery 20-proc. udziału dotacji w dochodach, podczas gdy jeszcze w 2013 r. nieznacznie przekraczał on 16 proc.

Skutki tej ewolucji to nie tylko zmniejszająca się samodzielność samorządów w zakresie podejmowania decyzji odnoszących się do struktury wydatków. Obszerna literatura akademicka, oparta na badaniach prowadzonych w różnych krajach, wskazuje, że programy dotacji celowych wiążą się z zagrożeniem politycznego zniekształcenia alokacji środków. Opiswane to było zarówno w przypadku dotacji związanych z programami unijnymi, jak

Rys. 1. Procentowy udział dotacji celowych w dochodach budżetów samorządów gminnych



i krajowymi. Najczęściej wskazuje się na dwa wzory takich zniekształceń:

a) skrzywienie polityczne – wykorzystanie dotacji do zwiększania szans wyborczych ugrupowania politycznego, a także nagradzanie jednostek samorządowych, w których ugrupowanie rządzące ma znaczne poparcie, przy równoczesnej dyskryminacji tych, gdzie poparcie ma opozycja; b) skrzywienie geograficzne – preferowanie przy rozdziale środków obszarów (regionów, miast, gmin), z któ-

badania wskazują, że zakres tego typu manipulacji jest nieporównanie mniejszy, niż w przypadku decyzji dotyczących dotacji celowych, często opartych na nie całkiem sprecyzowanych kryteriach rozdziału. To stąd między innymi biorą się zalecenia wynikające z teorii finansów publicznych, sugerujące ograniczenie dotacji celowych w finansowaniu samorządów tylko do wyjątkowych sytuacji.

Nie jest przedmiotem tego opracowania porównanie, czy obserwowana

Przewaga dotacji otrzymywanych przez gminy, których władze powiązane są z PiS jest bardzo wyraźna. Najmniejsze wsparcie otrzymują gminy rządzone przez ugrupowania opozycyjne – w tym przypadku mediana wartości wynosi 0, co oznacza, że więcej niż połowa tych gmin nie otrzymała żadnej dotacji.

rych pochodzą najbardziej wpływowi politycy mający wpływ na rozdział funduszy.

Oczywiście istnieje potencjalna możliwość podobnego skrzywienia rozdziału środków za pomocą innych mechanizmów, niż dotacje celowe. Może się to dokonywać już na poziomie doboru kryteriów, na przykład służących do rozdziału funduszy za pomocą subwencji ogólnej albo odpowiedniego doboru źródeł dochodów własnych faworyzującego niektóre obszary. Ale

we Polsce skrzywienie rozdziału środków dotacyjnych ma zbliżoną skalę jak w innych krajach. To ważne pytanie, bo wiele wskazuje, że zjawisko, które w niektórych krajach Europy Zachodniej ma marginalne znaczenie, u nas jest ostatnio coraz mocniej widoczne. Ale pozostawmy je dalszym badaniom, bo odpowiedź na nie będzie wymagała dużo bardziej wyrafinowanych analiz niż ta, która prezentowana jest w niniejszym artykule.

Fundusz Dróg Samorządowych

Przyjrzyjmy się sytuacji w Polsce. W swoich wcześniejszych badaniach zwracałem uwagę, że rozdział funduszy z regionalnych programów operacyjnych (a wcześniej ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego) wykazywał pewne cechy takiego skrzywienia – nadproporcjonalnie duża część środków trafiała do gmin, z których pochodzili członkowie zarządów województw, a także członkowie regionalnych komitetów monitorujących. Natomiast – co interesujące – dane te nie wskazywały jakiegokolwiek faworyzowania gmin związanych z rządzącym na poziomie regionalnym ugrupowaniem politycznym. Lojalność terytorialna okazywała się ważniejsza od partyjnej.

W niniejszym raporcie przyjrzymy się, jak wygląda rozdział środków pochodzących z jednego z najnowszych i największych programów dotacji celowych – sformułowanego na podstawie ustawy z 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych. Jak czytamy na stronach rządowych, jego „źródła finansowania to wpłaty pochodzące z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dotacje z budżetu państwa (w tym z części budżetu, której dysponentem jest minister obrony narodowej), Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek, w których wszystkie akcje (udziały) są własnością Skarbu Państwa. Ponadto fundusz może zostać zasilony środkami pochodzącymi z przekazania skarbowych papierów wartościowych, a także dobrowolnych wpłat na rzecz funduszu, np. przez spółki, w których udziały albo akcje posiada Skarb Państwa. (...) Tak duże wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego jest możliwe dzięki solidarnemu finansowaniu funduszu zarówno przez budżet państwa, jak i państwowe osoby prawne i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. W ten sposób powstało narzędzie o niespotykanej dotychczas skali, pozwalające szczególnie na pomoc mniej zamożnym samorządom w rozwoju ich infrastruktury transportowej i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

Maksymalne dofinansowanie projektów sięga 80 proc., a łączna suma, jaką dysponuje corocznie FDS, to kilka

miliardów złotych, a więc kilkakrotnie więcej, niż wynosiły wcześniej środki przeznaczone na zbliżony w swoich celach program schetynówek. Zgodnie z art. 19 ustawy środki, o których tu mówimy, „nie stanowią dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy

dowanych do finansowania projektów do ministra właściwego do spraw transportu, który dokonuje jej weryfikacji. W końcowym etapie lista trafia do prezesa Rady Ministrów, który – zgodnie z art. 26 ustawy – może: – dokonać zmian na liście,

Podstawą finansowania samorządów powinny być dochody własne, uzupełnione silnym mechanizmem wyrównawczym, który pozwoli na zapewnienie odpowiedniego poziomu lokalnych usług publicznych także w regionach i miejscowościach słabszych ekonomicznie. Natomiast dotacje celowe powinny być stosowane w zupełnie wyjątkowych sytuacjach.

z 27.08.2009 o finansach publicznych”, ale w sensie merytorycznym możemy rzecz jasna o programie dotacji celowych dla samorządów. Środki dzielone są najpierw pomiędzy województwa według algorytmu opisanego w rozporządzeniu Rady Ministrów z 29 grudnia 2018 r. Rozporządzenie to stanowi, że:

- 91,5 proc. całej sumy dzielone jest między wszystkie województwa,
- 8,5 proc. przeznaczone jest dla pięciu województw o najniższym poziomie PKB per capita (w praktyce są to te same województwa, które zostały objęte Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej).

Suma przeznaczona dla wszystkich województw dzielona jest z kolei według algorytmu opierającego się:

- w 95 proc. na długości dróg gminnych i powiatowych w województwie,
- w 1 proc. na liczbie ludności,
- w 2 proc. na powierzchni województwa,
- w 2 proc. na czynniku wyrównawczym (więcej środków dla województw o niższym poziomie PKB).

Rozdziału środków między poszczególne projekty dokonuje najpierw komisja powołana przez wojewodę, pracująca w oparciu o dość ogólnie sformułowane kryteria (por. art. 24 ustawy). Wojewoda przekazuje listę rekomen-

– wskazać do dofinansowania dodatkowe zadania powiatowe lub zadania gminne – mając na względzie poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów o niższej zamożności, wyrównywanie szans rozwojowych regionów i budowanie spójności terytorialnej kraju lub zgodność z programami realizowanymi przez Radę Ministrów.

Wybór projektów do finansowania ma zatem charakter wieloetapowy. W przyszłości bardzo ciekawym zadaniem będzie analiza zmian dokonywanych na kolejnych etapach, ale w niniejszym opracowaniu przyglądamy się tylko końcowemu rezultatowi.

Zakres analizy i źródła danych

Zebranie danych o udzielonych dotacjach, a także o składanych wnioskach, było długim i trudnym procesem. Nie tylko dlatego, że przygotowanie odpowiedniej bazy danych było bardzo czasochłonne. Dostępne w internecie dane nie są kompletne, a czasami ich precyzyjność pozostawia wiele do życzenia. Nie zawsze daje się określić, czy listy prezentowane na stronach urzędów wojewódzkich obejmują rekomendacje wojewody, czy też ostatecznie przyznane dotacje. Brakuje też informacji o złożonych projektach, a dla oceny procesu rozdziału środków ważne jest porów-

nianie listy złożonych wniosków z ostatecznie przyznanymi dotacjami.

W związku z tym o uzupełnieniu brakujących danych „Wspólnota” zwróciła się najpierw do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Na reakcję trzeba było czekać bardzo długo, a ostateczna odpowiedź ograniczyła się do skierowania do urzędów wojewódzkich. KPRM użył przy tym mało przekonującego argumentu, że nie posiada danych, o udostępnienie których wnioskowaliśmy. „Wspólnota” zwróciła się zatem do poszczególnych urzędów wojewódzkich, z których informacje spływały w różnym tempie i były bardzo różnej jakości. Co ciekawe, w jednym przypadku (woj. lubelskie) zostaliśmy z powrotem odesłani do KPRM jako do jedynej osoby władnego udzielić wszystkich potrzebnych informacji. W niektórych przypadkach dostawaliśmy listę złożonych projektów, ale bez wartości oczekiwanego dofinansowania, co czyniło te dane niemal bezużytecznymi dla naszych celów. Nadal nie w każdym przypadku dawało się precyzyjnie odróżnić listę rekomendacji wojewody od ostatecznej listy dotacji. Pojawiały się też inne niejasności, których wyjaśnianie (zazwyczaj za pośrednictwem rzeczników prasowych urzędów wojewódzkich) było długim i nie zawsze prowadzącym do oczekiwanego rezultatu procesem. Wszystko to pokazuje, że dostęp do informacji na temat finansów publicznych – a więc takich, które jak wynika z samej nazwy są publiczne, a nie poufne lub tajne – jest nadal niełatwy.

Ostatecznie prezentowane dane odnoszą się do listy dotacji przyznawanych w dwóch rozdaniach: (i) pierwszym – w końcu kwietnia 2019 r., (ii) drugim – w końcu sierpnia 2019 r. i odnoszących się do gmin i powiatów następujących 10 województw: dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego. Mimo że analiza nie opiera się zatem na kompletnej informacji odnoszącej się do całego kraju, można przyjąć, że sporządzona baza danych ma charakter reprezentatywny i pozwala na wyciąganie wniosków o charakterze uogólniającym.

W znacznie mniejszym zakresie udało się zebrać dane pozwalające na porównanie listy złożonych wniosków i osta-

tecznie przyznanymi dotacjami. Ta analiza, mająca na razie charakter wstępny, odnosi się do województw: lubuskiego i podkarpackiego.

Warto jeszcze zauważyć, że przytaczane w poprzedniej części opracowania wcześniejsze dane o alokacji dotacji odnosiły się do funduszy unijnych w ramach programów ZPORR i RPO. Kierują się one inną logiką, niż krajowe programy dotacyjne. Dlatego zestawienie tych wyników nie w pełni pozwala odpowiedzieć na pytania o ewolucję tych programów. Ciekawsze byłoby na przykład porównanie alokacji z Funduszu Dróg Samorządowych z wcześniej realizowanym programem schetynówek. Taka solidna analiza będzie zapewne przygotowana w przyszłości, na razie jednak jej wynikami nie dysponujemy.

Metoda badania

W badaniach wpływu czynników politycznych na rozdział funduszy z programów dotacji celowych pojawiają się trzy typy hipotez:

– najprostsza mówi o preferowaniu przy rozdziale środków zwolenni-

przekonać mieszkańców do poparcia „tych co trzeba” w wyborach. Natomiast mniej troski wymagają obszary, gdzie zwycięstwo jest niemal przesądzone – dużą przewagę mają tam albo zwolennicy ugrupowań rządzących, albo opozycji. Ewentualna kiełbasa wyborcza nie będzie miała znaczącego wpływu na wynik. Najbardziej znanym przykładem takiej strategii jest skupianie się kandydatów w amerykańskich wyborach prezydenckich na tzw. swing states, gdzie wyniki osiągane przez demokratów i republikanów są zbliżone i to od nich zależy końcowy rezultat rywalizacji;

– trzecia hipoteza odnosi się do pochodzenia najbardziej wpływowych polityków, którzy mają tendencję do wspierania szkodliwymi środkami swoich małych ojczyzn.

W naszych analizach pomijamy trzecią hipotezę, która wydaje się ważniejsza w przypadku rozdziału środków na poziomie regionalnym. W tych przypadkach marszałek czy inni członkowie zarządu odznaczają się nie tylko swoistym patriotyzmem lokalnym, ale

Struktura dochodów budżetów samorządowych powoli, ale systematycznie zmienia się na niekorzyść. Maleje udział dochodów własnych, a rośnie dotacji celowych, o których wykorzystaniu samorządy decydują tylko w niewielkim stopniu, stając się wykonawcą polityk określanych na poziomie rządowym.

ków politycznych decydentów politycznych. Innymi słowy: gmina (powiat) rządzona przez członków tej samej partii politycznej co opcja rządząca w kraju (lub województwa – jeśli środki są rozdzielane na poziomie tego samorządu) ma większe szanse na otrzymanie dotacji;

– druga odwołuje się do natężenia rywalizacji politycznej. Według tego rozumowania trzeba się skupić na tych obszarach, gdzie walka o zwycięstwo jest najbardziej zacięta. Dotacje przyznawane przez rząd mogą

mają swoje interesy wynikające z kandydowania w określonym okręgu wyborczym. Skupiamy się natomiast na hipotezach pierwszej i drugiej. Sytuację komplikuje fakt, że polskie samorządy są bardzo często niepartijne. Około dwóch trzecich wójtów i burmistrzów kandyduje z komitetów lokalnych. Dodatkowym utrudnieniem jest to, że część z nich jest faktycznie związana z konkretnymi krajowymi ugrupowaniami politycznymi, a ich lokalna afiliacja wyborcza ma charakter taktyczny. Ale rozwikłanie takich sy-

tuacji w badaniu masowym, obejmującym ponad półtora tysiąca badanych przypadków, jest praktycznie niewykonalne. W przypadku gmin posługujemy się więc dwoma nieco uproszczonymi klasyfikacjami.

1. W pierwszej dzielimy gminy w zależności od „koloru burmistrza/wójta” na rządzone przez władza wywodzące się z PiS, PSL, PO oraz z komitetów lokalnych. Pomijamy inne krajowe ugrupowania polityczne ze względu na bardzo małą liczebność takich gmin, niepozwalającą na wnioskowanie statystyczne. Zresztą także liczba władarzy bezpośrednio identyfikujących się z PO jest stosunkowo niewielka, dlatego najciekawsze jest porównanie trzech grup gmin: z wójtem z PiS, PSL i z komitetu lokalnego.

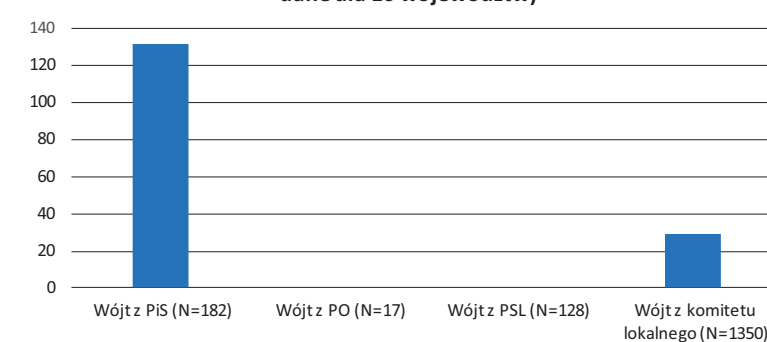
2. W drugiej klasyfikacji identyfikujemy „kolor samorządu gminnego” uwzględniając tak afiliację władza, jak i skład rady gminy. Wyróżniamy trzy sytuacje: (i) samorząd, w którym wójt/burmistrz jest z PiS albo z list tej partii kandydowała przynajmniej połowa radnych; (ii) gmina opozycyjna – wójt/burmistrz kandydował z list PO, PSL lub SLD albo też przynajmniej połowa radnych pochodzi z list tych partii politycznych, (iii) gmina neutralna – brak wyraźnej przewagi któregoś z krajowych ugrupowań politycznego albo dominuje komitet lokalny.

Jeśli chodzi o powiaty, to ograniczamy się do wyników wyborów rady, dzieląc je w sposób identyczny, jak w drugiej z opisanych powyżej klasyfikacji gminnych.

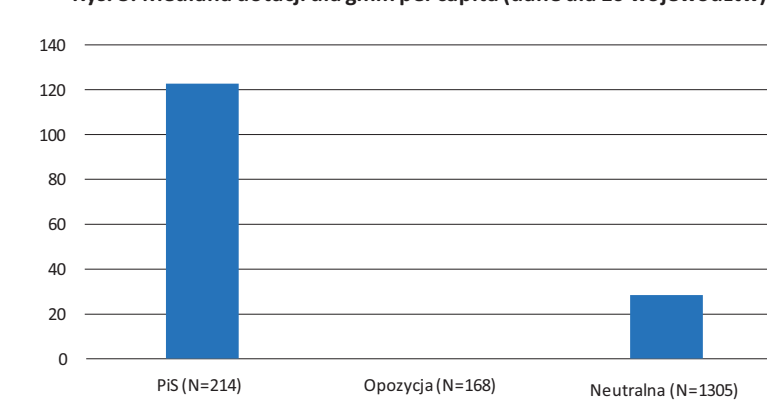
Żeby określić natężenie krajowej konkurencji politycznej w poszczególnych gminach, odwołujemy się do wyników drugiej tury wyborów prezydenckich w 2015 roku. Oczywiście od tego czasu sporo się zmieniło, poparcie dla poszczególnych ugrupowań mogło zmaleć lub wzrosnąć w różnym stopniu w różnych częściach kraju. Ale wiemy, że mapa podziałów politycznych Polski jest stosunkowo stabilna, a nie dysponujemy nowszymi danymi pozwalającymi na równie jednoznaczny klasyfikację. W tym podejściu gminy podzielone zostały na cztery grupy:

– stabilna przewaga Andrzeja Dudy (przewaga nad Bronisławem Komorowskim w drugiej turze wyborów

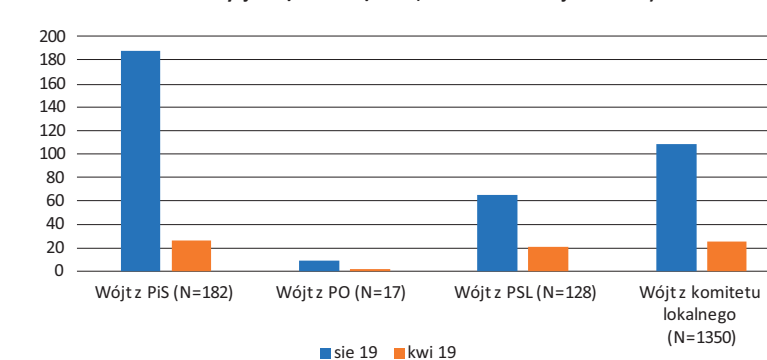
Rys. 2. Mediana dotacji dla gmin, per capita (dotacje przyznane w VIII/2019, dane dla 10 województw)



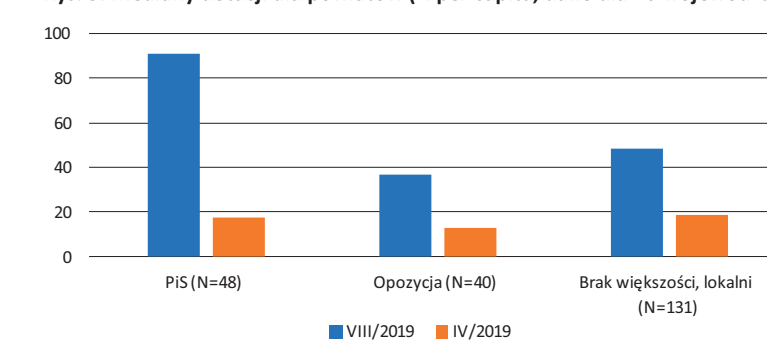
Rys. 3. Mediana dotacji dla gmin per capita (dane dla 10 województw)



Rys. 4. Średnia wielkość dotacji per capita (Fundusz Dróg Samorządowych, decyzje z 4/2019 i 8/2019, dane dla 10 województw)



Rys. 5. Mediany dotacji dla powiatów (zł per capita, dane dla 10 województw)



- wynosiła ponad 7 punktów proc.);
- gminy wahające się z lekką przewagą Andrzeja Dudy (różnica powyżej 7 punktów proc.);
- gminy wahające się z lekką przewagą Bronisława Komorowskiego (różnica poniżej 7 punktów proc.);
- gminy ze stabilną przewagą Bronisława Komorowskiego (różnica ponad 7 punktów proc.).

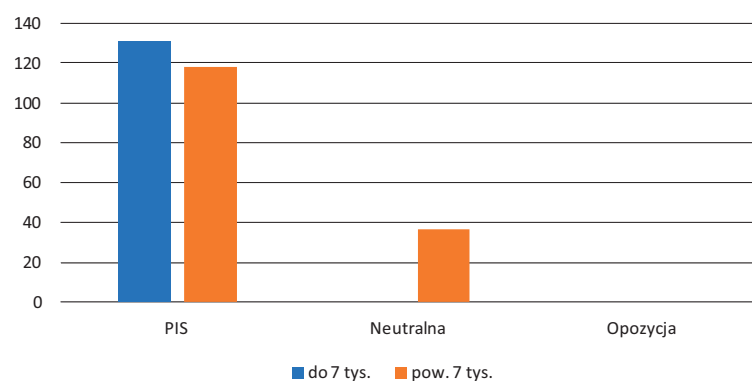
W myśl przytoczonych wcześniej hipotez chcemy sprawdzić, czy gminy z bardziej zaciętą rywalizacją wyborczą, a zwłaszcza te, które ostatecznie wybierają „dobrze” (z punktu widzenia ugrupowania rządzącego) łatwiej dostają wsparcie w postaci dodatkowych dotacji.

W prezentowanych zestawieniach pomijam wyrafinowane, trudne do zrozumienia przez niespecjalistów, metody analiz statystycznych. Ograniczam się do zrozumiałych intuicyjnie zestawień, wskazując jednak na ich ograniczenia, a także stosując testy, które choć częściowo pozwalają rozwiązać wątpliwości bardziej wymagających metodologów. Podstawową miarą, jaką się posługuję, są mediany rozkładu. Mediana to wartość, która dzieli nasze gminy (powiaty) na dwie połowy – w jednej z nich wartości zmiennej są niższe, a w drugiej – równolicznej – wyższe od mediany. Jest to miara mniej niż średnia arytmetyczna podatna na zniekształcenie wynikające z pojedynczych wartości ekstremalnych (na przykład jedna bardzo wielka dotacja dla któregoś powiatu może znacząco podnieść wartość średniej dla całej grupy). Z tego też względu większość analiz skupia się na dotacjach przyznanych w sierpniu 2019 r. W przypadku dotacji kwietniowych wartość mediany dla większości wyróżnianych grup wynosi 0 (tak jest wtedy, kiedy dotację otrzymuje mniej niż połowa jednostek z danej grupy). Z tego samego względu w niektórych przypadkach odwołałem się (mimo wspomnianych wcześniej zastrzeżeń) do wartości średnich.

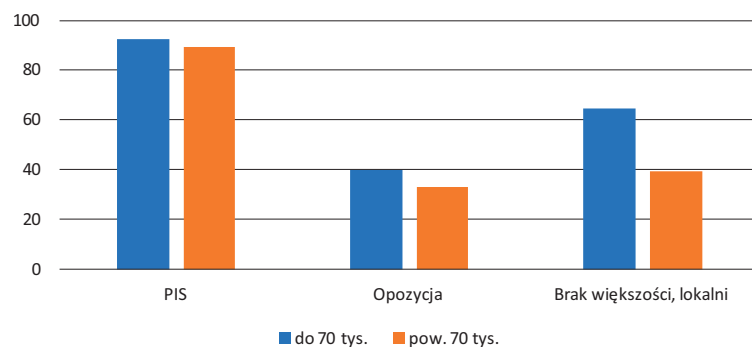
Wielkość otrzymanych dotacji a orientacja polityczna władz lokalnych

Przyjrzyjmy się najpierw wynikom odnoszącym się do gmin. Jak widać na rys. 2. i 3. na str. 49 przewaga dotacji otrzymywanych przez gminy, których władze powiązane są z PiS, jest bardzo wyraźna. Najmniejsze wsparcie otrzy-

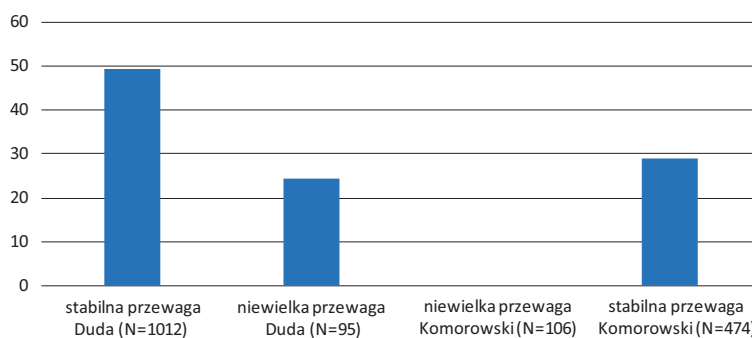
Rys. 6. Mediana dotacji per capita dla gmin



Rys. 7. Mediany dotacji per capita dla powiatów (sierpień 2019)



Rys. 8. Mediana dotacji dla gmin (per capita, dane dla 10 województw) w zależności od intensywności rywalizacji w wyborach prezydenckich 2015 r.



Uwaga: niewielka przewaga – różnica mniejsza niż 7 punktów procentowych

mują gminy rządzone przez ugrupowania opozycyjne – w tym przypadku mediana wartości wynosi 0, co oznacza, że więcej niż połowa tych gmin nie otrzymała żadnej dotacji. Jednostki, w których dominują ugrupowania lokalne, znajdując się pośrodku między oboma omówionymi wyżej grupami. Zbliżony obraz dostajemy biorąc pod uwagę nie medianę, a średnią wielkość dotacji, podobnie wyglądają wy-

niki naboru, którego decyzje były ogłoszone w kwietniu i sierpniu 2019 r. (por. rys. 4.). Bardzo podobnie wyglądają dane dla powiatów (rys. 5.), choć w tym przypadku mediana dla żadnej z grup nie wynosi 0. Ale nie powinniśmy spieszyć się z wnioskami. Trzeba pamiętać, że ugrupowania opozycyjne i związane z obecnym rządem częściej mają prze-

wagę w gminach i powiatach odznaczających się różnymi charakterystykami. Najogólniej rzecz biorąc ugrupowania opozycyjne są częściej silne w gminach dużych (zwłaszcza w dużych miastach) i zamożniejszych. Może więc różnice ujawniające się na rys. 2.–5. nie są wynikiem politycznego skrzywienia decyzji odnoszących się do przyznawanych dotacji, a pochodną charakteru programu, który w założeniach był skierowany przede wszystkim do mniejszych i mniej zamożnych jednostek?

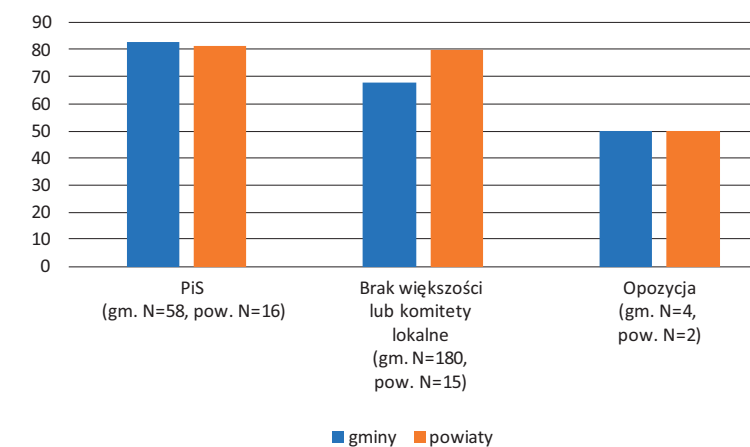
Okazuje się jednak, że dołożenie do analizy tych dwóch dodatkowych zmiennych wyjaśniających niewiele zmienia w końcowych wynikach. Z bardziej wyrafinowanych wyliczeń wynika, że wielkość gminy (a także powiatu) ma faktycznie wpływ na częstość i wielkość otrzymywanych dotacji, ale związek ten jest słabszy niż z afiliacją polityczną władz lokalnych. Natomiast – wbrew założeniom programu – zamożność gmin nie wykazuje związku z wielkością dotacji. Być może jest tak dlatego, że gminom zamożniejszym łatwiej o zmobilizowanie wymaganego wkładu własnego. Rysunki 6. i 7. pokazują, że znacznie afiliacji politycznej pozostaje istotne nawet wtedy, kiedy przyglądamy się bardziej jednolitym ze względu na wielkość podgrupom gmin (poniżej 7 i powyżej 7 tysięcy mieszkańców), a także powiatów (poniżej i powyżej 70 tys. mieszkańców).

Wygląda więc na to, że orientacja polityczna władz samorządowych faktycznie ma znaczenie dla decyzji dotyczących środków z Funduszu Dróg Samorządowych. Jeśli tak jest, to mamy do czynienia z nowym – bardzo niepokojącym – zjawiskiem schodzenia krajowej polityki partyjnej do życia samorządów lokalnych. Przypomnijmy, że wcześniejsze analizy (wprawdzie odnoszące się do programów operacyjnych finansowanych ze środków unijnych, a nie analogicznych programów dotacyjnych) w ujęciu statystycznym nie wykazywały związku z kolorem politycznym wójta ani rad gmin i powiatów.

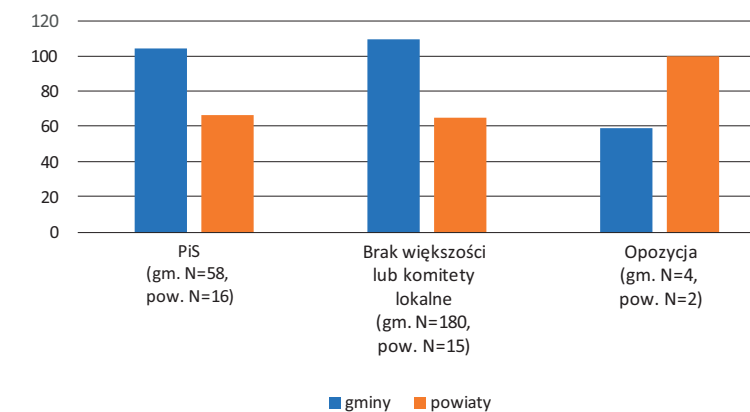
Wielkość otrzymanych dotacji a intensywność konkurencji politycznej

Nie wygląda natomiast, aby na wielkość przyznawanych dotacji duży

Rys. 9. Odsetek samorządów składających wnioski o dotacje



Rys. 10. Mediana wartości złożonych wniosków (w zł per capita) w gminach



wpływ miała intensywność konkurencji politycznej. W odróżnieniu od wyników przynoszonych przez niektóre wcześniejsze badania w innych krajach, gminy wyróżniające się względą równowagą poparcia dla obu głównych bloków politycznych nie odróżniają się wyraźnie od tych, w których poszczególne bloki mają wyraźną przewagę (rys. 8.). Ogólnie rzecz biorąc wyższe dotacje otrzymały gminy, w których zwycięzcą drugiej tury wyborów prezydenckich w 2015 r. był Andrzej Duda, ale jednostki, w których różnica między oboma kandydatami była najmniejsza, wyróżniały się raczej niższą, a nie wyższą (jakby można było oczekiwać na podstawie wcześniejszych badań) wysokością pozyskanych środków. Na podstawie posiadanego materiału trudno na razie pokusić się o interpretację tego wyniku. Być może rozumowanie to, prezentowane w przywoływanych tu badaniach, w ogóle jest odle-

głe od sposobu myślenia polityków zaangażowanych w realizację programu. Bo faktowi, żeby mieli w ogóle nigdy nie brać pod uwagę czynników politycznych, zdają się przeczyć wcześniej przytoczone wyniki.

Składane wnioski i skuteczność w pozyskiwaniu dotacji

Żeby zwiększyć pewność prezentowanych w poprzedniej części wyników, wypada jeszcze porównać przyznawane dotacje ze składanymi aplikacjami grantowymi. Może jest bowiem tak, że niektóre grupy gmin rzadziej korzystają z dotacji po prostu dlatego, że rzadziej się o nie starają. Jak w starej anegdotce o człowieku, który modlił się o wygraną na loterii, ale nie dał szansy Panu Bogu, bo nie kupił losu. Niestety, bardzo trudna dostępność odpowiednich danych sprawia, że nasz test w tym zakresie ma bar-

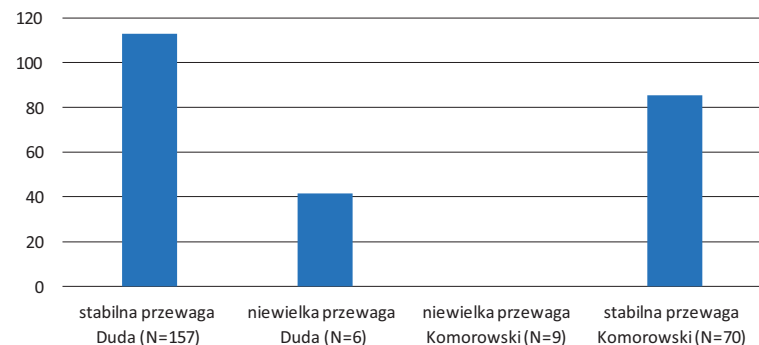
dzo ograniczony zasięg. W związku z tym wnioski z niego są obarczone ryzykiem błędu. Ostatecznie udało się uwzględnić tylko dane o złożonych wnioskach w dwóch województwach: lubuskim i podkarpackim. W efekcie liczebność niektórych wyróżnionych podgrup jest bardzo mała, co jeszcze zwiększa ryzyko błędów wnioskowania. W szczególności województwa te są specyficzne (do pewnego stopnia skrajne), jeśli chodzi o preferencje polityczne mieszkańców. W rezultacie minimalna jest liczebność grupy gmin, w których rywalizacja polityczna między obozem Zjednoczonej Prawicy i opozycji jest zacięta. Zdecydowanie przeważają gminy, w których dominuje bądź jedna bądź druga strona sporu politycznego. Podobnie bardzo niewielka jest liczebność gmin, w których we władzach samorządowych bardzo znaczący udział mają przedstawiciele głównych partii opozycyjnych (PO, PSL). W związku z tym przedstawiane dalej wnioski obarczone są sporym ryzykiem błędu.

Przy tych wszystkich zastrzeżeniach trzeba stwierdzić, że zebrane dane nie wskazują na to, by grupy gmin i powiatów, w których pozyskiwane dotacje były znacznie mniejsze od przeciętnych, zawdzięczały tę sytuację zjawisku „niekupowania losu”. Przyjrzyjmy się po kolei trzem wskaźnikom:

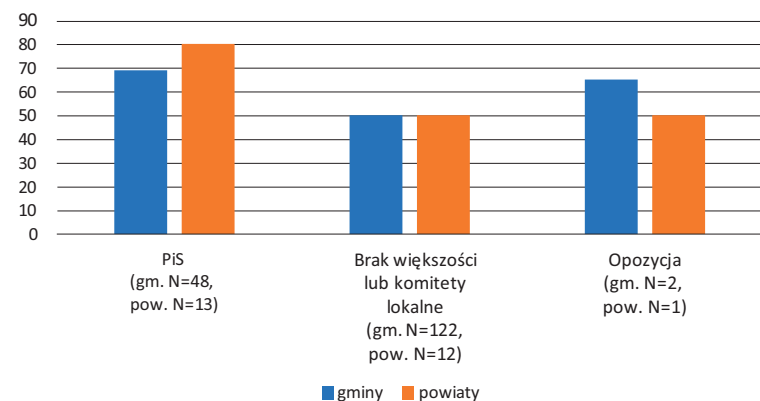
- odsetek samorządów należących do różnych grup, które w ogóle złożyły wnioski o dotacje;
- mediana wielkości złożonego wniosku (w złotych per capita);
- skuteczność aplikacji (mediana wartości otrzymanej dotacji wyrażonej jako procent kwoty, o jaką występowała jednostka samorządowa).

Rysunek 9. na str. 51 sugeruje, że faktycznie samorządy związane z PiS występowały o dotacje częściej, choć różnica w stosunku do gmin i powiatów z dominacją komitetów lokalnych jest niewielka. Jeszcze raz trzeba też podkreślić, że samorządy, w których władzę sprawują politycy związani z partiami opozycyjnymi, są wyjątkowo nielicznie reprezentowane w naszych danych, więc uogólnienie na podstawie kilku tylko przypadków jest bardzo ryzykowne. W dodatku w naszej bardzo ograniczonej próbie (dwóch) województw sa-

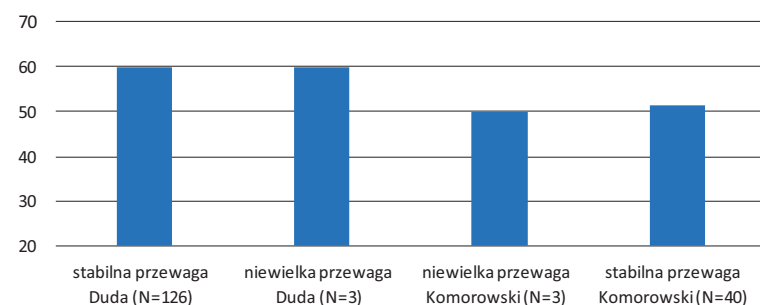
Rys 11. Mediana wartości złożonych wniosków (w zł per capita) w gminach



Rys 12. Skuteczność wniosków o dotacje (otrzymana dotacja jako % wnioskowanej sumy, mediana rozkładu)



Rys 13. Skuteczność wniosków o dotacje (otrzymana dotacja jako % wnioskowanej sumy, mediana rozkładu, samorządy gminne)



morządy z PiS pojawiają się głównie na Podkarpaciu, które już w założeniach programu (razem z innymi województwami Polski Wschodniej) było faworyzowane przy rozdziale środków. Nic zatem dziwnego, że mogą oczekiwać na wyższe środki, samorządy z tego regionu częściej składały wnioski.

Ale już dane odnoszące się do wielkości środków, o jakie występowały

samorządy, nie są tak jednoznaczne (por. rys. 10.). Różnice między poszczególnymi wyróżnionymi na rysunku grupami samorządów są albo niewielkie (PiS – samorządy zdominowane przez komitety lokalne), albo nie układają się w żaden systematyczny, powtarzalny wzór (PiS – samorządy opozycyjne). Na rys. 11. widać, że mniejsze wnioski składały gminy, w których w drugiej turze wybo-

row w 2015 r. wygrał Bronisław Komorowski, co zapewne można wiązać z tym, że te gminy (w naszej próbie z dwóch tylko województw) znajdują się przede wszystkim w woj. lubuskim (o przyczynach, dla których wnioski w tym regionie mogły być mniejsze lub w ogóle rzadsze, pisaaliśmy wyżej).

Z kolei rysunek 12. sugeruje, że skuteczność wniosków była nieco większa w przypadku gmin i powiatów rządzonych przez polityków związanych z PiS (ich wnioski dostawały finansowanie bardziej zbliżone do wnioskowanych sum). Oczywiście przy porównaniu z samorządami opozycyjnymi ta różnica znów może wynikać z ich położenia w innych województwach (Podkarpacie miało więcej środków do rozdysponowania, więc łatwiej było w większym stopniu zaspokoić oczekiwania wnioskodawców). Ale różnica między samorządami z władzami związanymi z PiS i tymi zdominowanymi przez komitety lokalne nie może już być łatwo wytłumaczona w ten sposób. Podobnie większa była skuteczność aplikacji składanych w gminach, w których w 2015 r. w wyborach prezydenckich zwyciężył Andrzej Duda (rys. 13.).

Podsumowując tę część rozważań – częstość i wysokość składanych wniosków nie wydaje się wystarczającym wyjaśnieniem obserwowanych we wcześniejszych częściach tego raportu zróżnicowań. Ale trzeba jeszcze raz podkreślić, że wnioski te są niepewne, bo opierają się na ograniczonym zestawie danych.

Podsumowanie

Przytoczone wyniki wskazują, że rozdział środków z Funduszu Dróg Samorządowych wykazuje skrzywienie, które może być interpretowane jako wynikające z orientacji politycznej władz samorządowych. Oczywiście warto by ten wniosek potwierdzić jeszcze badaniami naukowymi prowadzonymi w oparciu o bardziej wyrafinowane metody, ale prawdopodobieństwo prawdziwości tego wniosku jest bardzo wysokie. Wydaje się również, że skala tego skrzywienia jest większa, niż miało to miejsce w latach ubiegłych w innych programach dotacyjnych. Choć ten ostatni wniosek powinien być jeszcze potwierdzo-

ny badaniem porównawczym. Ale nawet jeśli okazałoby się, że podobne zniekształcenia były udziałem wcześniejszych programów rządowych, to negatywne skutki są tym razem wyjątkowo duże ze względu na dużą skalę środków zaangażowanych w Funduszu Dróg Samorządowych. Chcę jednak podkreślić, że w niniejszym materiale nie chodzi wyłącznie o krytykę konkretnych, indywidualnych decyzji politycznych związanych z funkcjonowaniem programu. Trzeba przypomnieć (o czym by-

ne silnym mechanizmem wyrównawczym, który pozwoli na zapewnienie odpowiedniego poziomu lokalnych usług publicznych także w regionach i miejscowościach słabszych ekonomicznie. Natomiast dotacje celowe powinny być stosowane w zupełnie wyjątkowych sytuacjach. Niepokoi to, że wyciąganie politycznych korzyści z decyzji odnoszących się do dotacji celowych wydaje się niektórym politykom czymś naturalnym, czego nie trzeba nawet ukrywać. Wskazują na to niektóre słowa

Tutaj nie chodzi o krytykę konkretnych, indywidualnych decyzji politycznych związanych z funkcjonowaniem programu. Podobne skrzywienie jest często spotykane w różnych krajach, niemal naturalnie wynika ze swoistej racjonalności zachowań polityków. Trzeba jednak dodać, że skala zniekształcenia wydaje się tym razem wyjątkowo duża, większa od opisywanego w literaturze na przykładzie innych krajów.

ła mowa w części wstępnej raportu), że podobne skrzywienie jest często spotykane w różnych krajach, niemal naturalnie wynika ze swoistej racjonalności zachowań polityków. Choć trzeba dodać, że – jak się wydaje – skala zniekształcenia jest tym razem wyjątkowo duża, większa od opisywanego w literaturze na przykładzie innych krajów.

Ważniejsza jest jednak konstatacja bardziej ogólna. Podobny efekt (choć niekoniecznie tak silny) jest niemal nieodłączną cechą programów dotacji celowych, zwłaszcza takich, w których kryteria alokacji nie zostały bardzo precyzyjnie opisane. Wnioskiem najbardziej ogólnym jest zatem sugestia takiego budowania systemu finansowania samorządów, który by minimalizował znaczenie podobnych programów – bez względu na to, który rząd będzie je realizował. Podstawą finansowania samorządów powinny być dochody własne, uzupełnio-

polityków związanych z partią rządzącą, chociażby wypowiedź w niedawnym wywiadzie udzielonym „Gazecie Wyborczej” przez polityka PiS Krzysztofa Sobolewskiego: „Jeśli zatem któryś z senatorów opozycji obiecywał na przykład budowę hali sportowej, to gdy zgłosi się teraz do PiS, to rząd znajdzie na to pieniądze. Taki senator będzie miał dużo większą szansę, że projekt będzie zrealizowany, będąc w obozie rządzącym, a nie w opozycji”. Sądzę, że ten cytat może być dobrym podsumowaniem rozważań w tym artykule. ■

** profesor ekonomii, kierownik Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego oraz dyrektor Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego*

Raport powstał dzięki pomocy Związkowi Gmin Wiejskich RP, którego pracownicy pomogli zebrać część danych.