



# DOTACJE DLA SWOICH?

## ANALIZA RZĄDOWYCH DOTACJI INWESTYCYJNYCH DLA SAMORZĄDÓW W LATACH 2019-2023

dr Łukasz Wiktor Olejnik,  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Finansów Publicznych  
[lukasz.olejnik@ifp.org.pl](mailto:lukasz.olejnik@ifp.org.pl)

Marcin Grygo,  
Instytut Finansów Publicznych  
[marcin.grygo@ifp.org.pl](mailto:marcin.grygo@ifp.org.pl)



**Instytut Finansów Publicznych to działający na rzecz  
pożytku publicznego ośrodek analityczny.**

Reprezentuje interes społeczeństwa i obywateli oraz aktywnie uczestniczy w debacie publicznej. Jest niezależną i apartyjną organizacją pozarządową, która stawia sobie za główne cele m.in. monitoring stanu finansów publicznych, fact-checking i przeciwdziałanie populizmowi w życiu publicznym oraz wspieranie demokracji, praworządności i społeczeństwa obywatelskiego.

Raporty, analizy, publikacje oraz wydarzenia Instytutu znajdują się na stronie [www.ifp.org.pl](http://www.ifp.org.pl).



Tę ekspercką analizę oraz inne nasze publikacje przygotowaliśmy m.in. dzięki darowiznom od osób, które wspierają naszą misję i dzielą się naszymi wartościami. W przyszłości będziemy nadal realizować projekty z udziałem wysokiej klasy specjalistów. Ich wyniki będą publicznie dostępne z myślą o wykorzystaniu na rzecz interesu obywateli. Jeśli bliska jest Ci ta misja, wspieraj nas finansowo.

[www.ifp.org.pl/wspieraj-nas](http://www.ifp.org.pl/wspieraj-nas)

---

# Spis treści

---

<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>4</b>
<b>Dane i metodyka badania .....</b>	<b>12</b>
<b>Wyniki badania.....</b>	<b>20</b>
Wszystkie programy wsparcia łącznie .....	20
Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych.....	28
Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.....	34
Rządowy Program Odbudowy Zabytków.....	39
Fundusz Dopłat i Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa .....	44
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.....	48
Fundusz Medyczny.....	54
Program „Sportowa Polska”.....	58
Program „Olimpia”.....	62
Pozostałe fundusze .....	65
Dotacje inwestycyjne z podziału rezerwy subwencji ogólnej na drogi samorządowe .....	67
Zielony Transport Publiczny 1.0 i 2.0 .....	67
Udostępnianie wód termalnych w Polsce.....	69
Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych.....	69
Program dotacji na budowę centr opiekuńczo-mieszkalnych.....	70
Program „Strzelnica w powiecie” .....	71
<b>Podsumowanie .....</b>	<b>73</b>
<b>Rekomendacje Instytutu Finansów Publicznych .....</b>	<b>78</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>82</b>

Sugerowane cytowanie: Olejnik, Ł.W., Grygo, M. (2024). Dotacje dla swoich? Analiza rządowych dotacji inwestycyjnych dla samorządów w latach 2019-2023. *Instytut Finansów Publicznych*

---

# Przedmowa

---

**Dr Sławomir Dudek**

*Prezes i główny ekonomista Instytutu Finansów Publicznych*

Reforma samorządowa z 1998 r. była jednym z największych sukcesów transformacji ustrojowej w Polsce, uznawana jest za kamień milowy w procesie decentralizacji. Ćwierć wieku temu wprowadzono trójstopniowy podział administracyjny Polski na gminy, powiaty i województwa, umożliwiając efektywniejsze zarządzanie lokalne, bliższe potrzebom i aspiracjom społeczności, co przyczyniło się do zwiększenia samodzielności i rozwoju poszczególnych miast, gmin, powiatów, wnosząc znaczący wkład w kształtowanie nowoczesnego państwa polskiego.

Jednak w ostatnich latach obserwowaliśmy w Polsce proces systemowego i zaplanowanego odwracania reformy decentralizacji. Mimo dobrych sondaży na poziomie centralnym, mimo większości w parlamencie, mimo zawłaszczenia wielu instytucji, Zjednoczonej Prawicy nie udawało się przejmować samorządów w procesie wyborczym. Nie dało się przejąć rad gmin, miast, powiatów i sejmików województw w wyniku wyborów. Zabrano się wobec tego za finanse. Cel był prosty – zdusić, ile się da, dochody własne samorządów, które gwarantują autonomię, a w ich miejsce wprowadzać dotacje centralne, o które trzeba po prośbie jeździć do Warszawy albo prosić lokalnego polityka ze Zjednoczonej Prawicy. Pojawiło się tysiące „czeków z tektury” rozdawanych w świetle kamer, wyłącznie przez polityków rządzącej opcji. „Czek z tektury” stał się symbolem klientelizmu i przejawem odejścia od idei decentralizacji. Dlatego przygotowaliśmy ten raport.

Raport „Dotacje dla swoich? Analiza rządowych dotacji inwestycyjnych dla samorządów w latach 2019-2023”, przygotowany przez ekonomistów Instytutu Finansów Publicznych dr. Łukasza Wiktora Olejnika z Instytutu Finansów Publicznych i Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, oraz Marcina Grygo to kompleksowy dowód upolitycznienia podziału środków publicznych dla samorządów. Skala upolitycznienia i afiszowania się rozdawanymi czekami była ogromna. Autorzy w tym raporcie po wielu miesiącach pracy analitycznej, przy wykorzystaniu metod naukowych i narzędzi ekonometrycznych potwierdzili ogromne upartyjnienie podziału środków publicznych w ogromnych kwotach, na niespotykaną dotychczas skalę. To pierwsze w Polsce tak kompleksowe opracowanie tego zjawiska.

Co istotne, dotacje były finansowane z długu zaciąganego w większości w funduszach wydatkujących środki poza kontrolą parlamentu. Z bardzo drogiego długu w porównaniu do budżetu. Trzeba zaznaczyć, że ten dług będą spłacać wszyscy podatnicy,

w tym również z gmin, powiatów, miast, które nie dostały albo dostały dużo mniejsze środki.

W tym raporcie Instytut Finansów Publicznych pokazuje niewygodne fakty. Obalamy też naciągane tłumaczenie polityków Zjednoczonej Prawicy, że to rzekomo biedniejsze gminy dostały dotacje, a tak się składa, że w tych gminach popierana była zjednoczona prawica.

Zjednoczona Prawica wykorzystywała publiczne pieniądze dla celów partyjnych poprzez opisany w raporcie mechanizm klientelizmu politycznego, który jest elementem systemu korupcji politycznej. Otrzymanie znaczących środków w postaci dotacji przez jednostkę samorządu terytorialnego zależało w dużej mierze od afiliacji politycznej jej władarza, a nie od np. liczby ludności i potrzeb danej gminy. Innym sposobem przydzielania dotacji był brak procedur albo przygotowywanie procedur pod zamówienie. Dyskusyjnym należy określić dobór parametrów dzielenia środków.

Raport skłania do refleksji nad znaczeniem transparentności, obiektywizmu oraz strategicznego planowania w procesie dystrybucji środków publicznych. Zachęcamy do zapoznania się z tym raportem wszystkich zainteresowanych stanem finansów publicznych, rozwojem lokalnym i polityką społeczną.

Silne, autonomiczne samorządy są jednym z filarów demokracji. Moim zdaniem gdyby nie samorządy, to nie udałoby się powrócić na ścieżkę praworządności. Dlatego w raporcie proponujemy szereg rekomendacji jak w przyszłości nie dopuścić do zamachu na autonomię samorządów, jak nie dopuścić do upolityczniania podziału środków publicznych.

---

# Wprowadzenie

---

Rząd Zjednoczonej Prawicy w latach 2019–2023 przeprowadził szereg reform, które wpłynęły na znaczący spadek dochodów własnych samorządów z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT<sup>1</sup>. Wskutek opisywanych reform dochody polskich samorządów spadły o ok. 21 mld zł w latach 2019–2022, a według szacunków w perspektywie kolejnych 10 lat same tylko reformy „Polskiego Ładu” spowodują spadek dochodów o kolejne 125,1 mld (Jarosz 2022). Według szacunków BGK, pogorszenie sytuacji gospodarczej wywołane pandemią COVID-19 spowodowało spadek dochodów samorządów o 8–9 mld zł i jednocześnie wymusiło wzrost wydatków o kolejne 3–4 mld zł w samym tylko 2020 roku (Piłat i in. 2020). Badania wskazują również, że w ostatnich latach przekazywana samorządom subwencja oświatowa w coraz mniejszym stopniu pokrywa realne koszty realizacji zadań edukacyjnych (Czudec 2021). Według wskazań samorządów w latach 2019–2023 do realizacji zadań zleconych ze środków własnych dopłacono 4,3 mld zł, gdyż przekazywane przez rząd centralny środki okazywały się niewystarczające. Kolejnym problemem były rosnące koszty obsługi długu wskutek wzrostu stóp procentowych. Pomiędzy 2020 a 2022 rokiem koszty obsługi długu samorządów wzrosły z ok. 1,6 mld zł do ok. 4,3 mld zł (wyniosły 2,6 razy więcej), pomimo wzrostu zadłużenia o jedynie 1,1% z 89,8 mld zł do 90,8 mld zł.

Na koniec 2022 roku samorzady otrzymały jednorazowo 13,6 mld zł w ramach dodatkowych środków z udziału w PIT, a w 2023 roku kolejne 14,1 mld zł, jednak wsparcie to było jednorazowe, a współczynniki korygujące znacząco premiowały mniejsze gminy. Rząd wprowadził programy wsparcia dla samorządów „Maluch Plus” i „Senior Plus”, jednak przekazane w ramach tych programów środki początkowo wynosiły łącznie mniej niż 0,3 mld zł rocznie. W latach 2019–2022 wartość subwencji ogólnej dla samorządów rosła średnio o 4,8% rocznie przy średnim wzroście cen w gospodarce rzędu 5,0% rocznie<sup>2</sup>. NIK (2024) wskazuje, że w latach 2018–2022 potroić się liczba gmin, których dochody bieżące nie pozwalały na sfinansowanie nawet wydatków na realizację podstawowych zadań.

Wskutek reform obniżających dochody własne samorządów i niskiego tempa wzrostu subwencji dla samorządów z budżetu państwa oraz wskutek rosnącej presji na

---

<sup>1</sup> W 2019 roku obniżono stawkę PIT z 18% do 17%, zwolniono z obowiązku płacenia PIT osoby do 26 roku życia oraz podwyższono pracownicze kosztów uzyskania przychodu z 1335 zł na 3000 zł. W 2020 roku zwiększono limit ewidencjonowanych przychodów i rozszerzono możliwości opodatkowania w formie ryczałtu dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Wreszcie od początku 2022 roku wchodziły w życie reformy podatkowe „Polskiego Ładu” (zakładające m.in. podwyższenie kwoty wolnej od podatku do 30 000 zł i podwyższenie progu dochodowego 32% do 120 000 zł i zwolnienia z podatku PIT rodzin wielodzietnych).

<sup>2</sup> Deflator PKB

wzrost wydatków bieżących sytuacja fiskalna samorządów w latach 2018-2022 znacząco się pogorszyła. Naturalną reakcją samorządów na rządową politykę było ograniczanie inwestycji finansowanych ze środków własnych w perspektywie wieloletniej. W tym momencie rząd Zjednoczonej Prawicy rozpoczął realizację programów wsparcia dla samorządów w postaci przyznawania dotacji inwestycyjnych na realizację konkretnych zadań.

Podobne rządowe programy wsparcia dla samorządów były już realizowane w przeszłości. Nigdy jednak na taką skalę. Wcześniejsze rządy przeznaczały na ten cel kwoty niewielkie w porównaniu do ogółu budżetów samorządów. Poza tym nigdy wcześniej do tego stopnia dotacje nie były przyznawane nieprzejrzycie i według niejasnych kryteriów. Nowością też było finansowanie dotacji z długu zaciąganego z pominięciem ustawy budżetowej.

Dotacje dla samorządów w Polsce mają ponad dwudziestoletnią historię. Pierwszym takim programem był udzielający samorządom preferencyjnych kredytów inwestycyjnych Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych powołany w 2003 r. w czasach rządu Leszka Millera. Rząd PO-PSL w latach 2008-2015 wprowadził dwa podobne programy. Pierwszym z nich był program „Moje boisko – Orlik 2012”, z którego w latach 2008-2012 udzielono samorządom dotacji na budowę boisk sportowych w kwocie 0,97 mld zł oraz 0,03 mld na budowę lodowisk. Drugim programem był Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych (NPPDL, potocznie zwany programem „schetynówek” od nazwiska ówczesnego ministra spraw wewnętrznych i administracji), który doprowadził do udzielenia samorządom dotacji celowych na budowę, przebudowę i remonty dróg w kwocie 3,0 mld zł w latach 2008-2011 i kolejnych 3,2 mld w latach 2011-2015. Analiza Flis i Swianiewicz (2021d) wskazuje, że w latach 2008-2010 gminy mające władarzy z PO lub PSL otrzymywały średnio o ok. 40% większe dotacje niż pozostałe, natomiast dla dotacji udzielonych w latach 2011-2014 nie stwierdzono politycznego przechyłu. Wydatki w ramach obu tych programów wynosiły średnio ok. 1 mld zł rocznie, były one więc marginalne w skali całego podsektora samorządowego.

Rząd Prawa i Sprawiedliwości kontynuował działania poprzedniego rządu w zakresie dofinansowywania lokalnej infrastruktury. Z NPPDL wyewoluował Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019, w ramach którego udzielono samorządom dotacji w łącznej kwocie ok. 3,5 mld zł. Na koniec 2018 powołano do życia Fundusz Dróg Samorządowych (FDS), który miał działać na podobnej zasadzie jak poprzednicy, jednak z dużo większym budżetem (w pierwszym roku planowano przyznać dotacje nawet do 6,0 mld zł, w latach 2019-2028 łącznie 36,0 mld zł). W ramach tego programu ogólnokrajową pulę środków dzielono najpierw pomiędzy województwa, a następnie w ramach województw środki przyznawano w trybie konkursowym. Dotacje w kwocie 50-80% wartości inwestycji przyznawano gminom, których wnioski zostały najwyżej ocenione przez komisje konkursowe. Program ten funkcjonuje do momentu pisania tego raportu, chociaż w 2021 zmienił on nazwę na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (RFRD), a w kolejnych latach rozszerzano konkursy o pule przewidziane dla zadań

obwodnicowych, remontowych, miejskich, mostowych, wojewódzkich i poprawiających bezpieczeństwo na drogach.

Powołanie FDS/RFRD stanowiło jednak początek wprowadzania podobnych programów dotacji dla samorządów. Już w 2019 roku powołano do życia Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych, którego zadaniem była walka z wykluczeniem transportowym mieszkańców mniejszych gmin. W ramach tego programu udzielano samorządom dotacji na utrzymanie nierentownych linii autobusowych. W pierwszym roku programu przyznano dofinansowania na kwotę 0,01 mld zł, w 2020 było to już ok. 0,14 mld zł, w 2021 0,36 mld zł. Docelowe wydatki w ramach programu miały sięgnąć 1,0 mld zł rocznie. W 2018 roku powołano również program „Sportowa Polska”, w ramach którego Ministerstwo Sportu i Turystyki udzielało dotacji dla gmin i powiatów na remont lub budowę przyszkolnych hal sportowych oraz innych elementów infrastruktury sportowej. W 2018 roku program ten miał budżet ok. 0,02 mld rocznie, w kolejnych latach kwota udzielanych dotacji była sukcesywnie zwiększana.

Wybuch pandemii COVID-19, a następnie powołanie w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (FPC) otworzyło przed rządem nowe możliwości transferowania pieniędzy. Wyłączony z krajowej definicji sektora publicznego, wyłączony spod kontroli parlamentu i wyłączony z działania reguł fiskalnych (w tym m.in. reguły wydatkowej) państwowy fundusz celowy podlegał de facto Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. FPC finansowany był przede wszystkim z emisji obligacji przez BGK, a więc poprzez emisję długu publicznego. Możliwość względnie łatwego wydawania pieniędzy otworzyła przed rządem nowe możliwości. W ramach FPC powołano program rządowy pod nazwą Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL), który miał przekazywać samorządom środki na inwestycje. W ramach pierwszej transzy środków między powiaty i gminy rozdzielono 6,0 mld. Środki rozdzielano według określonego algorytmu. Choć premiował on mniejsze gminy, nie wzbudził większych kontrowersji. Druga transza rozdzielana była w oparciu o wyniki dwóch naborów wniosków. Gminy i powiaty składały wnioski z opisem proponowanej inwestycji, które następnie były oceniane przez Komisję do Spraw Wsparcia JST. Wyniki naboru były powszechnie krytykowane przez środowiska ekspertów, ekonomistów i samorządowców. Kryteria oceny były niejasne, zakres proponowanych inwestycji bardzo duży, sam proces oceny wniosków skrajnie nietransparentny. Szereg raportów i prac naukowych wskazuje, że znacząco premiowane były gminy i powiaty rządzone przez włodarzy związanych z PiS, a samorządy zarządzane przez włodarzy związanych z opozycją były pomijane (Rudka i Kocemba 2021, Flis i Swianiewicz 2021a, Flis i Swianiewicz 2021b, Sześciło i in. 2021, Czepil 2022, Olejnik 2022). W ramach II transzy środków z RFIL w grudniu 2020 r. i marcu 2021 r. rozdzielono dotacje o wartości ok. 7,2 mld zł.

Pomimo miazdzącej krytyki, protestów i zastrzeżeń, rząd zdecydował się kontynuować podobne programy. W lipcu 2021 r. uchwałą Rady Ministrów powołano program rządowy pod nazwą Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (RFPL). Formuła RFPL zbliżona była do RFIL – ten program również

finansowany był przez FPC, obsługą programu zajmował się BGK, wnioski opiniowała komisja pod tą samą nazwą w nieco zmienionym składzie. Różnicą było to, że tym razem zamiast 7,2 mld zł w trybie konkursowym planowano rozdysponować 100 mld zł. Również kryteria zostały okrojone, tym razem wnioski były oceniane pod kątem „realizacji zasady zrównoważonego rozwoju” oraz „kompleksowości planowanych inwestycji”. Inną różnicą było to, że tym razem BGK współfinansowało nawet 98% wartości inwestycji. Łącznie w ramach konkursu odbyło się dziewięć naborów między lipcem 2021 r. a wrześniem 2023 r., w ramach których rozdysponowano 99,2 mld zł. Również ten program wywołał ogromne kontrowersje. Wiele osób zwracało uwagę na mechanizmy premiujące mniejsze gminy kosztem większych, bardzo niejasne kryteria oceny i bardzo nietransparentny proces oceny wniosków przez komisję. Rozdzielanie dotacji według partyjnego klucza potwierdzone zostało w pracach Flis i Swianiewicz (2021c), Flis i Swianiewicz (2022) oraz Olejnik (2022).

Pod koniec 2022 i w 2023 roku rozpoczęto realizację kolejnych podobnych programów, co zapewne miało związek z faktem, że 2023 był rokiem wyborów parlamentarnych. Na przełomie 2022 i 2023 roku utworzono kolejny program wzorowany na RFPŁ – Rządowy Program Odbudowy Zabytków, w ramach którego samorządy mogły wnioskować o środki na ochronę zabytków. Funkcjonował on na bardzo podobnych zasadach jak RFPŁ, dofinansowanie można było dostać nawet do 98% wartości inwestycji, a decyzje o wynikach naboru w bardzo nietransparentny sposób podejmowała podobna komisja. W 2023 ogłoszono wyniki dwóch naborów. Łączna kwota dofinansowań wyniosła ok. 4,3 mld zł. Również ten program był szeroko krytykowany, gdyż był on finansowany z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (czyli z emisji długu publicznego) pomimo zakończenia pandemii, ponadto ok. 65% środków zostało przeznaczonych na remonty kościołów i innych obiektów sakralnych.

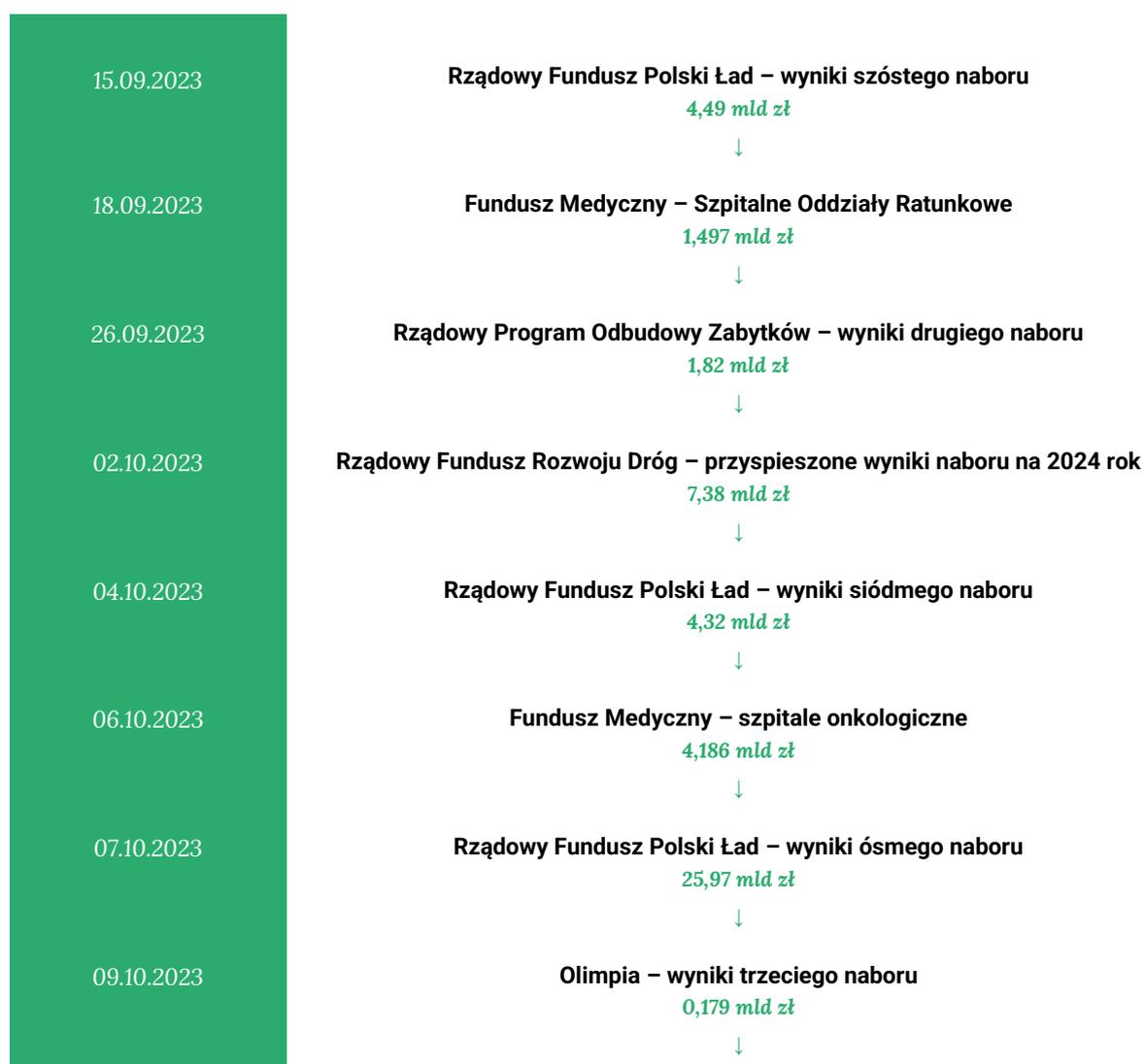
RPOZ nie był jedynym programem ogłoszonym i realizowanym przed wyborami, bowiem w lutym 2023 roku powołano program „Olimpia – Program budowy przyszłolnych hal sportowych na 100-lecie pierwszych występów reprezentacji Polski na Igrzyskach Olimpijskich”. Program miał być finansowany z budżetu państwa (planowane wydatki miały wynieść 2,0 mld zł w latach 2023–2025), a nabory wniosków rozstrzygane przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. Ogółem przed wyborami w 2023 r. rozstrzygnięto trzy nabory wniosków i udzielono dofinansowania o łącznej kwocie 1,15 mld zł.

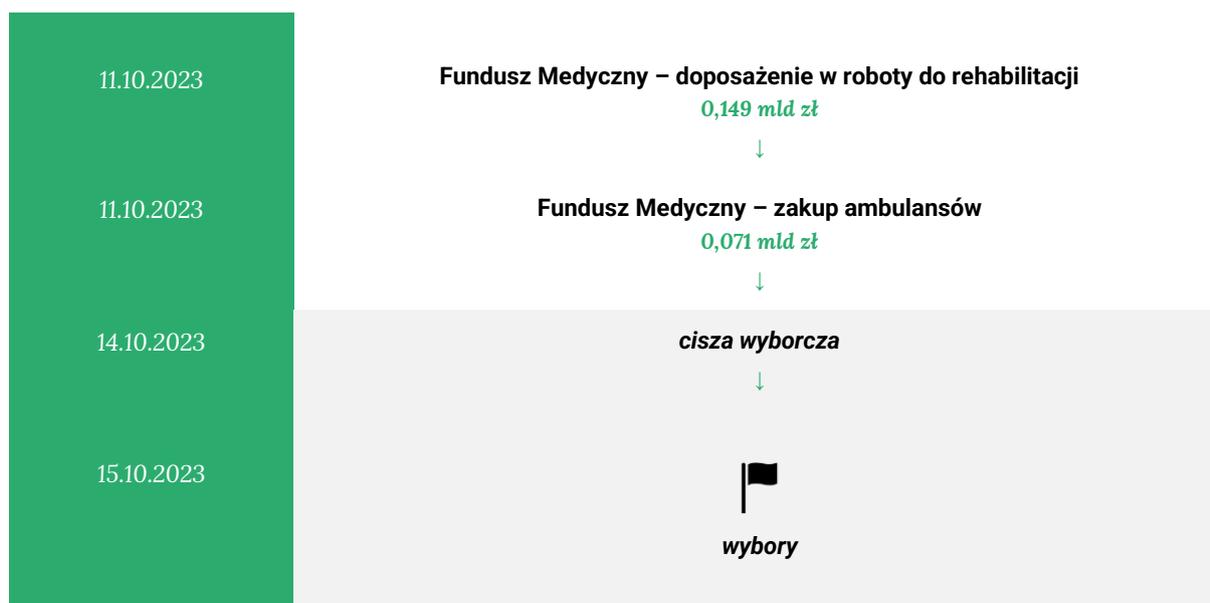
Między wrześniem 2022 a październikiem 2023 rozstrzygnięto również konkursy na dofinansowanie inwestycji na infrastrukturę i sprzęt dla ochrony zdrowia z Funduszu Medycznego. Zarządzany przez Ministerstwo Zdrowia i utworzony w 2020 roku Fundusz Medyczny dopiero w ostatnim roku przed wyborami parlamentarnymi rozstrzygnął pięć konkursów na dofinansowanie zadań na kwotę ok. 9,0 mld zł. Dofinansowania objęły rozwój infrastruktury szpitali pediatrycznych, szpitale onkologiczne, Szpitalne Oddziały Ratunkowe (SORy), zakup ambulansów i zakup robotycznych urządzeń do rehabilitacji.

Szczególną uwagę zwracają terminy ogłaszania wyników naboru w ramach poszczególnych programów, gdyż można zaobserwować ich duże zagęszczenie w okresie

przedwyborczym. W ciągu miesiąca przed wyborami ogłoszono wyniki konkursów, w których suma dofinansowań do inwestycji wyniosła ok. 50,1 mld zł. Ponad 36,6 mld zł pochodziło z programów finansowanych przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, a więc decyzje z jednego tylko miesiąca doprowadzą do wzrostu polskiego długu publicznego o ok. 1,2% PKB (wg PKB z 2023 roku). Można również zwrócić uwagę na fakt, że rozpatrywanie wniosków na dofinansowanie inwestycji z RFRD w poprzednich latach trwało zwykle 8-11 miesięcy, a w 2023 wyniki ogłoszono już po 4 miesiącach – akurat na niecałe dwa tygodnie przed wyborami.

Wszystko to sugeruje polityczne motywacje kierujące rządzącymi i wykorzystywanie tych programów jako sposobu zdobywania poparcia w czasie kampanii przed wyborami. Warto również zaznaczyć, że tak szybki termin ogłaszania wyników wymuszał ograniczanie długości terminów składania wniosków, co mogło doprowadzić do spadku jakości składanych wniosków i realizacji bardziej nieprzemysłanych inwestycji, w dodatku skracanie czasu na ocenę wniosków przez komisje konkursowe z reguły nie służy podejmowaniu lepszych decyzji.





Oprócz wspomnianych wcześniej programów, w latach 2019–2023 funkcjonowało więcej rządowych programów udzielających samorządom dotacji inwestycyjnych. W tym czasie dofinansowywano inwestycje samorządowe z istniejącej od 1999 roku rezerwy subwencji ogólnej. Dotacji na inwestycje w budownictwo komunalne udzielał zasilany z budżetu państwa i istniejący od 2007 roku Fundusz Dopłat, oraz zasilany z FPC i istniejący od 2020 r. Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa. Oprócz tego od 2019 roku realizowano program dofinansowywania z Funduszu Solidarnościowego budowy centr opiekuńczo-mieszkalnych dla osób niepełnosprawnych. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w latach 2021–2023 udzielał samorządom dofinansowań w ramach dwóch edycji programu „Udostępnianie wód termalnych w Polsce” oraz dwóch edycji programu „Zielony Transport Publiczny”. Dodatkowo w latach 2019–2023 Ministerstwo Obrony Narodowej udzielało samorządom dofinansowań na budowę strzelnic w ramach programu „Strzelnica w powiecie”. Wszystkie wspomniane instytucje włącznie z BGK były pod kontrolą polityków Zjednoczonej Prawicy mających wpływ na politykę kadrową w tych instytucjach, dlatego warto przeanalizować również te wydatki pod kątem premiowania pewnych gmin lub powiatów.

Wszystkie opisane wcześniej fakty, kontrowersje, nieścisłości, brak transparentności, duża doza uznaniowości przy udzielaniu dotacji motywują do przeprowadzenia kompleksowego badania analizującego udzielone dotacje pod kątem istnienia politycznej alokacji zasobów, to znaczy kierowania się względami politycznymi, a nie merytorycznymi, przy przyznawaniu dotacji w latach 2019–2023. Kolejny rozdział zawiera opis zebranych danych i metodologii badawczej. Trzeci rozdział zawiera opis wyników uzyskanych przy analizie każdego z funduszy, natomiast czwarty rozdział zawiera wnioski z badania. Ostatni rozdział zawiera rekomendacje Instytutu Finansów Publicznych w zakresie ewentualnej przyszłości podobnych konkursów.

---

## Dane i metodyka badania

---

Celem przeprowadzenia tego badania jest weryfikacja hipotez o istnieniu politycznej alokacji zasobów przy rozdzielaniu dotacji z wymienionych wcześniej piętnastu programów wsparcia udzielonych przez rząd Zjednoczonej Prawicy samorządom w latach 2019-2023. Zjawisko transferowania pieniędzy do swoich wyborców kosztem wyborców partii opozycyjnych lub do samorządów rządzonych przez polityków z partii rządzącej na szczeblu centralnym ma różne nazwy. W literaturze przedmiotu transferowanie większych pieniędzy do samorządów rządzonych przez polityków z tej samej partii rządzącej na szczeblu centralnym nosi nazwę *alignment bias* (zob. np. Bracco i in. 2012), co można niedosłownie przetłumaczyć jako stronnictwą alokację, lub *political alignment* (np. w Lara i Toro 2019), czyli politycznej alokacji. Pojawia się również pojęcie *political favouritism* (np. w Livert i Gainza 2017), określające faworyzowanie politycznych sojuszników. W innych pracach pojawia się również określenie „klientelizm”. Dla uproszczenia w dalszej części raportu do opisu zjawiska transferowania pieniędzy do samorządów, w których partia rządząca ma wyższe poparcie lub samorząd jest rządzony przez włodarza z partii rządzącej na szczeblu centralnym, nazywane będzie „polityczną alokacją zasobów”.

Warunkiem istnienia politycznej alokacji zasobów jest kierowanie się motywami politycznymi przy podejmowaniu decyzji o podziale publicznych środków, a nie obiektywnymi kryteriami wynikającymi z charakterystyki socjoekonomicznej regionów, do których transferowane są pieniądze. Motywy polityczne mogą być różne: chęć zdobycia lub utrzymania poparcia, chęć zwiększenia szans na reelekcję polityków na szczeblu centralnym lub na szczeblu samorządowym, chęć uspokojenia nastrojów społecznych, walka stronnictw w obrębie koalicji rządzącej, chęć odebrania opozycji argumentów, chęć pokazania skuteczności w realizacji własnego programu, chęć poprawy swojej rozpoznawalności przy otwieraniu kolejnych inwestycji, chęć przekonania niezależnych polityków na szczeblu regionalnym do zapisania się do partii rządzącej itp. Obiektywnych kryteriów wynikających z charakterystyki socjoekonomicznej regionu można z kolei podać jeszcze więcej, może to być na przykład nierównomierny rozwój regionów w obrębie kraju, zapóźnienie niektórych regionów w realizacji konkretnych polityk publicznych, istnienie konkretnych problemów społeczno-ekonomicznych (np. bezrobocie, niski poziom edukacji), nasilanie się problemów demograficznych (np. wyludnianie się lub wzrost odsetka osób starszych) itp.

Wykazywanie występowania politycznej alokacji zasobów jest dużym wyzwaniem dla badaczy tego zjawiska. Politycy rządzący na szczeblu centralnym z reguły odpierają podobne zarzuty i trudno się temu dziwić, gdyż rozdzielanie publicznych środków według partyjnego klucza jest nielegalne lub wysoce nieetyczne. Najczęściej próbują oni

uzasadniać dokonany podział względami merytorycznymi: co prawda rządzone przez nas regiony dostały więcej, ale wynika to z chęci realizacji naszego programu, a nie chęci zdobywania poparcia. Metody badawcze muszą więc uwzględniać endogeniczność wynikającą z powiązania faktu otrzymania dotacji z charakterystyką społeczno-ekonomiczną gminy.

Niniejsze badanie analizuje podział publicznych środków dokonany przez polityków rządzących Polską na szczeblu centralnym w latach 2019–2023. Badanie rozpoczyna się w 2019 roku, gdyż właśnie w tym roku zaobserwowano skokowy wzrost wartości udzielanych dotacji w ramach nowych programów wsparcia dla samorządów, takich jak „Sportowa Polska”, Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych i Fundusz Dróg Samorządowych. W 2019 udzielono dotacji na ponad 4,1 mld zł. Dotacje w ramach podobnych programów przed 2019 rokiem wynosiły ok. 1,0–1,5 mld zł rocznie, a więc były mało znaczące w skali całego podsektora samorządowego. Badany okres kończy się na początku grudnia 2023 roku, a więc w momencie utraty władzy przez Zjednoczoną Prawicę. W chwili przeprowadzenia badania wielkość środków rozdzielonych przez nowy rząd KO-TD-Lewica była zbyt mała, aby móc przeprowadzić analizę. Podobne badanie dla dotacji udzielonych przez nowy rząd będzie można przeprowadzić w kolejnych latach.

Do badania zakwalifikowano łącznie piętnaście programów wsparcia dla samorządów prowadzonych i realizowanych przez rząd Zjednoczonej Prawicy w latach 2019–2023. Aby dany program został zakwalifikowany do badania, musiało zostać spełnionych kilka kryteriów:

- Łączna wartość udzielonych dotacji musiała przekraczać 100 mln zł
- Odbiorcą danego programu musiał być w większości Jednostki Samorządu Terytorialnego lub spółki komunalne będące własnością JST<sup>3</sup>
- Decyzje o przyznaniu środków podejmowano na bazie wniosków JST o udzielenie dotacji inwestycyjnej
- Dotacje musiał być przeznaczone na wydatki inwestycyjne<sup>4</sup>
- Ramy prawne programu nie zakładały domyślnego przekazania środków wszystkim samorządom<sup>5</sup>

---

3 W przypadku programu „Sportowa Polska” część dotacji została udzielona publicznym uczelniom, klubom sportowym, katolickim organizacjom lub seminarium duchownym. Dotacje te stanowiły niewielki odsetek wszystkich dotacji. Na potrzeby badania zakwalifikowano je do gmin, w których były one zlokalizowane. Z kolei w przypadku Funduszu Medycznego dotacje otrzymały podmioty będące własnością gmin, powiatów, województw, uczelni i instytucji szczebla centralnego. Przyporządkowano jednak te inwestycje do gmin, gdyż to właśnie mieszkańcy okolicznych gmin w największym stopniu będą korzystać z rozbudowy infrastruktury.

4 Wyjątkiem jest Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych, jednak dopłaty do funkcjonowania nierentownych linii autobusowych można uznać za rodzaj wydatków wpływających na wzrost gospodarczy.

5 Z tego względu w badaniu nie analizowano I transzy środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (6,0 mld), gdyż dotacje przekazano wszystkim gminom i powiatom zgodnie z ustalonym algorytmem. Analiza procesu tworzenia algorytmu podziału środków może być interesująca dla przyszłych badaczy.

- W procesie podejmowania decyzji musiał istnieć element pozwalający na odrzucenie wniosku z powodów merytorycznych, a nie jedynie z powodu niespełnienia wymogów formalnych konkursu lub błędów we wniosku. Oznacza to, że wnioski musiały podlegać ocenie pod kątem celowości, kompleksowości, efektywności proponowanej inwestycji itd.<sup>6</sup>
- Ocenę wniosku musiała przeprowadzać instytucja podlegająca kontroli Zjednoczonej Prawicy (na przykład Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Bankowi Gospodarstwa Krajowego, poszczególnym ministerstwom lub urzędom wojewódzkim)<sup>7</sup>. Z badania wykluczone zostały programy współfinansowane przez Unię Europejską, gdyż podział środków dla JST podlega innym zasadom, jest nadzorowany przez instytucje unijne, a rządy krajowe nie mają tak dużej dowolności w wydawaniu tych środków. Polityczna alokacja zasobów przy podziale środków UE jest analizowana m.in. w pracy Banaszewska i Bischoff (2017).

Powyższe kryteria ostatecznie spełniło piętnaście programów realizowanych w latach 2019–2023:

- Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (dziewięć naborów o łącznej wartości ok. 99,2 mld zł)
- Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (dwa nabory konkursowe oraz pula dla gmin górskich i popegeerowskich, o łącznej wartości ok. 7,2 mld zł)
- Rządowy Program Odbudowy Zabytków (dwa nabory o łącznej wartości ok. 4,3 mld zł)
- Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (inwestycje o wartości ok. 0,7 mld zł)
- Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (dawniej: Funduszu Dróg Samorządowych, nabory z lat 2019–2024 włącznie z pulami na zadania obwodnicowe, remontowe, miejskie, mostowe, wojewódzkie i poprawiające bezpieczeństwo) o łącznej wartości ok. 36,7 mld zł;
- Zadania finansowane z rezerwy subwencji ogólnej z lat 2019–2023 o wartości ok. 1,66 mld zł;
- Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych (nabór z 2023 roku) o wartości ok. 0,64 mld zł;
- Fundusz Dopłat (dofinansowania z lat 2021–2023) o wartości ok. 4,2 mld zł;
- Fundusz Medyczny (wszystkie nabory z lat 2022–2023) o wartości ok. 9,0 mld zł;

---

<sup>6</sup> W przypadku dotacji z Funduszu Dopłat i Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa opis procesu oceny merytorycznej nie został podany do publicznej wiadomości. Organizujący nabór wniosków BGK nie informuje jednak wprost, że wszystkie wnioski spełniające wymogi formalne zostały zaakceptowane.

<sup>7</sup> Wyjątkiem jest program udzielania dotacji inwestycyjnych z rezerwy subwencji ogólnej, gdyż decyzje podejmowane były przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, w której 50% członków jest przedstawicielami strony rządowej, a 50% członków przedstawicielami strony samorządowej.

- Dofinansowania budowy centrów opiekuńczo-mieszkalnych z Funduszu Solidarnościowego o wartości ok. 0,31 mld zł;
- Program „Olimpia” – programu budowy przyszkolnych hal sportowych (trzy nabory z 2023 roku) o wartości ok. 1,15 mld zł;
- Program „Sportowa Polska” – nabory z lat 2018-2023 o wartości ok. 1,6 mld zł;
- Program „Strzelnica w powiecie” – wszystkie nabory z lat 2019-2023 o wartości ok. 0,15 mld zł;
- Program „Udostępnianie wód termalnych w Polsce – dwa nabory z lat 2022-2023 o łącznej wartości ok. 0,66 mld zł;
- Programy „Zielony Transport Publiczny” 1.0 i 2.0 o łącznej wartości ok. 1,27 mld zł.

**W ramach opisywanego badania analizie poddano ponad 40 000 dotacji udzielonych w ponad 70 naborach w ramach 15 programów wsparcia dla samorządów w latach 2019-2023<sup>8</sup>. Łączna wartość udzielonych dotacji to 168,6 mld zł, co stanowi 6,14% średniej PKB Polski z lat 2019-2023.** Celem jest analiza czynników wpływających na wielkość dotacji przydzielonych konkretnym gminom, w tym przede wszystkim chęć weryfikacji hipotez o wpływie czynników politycznych (afiliacji partyjnej wóldarza oraz poparcia dla PiS w wyborach parlamentarnych w 2019) na wielkość przyznanych samorządom dotacji inwestycyjnych w ramach poszczególnych programów, dotacji z programów finansowanych przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i finansowanych z budżetu państwa, a także dotacji ze wszystkich programów łącznie. Należy zaznaczyć, że polityczna alokacja zasobów może mieć miejsce na wielu poziomach podejmowania decyzji, niekoniecznie tylko na etapie oceny wniosków:

- Sama decyzja o uruchomieniu konkretnego programu może wpływać na to, że ostatecznie środki trafią w większości do samorządów związanych z konkretną partią. Przykładem może być uruchomienie specjalnego naboru dla gmin popegeerowskich z RFIL (0,34 mld zł) oraz z RFPŁ (nabór trzeci i szósty, łącznie ok. 8,5 mld zł). Prawo i Sprawiedliwość w wyborach parlamentarnych w 2015 i 2019 uzyskało w tych gminach ponadprzeciętne wysokie wyniki, dlatego tworzenie specjalnych programów skierowanych tylko dla tych gmin oznacza transferowanie pieniędzy do swojego „twardego” elektoratu (*core voters*).
- Polityczna alokacja zasobów może być również efektem stworzenia odpowiednich kryteriów konkursowych, które premiować będą konkretne gminy. Przykładem może być Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, w którym specjalne punkty przyznawano gminom „zagrożonym marginalizacją” bez wskazywania czym to zagrożenie dokładnie jest. Innym przykładem jest udzielanie dotacji na

---

<sup>8</sup> Wspomniane wyżej kryteria spełniały również niektóre programy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, różne programy dotacji inwestycyjnych z NFOŚiGW dla Ochotniczych Straży Pożarnych oraz środki na budowę dróg leśnych w ramach wspólnych przedsięwzięć JST i Lasów Państwowych. Programów tych nie włączono jednak do badania ze względu na bardzo duży stopień dezagregacji danych lub brak publikowania wszystkich danych przez odpowiednie instytucje.

modernizację szpitalnych oddziałów ratunkowych. Zgodnie z jednym kryterium szpitale, które miały tomograf komputerowy starszy niż 7 lat otrzymywały maksymalną ilość punktów, a szpitale z tomografem komputerowym młodszym niż 7 lat otrzymywały zero punktów. Dlaczego granicą było akurat siedem lat, nie wyjaśniono, ale ostatecznie dotacje dostało siedem szpitali położonych w okręgu wyborczym ministra Niedzielskiego (800 tys. mieszkańców) i tylko sześć w województwie śląskim liczącym 4,6 mln mieszkańców<sup>9</sup>.

- Rozdzielanie publicznych środków według klucza partyjnego mogło mieć również miejsce na poziomie rozstrzygnięcia konkursów. Kryteria oceny wniosków w ramach RFIL, RFPL i RPOZ były bardzo ogólne, przez co komisje konkursowe mogły rozdzielać dotacje uznaniowo. Raport pokontrolny Najwyższej Izby Kontroli (2023) wskazuje, że tryb oceny wniosków nie gwarantował zachowania jawności i przejrzystości postępowania, a kryteria oceny wniosków były zbyt ogólne. Ponadto, kontrolerzy NIK wskazali, że na etapie rozpatrywania wniosków nie wypracowanego jednolitego mechanizmu oceny, nie dokumentowano też w żadnej formie uzasadnień podjętych decyzji, z posiedzeń komisji nie sporządzano protokołów, a po ogłoszeniu wyników nie przewidziano odwołania od podjętych decyzji. Takie warunki powodowały, że decyzje o przyznaniu dotacji inwestycyjnych były podejmowane w dużej mierze uznaniowo, co sprzyjało nadużyciom.

Mechanizmy podziału publicznych środków powodujące polityczną alokację zasobów mogą być różne. Należy jednak zaznaczyć, że celem tego opracowania nie jest identyfikacja, które konkretnie zapisy ustawowe, mechanizmy, kryteria lub osoby spowodowały, że środki trafiły do gmin mających władarzy związanych ze Zjednoczoną Prawicą lub do gmin, w których PiS uzyskuje ponadprzeciętnie wysokie poparcie. Sam proces podejmowania decyzji o podziale tych środków to bardzo obszerne zagadnienie, które stanowi materiał na wiele innych badań. Celem tego raportu jest ocena, czy gminy mające władarzy z PiS lub gminy z wysokim poparciem dla PiS w 2019 roku uzyskały od rządu centralnego w latach 2019-2023 ponadprzeciętnie wysokie dotacje inwestycyjne. Analizowany jest rezultat procesu decyzyjnego, a nie sam proces decyzyjny. Z punktu widzenia obywateli to właśnie rezultat tego procesu jest istotny i ma przełożenie na jakość życia oraz rozwój gospodarczy.

Główną metodą badawczą w tym opracowaniu jest estymacja modeli ekonometrycznych, w których zmienną objaśnianą jest wielkość dotacji inwestycyjnych *per capita*<sup>10</sup> lub sam fakt przyznania dotacji (zmienna zerojedynkowa), a badanymi zmiennymi objaśniającymi zmienne zerojedynkowe opisujące afiliację partyjną władarza rządzącego daną gminą (wójta, burmistrza, prezydenta) oraz wynik Zjednoczonej Prawicy

---

9 Watoła, J. (2023). "SOR plus". Tak PiS rozdał swoim pieniądze na ratownictwo, Gazeta Wyborcza 5.10.2023. <https://wyborcza.pl/7,75398,30263313,sor-plus-tak-pis-rozdal-swoim-pieniadze-na-ratownictwo.html> [dostęp 30.03.2024].

10 Analizowane są wartości dotacji celowych przyznanych JST, nie łączne wartości zrealizowanych inwestycji

w wyborach parlamentarnych w 2019 roku. Starości powiatowi nie są wybierani w wyborach bezpośrednich, dlatego w równaniach analizujących powiaty zmienną objaśniającą jest udział radnych ze Zjednoczonej Prawicy lub opozycji senackiej w ogólnej liczbie radnych danego powiatu. Wartość, znak i istotność statystyczna tych parametrów w kolejnych równaniach pozwala na ustalenie czy afiliacja partyjna wóldarza lub wynik wyborczy PiS w 2019 miał istotny wpływ na wielkość uzyskanych przez gminę dotacji.

Zmiennymi objaśnianymi we wszystkich analizowanych równaniach są dotacje z poszczególnych analizowanych rządowych programów wsparcia dla samorządów. Dane o wielkości dotacji uzyskano z internetowych stron rządowych (Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędów wojewódzkich, poszczególnych ministerstw, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Banku Gospodarstwa Krajowego)<sup>11</sup>. Ogółem do stworzenia bazy danych wykorzystano ponad 600 plików. W przypadku dwóch funduszy na stronach trzech urzędów wojewódzkich nie opublikowano wyników ośmiu naborów, dlatego dane pozyskano w drodze wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Dane o średniej wielkości udzielonych dotacji *per capita* w ramach analizowanych programów można zobaczyć w Tabeli 1.

**Tabela 1. Średnie dotacje *per capita* według przynależności partyjnej wóldarza**

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i publicznie ogłoszonych wyników naborów

Program	Gminy			JST wszystkich poziomów*		
	Zjednoczona Prawica	Niezależny	Pakt senacki	Zjednoczona Prawica	Niezależny	Pakt senacki
RFPL	3 348,3	2 323,2	1 352,8	4 044,7	2 805,1	1 690,6
RFRD	1 082,3	603,7	329,0	1 797,9	1 035,9	606,9
RFIL	381,6	144,7	49,5	470,4	194,3	83,3
FM	198,0	232,1	264,2	198,0	232,1	264,2
RPOZ	141,5	106,5	62,7	169,9	125,4	74,6
FD i RFRM	108,2	122,9	153,4	108,2	122,9	153,4
Sportowa Polska	90,5	38,8	18,7	100,8	44,1	22,0
Olimpia	49,9	27,1	20,7	54,7	31,0	22,4
Pozostałe	85,4	84,5	82,3	138,9	118,1	103,9
<b>Łącznie</b>	<b>5 485,8</b>	<b>3 683,6</b>	<b>2 333,3</b>	<b>7 083,7</b>	<b>4 709,0</b>	<b>3 021,2</b>

\* Dotacje dla gmin plus średnie dla powiatów i województw

<sup>11</sup> W przypadku Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa dane nie zostały publicznie udostępnione, jednak Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej opublikowało wykaz dofinansowanych zadań w odpowiedzi na interpelację nr 44110 posłanki Hanny Gill-Piątek

Aby odpowiednio znormalizować wielkość dotacji, wszystkie wartości zostały podzielone przez liczbę mieszkańców gminy według danych GUS z 2022 roku. Badanie wykorzystuje więc dane o wielkości dotacji w przeliczeniu na mieszkańca (*per capita*). Należy też zwrócić uwagę, że dotacje otrzymywały JST wszystkich szczebli, czyli gminy, powiaty, województwa i związki JST. Dotacje dla związków JST zostały wykluczone z badania, gdyż odpowiednie terytorialne przyporządkowanie inwestycji rodzi wiele problemów metodycznych (spośród 168,6 mld zł dotacji związki JST otrzymały ok. 1,6 mld zł, jest to więc mniej niż 1% wartości wszystkich dotacji). W przypadku każdego badanego programu analizowano trzy wartości: dotacje dla gmin *per capita*, dotacje dla powiatów *per capita* oraz dotacje dla JST wszystkich szczebli (dla każdej obserwacji jest to suma dotacji *per capita* dla gminy plus średnie dotacje *per capita* dla powiatu plus średnie dotacje *per capita* dla województwa).

Wykorzystaną metodą ekonometryczną do analizy czynników wpływających na wielkość dotacji *per capita* jest klasyczna metoda najmniejszych kwadratów (KMNK, zob. np. Maddala 2020) wykorzystująca błędy standardowe odporne na heteroskedastyczność (*heteroskedasticity-consistent standard errors*, zob. White 1980). Drugą metodą jest estymacja modelu regresji logistycznej, w którym zmienną objaśnianą jest zerojedynkowy fakt otrzymania większej od zera dotacji w ramach danego programu, a który pozwala na ocenę istotności czynników wpływających na prawdopodobieństwo otrzymania dotacji. Obie metody zostały już wykorzystane do podobnych wyliczeń w pracy Olejnik (2022).

Największym wyzwaniem stojącym przed badaczem dążącym do weryfikacji istnienia politycznej alokacji zasobów jest eliminacja lub przynajmniej ograniczenie endogeniczności wynikającej z charakterystyki społeczno-gospodarczej gminy oraz jej uwarunkowań budżetowych. Poszczególne JST mogą uzyskiwać większe dotacje nie za względu na powiązania polityczne, a ze względu na lepsze zarządzanie, specyficzne potrzeby lub sytuację finansów gminy. Aby ograniczyć wpływ niepolitycznych czynników na badane zależności między czynnikami politycznymi a wielkością udzielonych dotacji, do wszystkich modeli statystycznych wprowadzono siedem zmiennych kontrolnych, których zadaniem jest wychwycenie wariacji w populacji wynikającej z różnego poziomu zamożności JST (dochody z PIT i CIT *per capita*), różnego charakteru prowadzonej działalności gospodarczej w gminie (dochody z podatku rolnego *per capita* i lesistość gminy), długookresowych możliwości wydatkowania dodatkowych środków na inwestycje (relacja długu do dochodów JST), sytuacji demograficznej gminy (średnia roczna zmiana populacji między 2019 a 2023 wyrażona w procentach) oraz powierzchni danej gminy (gęstość zaludnienia). Źródłem danych o zmiennych objaśniających był Bank Danych Lokalnych oraz obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

**Tabela 2. Statystyki opisowe zmiennych objaśniających**

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i PKW

Zmienna	Gminy				Powiaty (bez m.n.p.p)			
	Min.	Mediana	Średnia	Maks.	Min.	Mediana	Średnia	Maks.
Dochody z PIT <i>per capita</i> z 2022	132,0	1 153,9	1 220,1	4 503,8	184,4	310,2	316,0	643,9
Dochody z CIT <i>per capita</i> z 2022	0,02	16,6	40,9	2249,5	2,0	8,7	11,0	101,5
Dochody z podatku rolnego <i>per capita</i> z 2022	0,00	74,2	100,0	703,5	-			
Dług do dochodów (średnia 2020-2022)	0,0%	16,6%	19,1%	96,4%	0,0%	15,5%	17,1%	97,6%
Lesistość gminy (proc.)	0,0%	3,8%	6,3%	44,5%	0,1%	3,6%	5,8%	27,6%
Średnia roczna zmiana populacji 2019-2022	-5,2%	-1,2%	-0,9%	11,9%	-2,9%	-1,2%	-0,9%	6,6%
Gęstość zaludnienia 2022 (os/km <sup>2</sup> )	2,32	34,6	118,6	2 277,5	18,2	75,4	99,7	722,6
Wynik PiS w wyborach parlamentarnych 2019	18,31	53,25	53,6	88,9	27,1	48,2	49,8	77,2
Włodarz z PiS	0,00	0,00	0,10	1,00	0,00	0,32	0,33	0,76
Włodarz z tzw. „paktu senackiego”	0,00	0,00	0,19	1,00	0,00	0,29	0,29	0,83

Oprócz estymacji modeli ekonometrycznych, jako pomocniczą metodę analizy wykorzystano wizualizację danych na mapach. Pozwala ona wychwycić zależności niewidoczne w modelach ekonometrycznych, które nie uwzględniają autokorelacji przestrzennej (*spatial autocorrelation*).

Kolejny rozdział zawiera opis wyników dla analizy podziału między JST dotacji ogółem oraz kolejno dotacji z każdego analizowanego programu. Aby ułatwić czytelnikowi poruszanie się po tekście, część tabel została przeniesiona do załącznika elektronicznego opublikowanego pod adresem: [www.ifp.org.pl/dlaswoich/](http://www.ifp.org.pl/dlaswoich/).

---

# Wyniki badania

---

---

## Wszystkie programy wsparcia łącznie

---

Dotacje ze wszystkich analizowanych programów łącznie trafiły do gmin w bardzo nierównomiernym stopniu. Średnia wielkość dotacji *per capita* dla gmin wyniosła 3440 zł, a po uwzględnieniu dotacji dla JST wszystkich szczebli (włącznie z powiatami i województwami) wartość ta wynosi 4459 zł. Wielkości te jednak znacznie różnią się pomiędzy regionami. Gminą rekordzistką okazała się licząca 1 351 mieszkańców podlaska gmina Dubicze Cerkiewne, która otrzymała dotacje o wartości 46 578 zł w przeliczeniu na mieszkańca (dla wszystkich poziomów JST), natomiast najmniejsze dotacje otrzymało miasto Siedlce, któremu przyznano dotacje na poziomie 544 zł. Jest to o tyle interesujące, że te dwie gminy dzieli niecałe 100 km w linii prostej. Dziesięć pierwszych gmin otrzymało średnio 34 715 zł *per capita*, natomiast dziesięć ostatnich gmin (w tym trzecia od końca Warszawa<sup>12</sup>) otrzymało średnio 892 zł *per capita*. Oznacza to, że gminy rekordzistki otrzymały prawie 39 razy większe środki niż gminy otrzymujące najniższe dotacje.

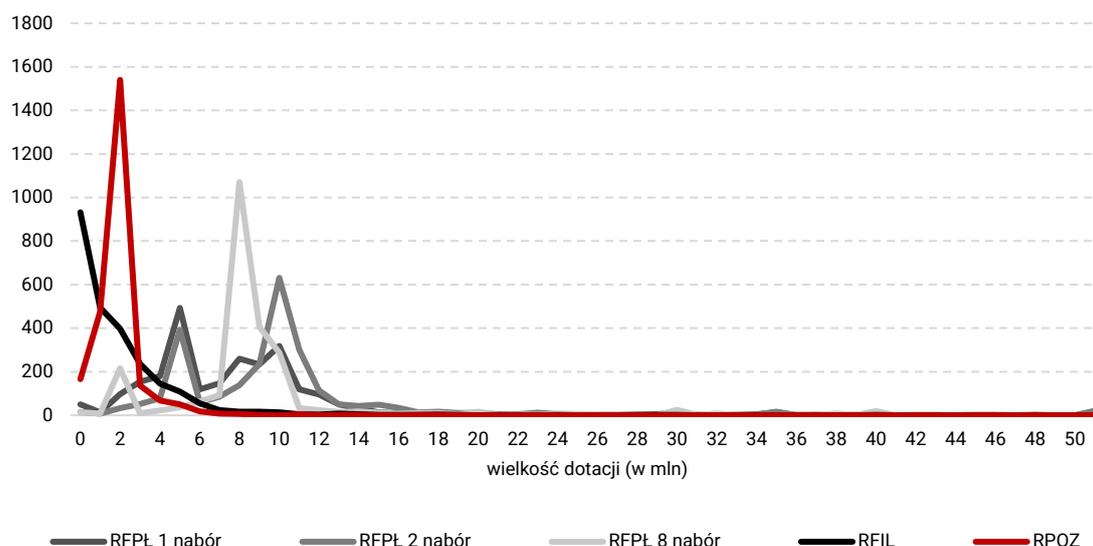
Przyczyn takich nierówności (pomijając obserwacje odstające<sup>13</sup>) jest wiele. Po pierwsze, w niektórych programach zawarte były maksymalne kwoty dotacji na inwestycje, o które ubiegać mogły się samorządy. Dotyczy to zwłaszcza Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (maksymalnie 3,5 mln zł) oraz Rządowego Funduszu Polski Ład (maksymalnie 65 mln, 30 mln, 8 mln, 5 mln lub 4 mln w zależności od naboru). W obu tych programach maksymalna wartość dotacji wynosiła tyle samo dla wszystkich gmin i powiatów. Oznacza, że o dotacje tej samej wartości mogły ubiegać się licząca 1 173 mieszkańców Krynica Morska oraz licząca 1 861 975 mieszkańców Warszawa.

---

12 Ze wszystkich analizowanych programów Warszawa otrzymała 1,38 mld zł. Warto jednak zauważyć, że 0,84 mld zł pochodziło z Funduszu Medycznego (w tym 0,68 mld zł z konkursu na dofinansowanie szpitali pediatrycznych). Z pozostałych programów Warszawa otrzymała jedynie 322 zł na mieszkańca.

13 Trzecią gminą z największymi dotacjami jest gmina Sławków w powiecie będzińskim w województwie śląskim, która otrzymała m.in. 0,25 mld zł w piątym naborze RFPL na budowę łącznika drogowego pomiędzy Drogą Krajową nr 94 a Euroterminalem i stacją PKP LHS.

Wykres 1. Histogram rozkładu dotacji z RFPŁ, RFIL i RPOZ



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPRM i BGK

Po drugie, komisje konkursowe oceniające wnioski w ramach RFPŁ i RPOZ (a także w ramach RFIL, w którym nie obowiązywały formalne limity) w praktyce przyznawały wszystkim gminom dotacje o podobnej wartości. Na Wykresie 1. zobaczyć można rozkład dotacji przyznanych w tych programach. Widać wyraźnie, że znaczna większość gmin w ramach tych programów otrzymała kwoty rzędu kilku milionów złotych. W przypadku RPOZ prawie 1600 spośród wszystkich 2477 gmin w Polsce otrzymało dotacje pomiędzy 1 a 2 mln zł. Można odnieść wrażenie, że komisje konkursowe w tych kierowały się zasadą „każdemu po kilka milionów”, co w bardzo dużym stopniu premiowało mniejsze gminy. Takie postępowanie należy ocenić negatywnie, gdyż potrzeby gmin były różne, dotyczy to na przykład ochrony zabytków. Istnieją w Polsce mało zamożne gminy posiadające bardzo wiele zabytków, jak i gminy posiadające ich relatywnie niewiele. Koniec końców ubogie gminy posiadające kilkadziesiąt lub kilkaset zaniedbanych zabytków otrzymały podobne dotacje z RPOZ jak bogate gminy posiadające kilka stosunkowo zadbanej zabytków. Stawia to pod dużym znakiem zapytania efektywność wykorzystanych publicznych środków i realizację celu ochrony dziedzictwa narodowego.

Ustalone w ramach największych konkursów górne limity wartości przyznanych dotacji, jak również decyzje komisji konkursowych doprowadziły do sytuacji, w której mniejsze gminy otrzymały w przeliczeniu na mieszkańca znacznie większe dotacje od większych gmin (Tabela 3.).

**Tabela 3. Średnie dotacje *per capita* według wielkości gminy**

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i publicznie ogłoszonych wyników naborów

Wielkość gminy	Gminy			JST wszystkich poziomów*		
	Zjednoczona Prawica	Niezależny	Opozycja senacka	Zjednoczona Prawica	Niezależny	Opozycja senacka
do 5 tys.	10 083,1	9 104,8	7 732,1	12 068,9	10 953,0	9 495,7
5-10 tys.	6 719,4	5 618,4	4 662,5	8 622,6	7 032,3	6 208,7
10-20 tys.	4 622,7	3 424,1	2 895,7	6 279,7	4 780,2	4 321,2
20-50 tys.	3 828,9	2 873,5	2 431,8	5 175,1	4 065,3	3 563,2
50-100 tys.	6 985,2	2 715,9	1 846,6	7 984,2	3 321,4	2 439,9
100-500 tys.	-	2 485,6	1 806,2	-	2 705,4	2 011,2
pow. 500 tys.	-	1 197,0	1 125,0	-	1 346,1	1 224,9
<b>Średnio</b>	<b>5 485,8</b>	<b>3 683,6</b>	<b>2 333,3</b>	<b>7 083,7</b>	<b>4 709,0</b>	<b>3 021,2</b>

\* Dotacje dla gmin plus średnie dla powiatów i województw

**Tabela 4. Średnie dotacje *per capita* według dochodów *per capita* z PIT w 2022 r.**

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i publicznie ogłoszonych wyników naborów

Dochody z PIT <i>per capita</i>	Gminy			JST wszystkich poziomów*		
	Zjednoczona Prawica	Niezależny	Opozycja senacka	Zjednoczona Prawica	Niezależny	Opozycja senacka
poniżej 800 zł	5 211,4	3 667,3	2 967,5	7 101,0	5 220,9	4 291,9
800-1000 zł	4 958,7	3 995,0	3 486,1	6 741,6	5 503,9	5 121,1
1000-1200 zł	5 534,4	4 255,9	3 376,6	7 110,4	5 657,7	4 715,7
1200-1400 zł	6 426,9	4 050,8	3 340,3	7 722,2	5 197,3	4 350,8
1400-1600 zł	6 797,9	4 362,0	2 625,0	8 333,9	5 231,5	3 163,0
1600-1800 zł	5 276,6	3 567,6	1 817,5	6 533,9	4 080,1	2 119,3
1800-2000 zł	6 184,4	3 050,2	1 686,8	6 908,0	3 547,7	1 993,8
powyżej 2000 zł	5 053,4	1 974,2	1 004,9	5 842,1	2 232,8	1 070,8
<b>Średnio</b>	<b>5 485,8</b>	<b>3 683,6</b>	<b>2 333,3</b>	<b>7 083,7</b>	<b>4 709,0</b>	<b>3 021,2</b>

\* Dotacje dla gmin plus średnie dla powiatów i województw

Jednocześnie konkursy te nie miały wbudowanych limitów zamożności gminy, co doprowadziło do sytuacji, w której bogatsze gminy otrzymywały dotacje o podobnej wartości co gminy uboższe. Z danych przedstawionych w Tabeli 4. można wywnioskować, że zamożność gminy nie miała istotnego znaczenia przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu dotacji. Jest to o tyle interesujące, że politycy Zjednoczonej Prawicy przedstawiali te programy wsparcia dla samorządów jako instrumenty eliminacji różnic w

zamożności regionów i wsparcia zwłaszcza mniej zamożnych części kraju<sup>14</sup>. Dane pokazują jednak, że wsparcie otrzymywały przede wszystkim mniejsze gminy, choć niekoniecznie ubogie.

Analiza danych przedstawionych w Tabeli 3. i 4. wskazuje jeszcze inny czynnik różnicujący wielkość przyznanego wsparcia. Proste średnie<sup>15</sup> wskazują, że znacznie większe dotacje otrzymały gminy rządzone przez włodarzy (wójtów, burmistrzów i prezydentów) będących członkami lub oficjalnie popartych w wyborach samorządowych w 2018 roku przez partie tworzące Zjednoczoną Prawicę. Z kolei gminy rządzone przez włodarzy związanych z partiami tzw. paktu senackiego otrzymały wyraźnie mniejsze dotacje niż gminy rządzone przez samorządowców niezależnych i związanych ze Zjednoczoną Prawicą. Różnice te są znaczne, gdyż gminy rządzone przez włodarzy związanych ze Zjednoczoną Prawicą otrzymały ok. 2,35 razy większe dotacje niż gminy rządzone przez włodarzy z tzw. paktu senackiego.

Jak wspomniano w rozdziale drugim, jednym z wyzwań stojących przed badaczami politycznej alokacji zasobów jest możliwość istnienia czynników wpływających zarówno na wyższe wyniki konkretnej partii politycznej, jak i na fakt uzyskiwania przez dany samorząd dotacji. Włączenie do analizy włodarzy gmin rządzących w kadencji 2014-2018 pozwala jednak na lepszą ocenę, czy w Polsce w latach 2019-2023 dokonywano politycznej alokacji zasobów.

**Tabela 5. Średnie dotacje *per capita* według zmian partyjnych włodarzy**

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PKW i publicznie ogłoszonych wyników naborów

	Gminy	JST wszystkich poziomów*
Zjedn. Prawica (2014-2024)	5 407,3	7 056,5
Zjedn. Prawica (2014-2018) → Niezależni (2018-2024)	3 776,1	4 866,3
Zjedn. Prawica (2014-2018) → Pakt senacki (2018-2024)	1 934,9	3 388,3
Niezależni (2014-2024)	3 710,6	4 735,0
Niezależni (2014-2018) → Zjedn. Prawica (2018-2024)	5 419,7	6 978,0
Niezależni (2014-2018) → Pakt senacki (2018-2024)	4 142,6	5 522,2
Pakt senacki (2014-2024)	2 203,1	2 828,8
Pakt senacki (2014-2024) → Zjedn. Prawica (2018-2024)	5 944,6	7 458,4
Pakt senacki (2014-2024) → Niezależni (2018-2024)	3 505,6	4 514,1
<b>Średnia dla całego kraju</b>	<b>3 439,6</b>	<b>4 412,7</b>

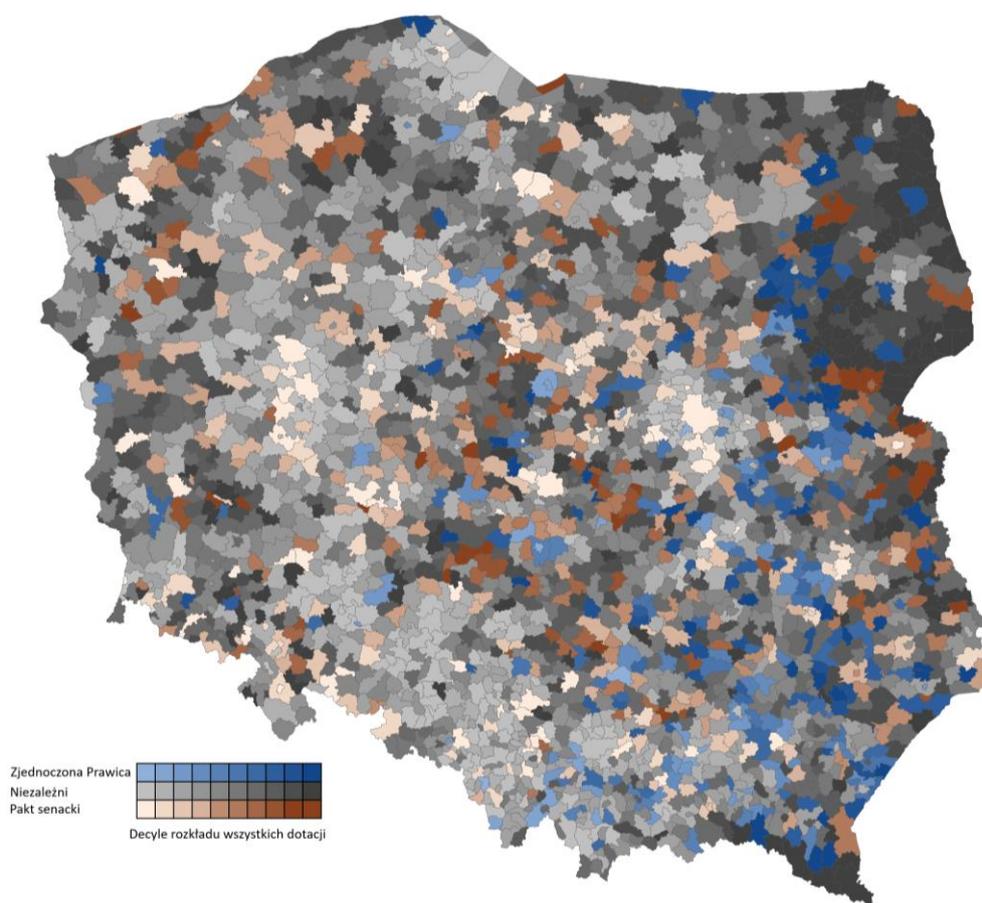
\* Dotacje dla gmin plus średnie dla powiatów i województw

14 <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8322951,polski-lad-nowy-nabor-inwestycje-samorzadowe-program-inwestycji-strategicznych.html>

15 Średnie ważone z wielkościami populacji jako wagami

Z danych przedstawionych w Tabeli 5. wynika, że największe dotacje otrzymały gminy, w których w wyborach samorządowych w 2018 kandydat związany ze Zjednoczoną Prawicą zastąpił włodarza z tzw. opozycji senackiej, a nieco niższe dotacje otrzymały gminy, w których kandydaci związani ze Zjednoczoną Prawicą rządili w obu kadencjach 2014-2024. Z kolei najniższe dotacje otrzymywały gminy, w których politycy związani ze Zjednoczoną Prawicą utracili władzę na rzecz opozycji z tzw. paktu senackiego. Wyniki te sugerują, że gminy, w których partia rządząca na szczeblu centralnym poniosła porażkę, były „karane” poprzez przyznawanie mniejszych dotacji.

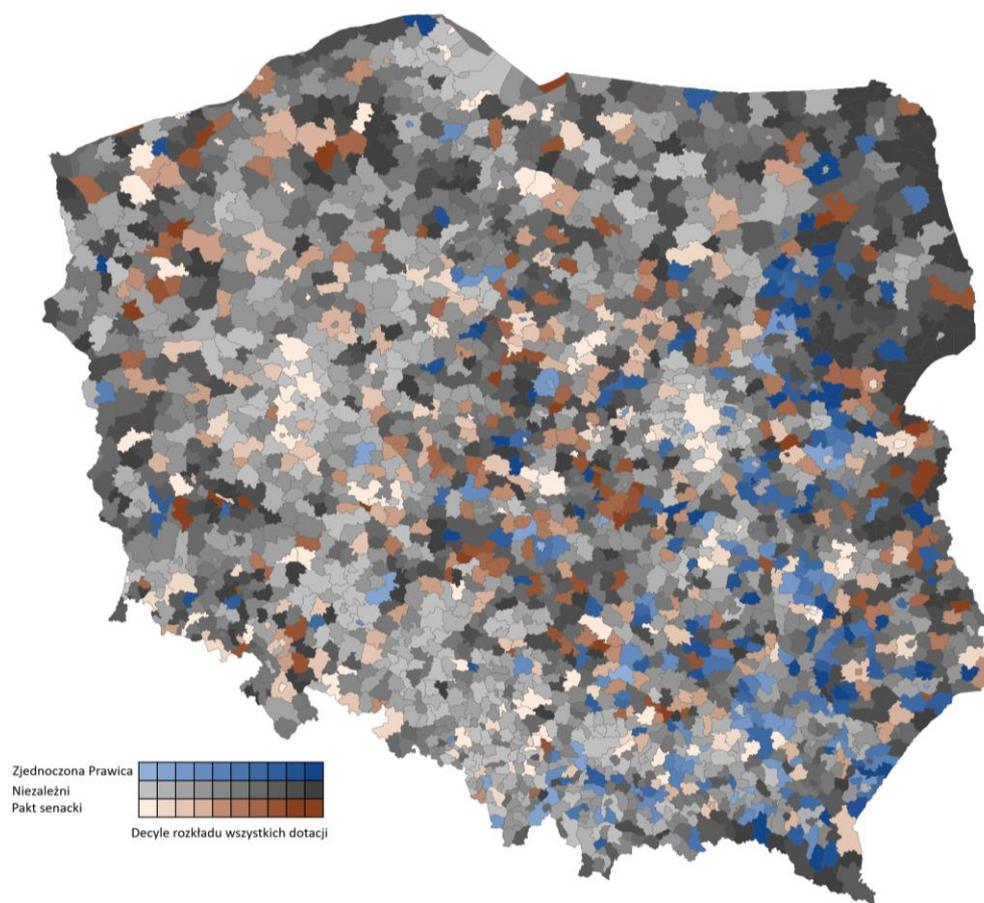
**Mapa 1. Mapa rozkładu decylogowego dotacji *per capita* (w zł) ze wszystkich analizowanych programów ogółem wg przynależności partyjnej włodarza – wartości dla gmin**



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki. Rozkład decylogowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i publicznie dostępnych danych o wynikach naborów

Mapa 2. Mapa rozkładu decylogowego dotacji *per capita* (w zł) ze wszystkich analizowanych programów ogółem wg przynależności partyjnej władarza – wartości dla JST



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki.  
Rozkład decylogowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i publicznie dostępnych danych o wynikach naborów

Fakt występowania politycznej alokacji zasobów potwierdza również analiza map przedstawiających podział dotacji między poszczególne gminy i JST wszystkich szczebli. Na mapach widać wyraźnie, że największe dotacje otrzymały gminy położone na Podlasiu i Lubelszczyźnie, a więc w regionach, w których Zjednoczona Prawica otrzymuje w kolejnych wyborach jedne z najwyższych wyników w kraju.

Na mapach widać również wyraźnie, że gminy położone w dawnym zaborze rosyjskim otrzymały wyższe dotacje niż gminy położone w dawnym zaborze pruskim/niemieckim. We Wschodniej Wielkopolsce i na Kujawach można nawet zaobserwować dokładny przebieg granicy pomiędzy dawnymi zaborami rosyjskim i niemieckim. Powszechnie wiadomo, że PiS osiąga wyższe wyniki właśnie w dawnym zaborze rosyjskim, a tak dokładnie zarysowana granica mocno sugeruje występowanie politycznej alokacji zasobów. Najmniejsze dotacje otrzymały gminy położone w szerokim

pasie zaczynającym się w aglomeracji krakowskiej i przechodzącym przez Górny Śląsk, Opolszczyznę, okolice Wrocławia, centralną Wielkopolskę, Kujawy i dorzecze Wisły aż do aglomeracji trójmiejskiej.

**Tabela 6. Rządowy Fundusz Polski Ład (wszystkie nabory łącznie)**

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i publicznie dostępnych danych o wynikach naborów

Zmienne objaśniające	Dotacje per capita (KMNK)			Otrzymanie dotacji (logit)	
	Gminy	Powiaty	JST	Gminy	Powiaty
Dochody z PIT per capita	3,784*** (0,147)	3,546*** (0,357)	3,808*** (0,153)		
Dochody z CIT per capita	-4,043*** (0,646)	-5,926*** (2,210)	-4,226*** (0,669)		
Dochody z pod. rolnego per capita	6,247*** (0,610)		6,573*** (0,633)		
Dług do dochodów (%)	-148,105 (368,583)	-170,021 (494,278)	-295,604 (381,889)		
Lesistość gminy (%)	25,90666*** (9,32561)	-4,55640*** (1,47604)	24,97734*** (9,66227)		
Zmiana populacji (%)	-430,362*** (30,177)	-114,872*** (4,827)	-479,666*** (31,266)		
Gęstość zaludnienia (os/km <sup>2</sup> )	-154,713*** (12,896)	-1,626 (1800,296)	-166,231*** (13,361)		
Wynik PiS w wyborach parlamentarnych 2019	35,549*** (4,828)	8,899*** (0,272)	39,963*** (5,003)		
Włodarz gminy z ZP / Odsetek radnych z ZP w radzie powiatu	226,400 (168,601)	253,815*** (3,165)	260,210 (174,688)		
Włodarz gminy z paktu senackiego / Odsetek radnych z paktu senackiego w radzie powiatu	-375,759*** (127,198)	-112,502 (228,836)	-348,185*** (131,790)		
Stała	-2975,826*** (346,970)	-774,096*** (196,579)	-2557,380*** (359,496)		
Liczba obserwacji	2477	314	2477		
R2 / R2 McFaddena	0,390	0,401	0,402		

Wszystkie gminy i powiaty otrzymały dotacje

Występowanie politycznej alokacji zasobów sugeruje również podział dotacji wewnątrz województw. Najwyższe wyniki w woj. pomorskim PiS otrzymuje na Kaszubach w pld.-zach. części województwa i właśnie ten region dostał najwyższe dotacje w województwie. Najwyższe wyniki w Wielkopolsce PiS otrzymuje we wschodniej części województwa i właśnie ten region dostał najwyższe dotacje. Podobnie najwyższe wyniki na Dolnym Śląsku PiS otrzymuje w tzw. Zagłębiu Miedziowym i właśnie ten region dostał

najwyższe dotacje. Na Opolszczyźnie najmniejsze dotacje otrzymały gminy z większym udziałem mniejszości niemieckiej w populacji, a najwyższe gminy, w których odsetek deklarujących narodowość niemiecką jest najniższy.

Podobnych wniosków dostarcza również analiza ekonometryczna. Wyniki estymacji parametrów modeli bardzo wyraźnie wskazują, że partyjna afiliacja wójarza oraz poparcie dla PiS w wyborach parlamentarnych w 2019 roku miało istotny statystycznie wpływ na wielkość przyznanych gminom, powiatom i JST wszystkich poziomów dotacji *per capita*. Gminy rządzone przez wójarzy związanych z PiS otrzymały *ceteris paribus* średnio 855 zł na mieszkańca więcej niż gminy rządzone przez samorządowców niezależnych i średnio 1 637 zł więcej niż gminy rządzone przez wójarzy związanych z paktem senackim. Podobnie każdy punkt procentowy poparcia dla PiS w wyborach parlamentarnych w 2019 więcej prowadził do wzrostu wartości dotacji o ok. 37 zł na mieszkańca.

Oznacza to, że przykładowo gmina rządzona przez wójarza z PO, PSL lub Lewicy, w której PiS w 2019 roku uzyskał 30% poparcia otrzymała prawie 2400 zł mniej *per capita* niż gmina rządzona przez wójarza z PiS, w której w 2019 roku Zjednoczona Prawica uzyskała 50% poparcia. Do podobnych wniosków prowadzi analiza równań dla powiatów i wszystkich JST, co potwierdza, że polityczna alokacja zasobów przy przydzielaniu dotacji z piętnastu analizowanych programów łącznie wystąpiła na wszystkich szczeblach samorządów (zob. Tabela 6).

---

## Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych

---

Pierwszym rządowym programem finansowanym z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (a więc przede wszystkim z długu publicznego emitowanego w postaci obligacji BGK) był Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych. Podstawą prawną był art. 65 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 z 16 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 695) oraz uchwała nr 102 Rady Ministrów z 23 lipca 2020 r. z późniejszymi zmianami (Monitor Polski z 2020 r. poz. 662). Ze względu na formę prawną, program ten był ulokowany w BGK, a zarządzała nim de facto Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Celem powstania tego programu w trakcie pandemii była chęć pobudzenia gospodarki w duchu keynesowskim poprzez wzrost inwestycji publicznych, a także chęć wspierania zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów kraju. W pierwszej transzy podzielono 5 mld zł między wszystkie gminy i 1 mld między wszystkie powiaty w Polsce według ustalonego przez rząd algorytmu. Dotacje w ramach drugiej transzy były rozdzielane drogą konkursową w trybie naboru wniosków. Pomiędzy sierpniem 2020 roku a lutym 2021 roku odbyły się dwa główne konkursy (łącznie 6,24 mld zł), przeprowadzono również specjalny konkurs przeznaczony dla gmin popegeerowskich (0,34 mld zł) oraz specjalny konkurs dla 203 gmin sklasyfikowanych przez rząd jako górskie (0,673 mld zł). W ramach drugiej transzy RFIL<sup>16</sup> udzielono ostatecznie dotacji w kwocie ok. 7,2 mld zł i właśnie te dotacje są analizowane w tym badaniu.

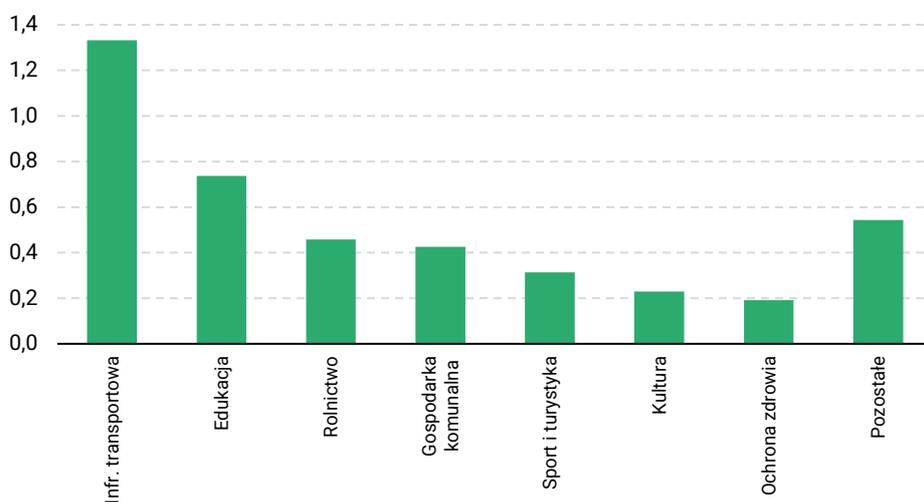
W ramach dwóch głównych naborów wniosków samorządy składały wnioski o udzielenie dotacji inwestycyjnych na konkretne inwestycje o wartości powyżej 0,4 mln zł. Ocenę wniosków i decyzję o przyznaniu dofinansowania podejmowała Komisja do Spraw Wsparcia JST złożona z dziesięciu członków: trzech przedstawicieli premiera, dwóch ministra finansów, dwóch ministra właściwego do spraw gospodarki, dwóch ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego i jednego ministra właściwego do spraw administracji. Komisja miała oceniać wnioski pod kątem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, kompleksowości planowanych inwestycji, ograniczenia emisyjności i poziomu ingerencji planowanych inwestycji w środowisko, kosztu planowanych inwestycji w stosunku do planowanych dochodów jednostki w roku rozpoczęcia inwestycji, liczby osób, na które planowane inwestycje będą miały korzystny wpływ, relacji kosztu planowanych inwestycji do prognozowanego efektu, wpływu planowanej inwestycji na ograniczenie skutków klęsk żywiołowych lub zapobieganie im w

---

16 W literaturze czasem drugi konkurs w ramach drugiej transzy jest nazywany trzecią transzą RFIL.

przyszłości, jeżeli planowana inwestycja może mieć taki wpływ, oraz zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

**Wykres 2. Wydatki inwestycyjne finansowane z dotacji z RFIL poniesione między I kw. 2022 roku a III kw. 2023 roku**



Źródło: Ministerstwo Finansów (bazy Rb-28s)

W 2024 roku do dyspozycji badaczy jest już sporo danych na temat realizacji inwestycji z RFIL. Na Wykresie 2 przedstawiono wydatki inwestycyjne finansowane z RFIL<sup>17</sup> w podziale na działy budżetowe. Widać wyraźnie, że środki te wydano przede wszystkim na rozbudowę dróg, edukację oraz rolnictwo. RFIL finansowany był z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, dlatego można debatować, dlaczego jedynie ok. 4,5% środków przeznaczono na ochronę zdrowia, jednak z pewnością środki te stanowiły pewien impuls rozwojowy dla gmin.

W przypadku transzy dla gmin górskich o wsparcie na „zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznymi” mogły ubiegać się 203 gminy z sześciu województw uznane przez rząd za górskie, ostatecznie wsparcie otrzymały 202 gminy (wszystkie bez Jeżowa Sudeckiego). W przypadku tego konkursu wątpliwości może budzić sposób stworzenia listy tych gmin, gdyż wykaz kryteriów był skomplikowany i obejmował szereg ilościowych kryteriów geograficznych. Kryteria mogły bowiem zostać dobrane tak, by o pomoc mogły się ubiegać konkretne gminy. Kwota wsparcia nie mogła przekraczać 8 mln zł (z wyjątkami które umożliwiły wypłatę większego wsparcia gminom Limanowa i Zakopane).

17 Paragraf 610 klasyfikacji budżetowej

Z kolei w przypadku transzy dla gmin popegeerowskich gminy mogły ubiegać się o dotację o wartości od 50 tys. do 5 mln zł. Środki miały iść na budowę infrastruktury drogowej, wodnej, wodno-kanalizacyjnej, modernizację i budowę nowych świetlic, bibliotek, remiz strażackich, a także rozwój placów zabaw i terenów rekreacyjnych. Inwestycja musiała być zlokalizowana w miejscowości, w której funkcjonował PGR, co musiało być potwierdzone przez KOWR. Ten wymóg formalny był jednak na tyle łatwy do spełnienia, że o wsparcie mogły ubiegać się również największe miasta, w tym m.in. Warszawa.

Wyniki naborów konkursowych w ramach RFIL wzbudziły ogromne kontrowersje. Najwyższa Izba Kontroli (2023a) w informacji o wyniku kontroli realizacji zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wskazuje, że sposób alokacji środków z RFIL był nieprzejrzysty i nietransparentny, tryb oceny wniosków nie gwarantował zachowania jawności i przejrzystości postępowania, a kryteria oceny wniosków zbyt ogólne. Ponadto, kontrolerzy NIK wskazali, że na etapie rozpatrywania wniosków nie wypracowanego jednolitego mechanizmu oceny, nie dokumentowano również w żadnej formie uzasadnień podjętych decyzji, z posiedzeń komisji nie sporządzano protokołów, a po ogłoszeniu wyników nie przewidziano odwołania od podjętych decyzji. NIK wskazuje także, że w przypadkach wielu bardzo podobnych inwestycji jedne dostawały dofinansowanie, a inne nie. 38 wniosków zostało ocenionych pozytywnie pomimo braku przekazania odpowiedniej dokumentacji do dnia ogłoszenia wyników. Dwa wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie pomimo złożenia ich po terminie. Obrady Komisji do Spraw Wsparcia JST były na tyle krótkie, że na rozpatrzenie wniosku Komisja miała kilkanaście sekund.

Rudka i Kocemba (2021) w analizie dla Związku Powiatów Polskich jasno wykazali, że powiaty ziemskie i miasta na prawach powiatu rządzone przez osoby związane z PiS otrzymały znacznie więcej środków ze wszystkich naborów RFIL – PiS rządził w 33,1% powiatów w Polsce, a te powiaty otrzymały 50,61% środków. Powiaty rządzone przez opozycję w przeliczeniu na mieszkańca otrzymały 54,55 zł, a te rządzone przez PiS 135,07 zł, a więc prawie 2,5 razy więcej.

Flis i Swianiewicz (2021a) przeanalizowali wyniki I naboru RFIL pod względem przydzielania dotacji samorządom rządzonym przez cztery kategorie włodarzy (PiS, pakt senacki, niezależni i niezależni kontr-PiS), a także pod względem zasobności gminy, liczby ludności i regionu historycznego. Wnioski z tego badania sugerują, że największe znaczenie przy otrzymywaniu dotacji miała partyjna przynależność włodarza, natomiast zamożność gminy czy podziały historyczne nie miały większego znaczenia. Podobne zależności można zaobserwować przy podziale środków w ramach II naboru RFIL (Flis i Swianiewicz 2021b), autorzy zaznaczają dodatkowo, że włodarze gmin ze wszystkich opcji politycznych składali wnioski o podobnej wartości w przeliczeniu na mieszkańca. W I naborze wnioski opiewały na kwotę 63,3 mld zł, a II naborze na kwotę 17 mld zł, z kolei w transzy dla gmin popegeerowskich złożono 3600 wniosków na kwotę ponad 5 mld zł, a rozdzielono 0,34 mld zł. Praca Flis i Swianiewicz (2021b) wskazuje, że samorządy rządzone

przez włodarzy ze wszystkich opcji złożyły wnioski o podobnych wartościach *per capita*, jednak zdecydowanie częściej wybierane przez komisję były wnioski składane przez włodarzy związanych z PiS. Wyższa wartość dotacji udzielonych gminom rządzonym przez włodarzy z PiS nie wynikała więc z faktu, że gminy rządzone przez włodarzy z opozycji o te dotacje nie zabiegały.

**Tabela 7. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (wszystkie nabory łącznie)**

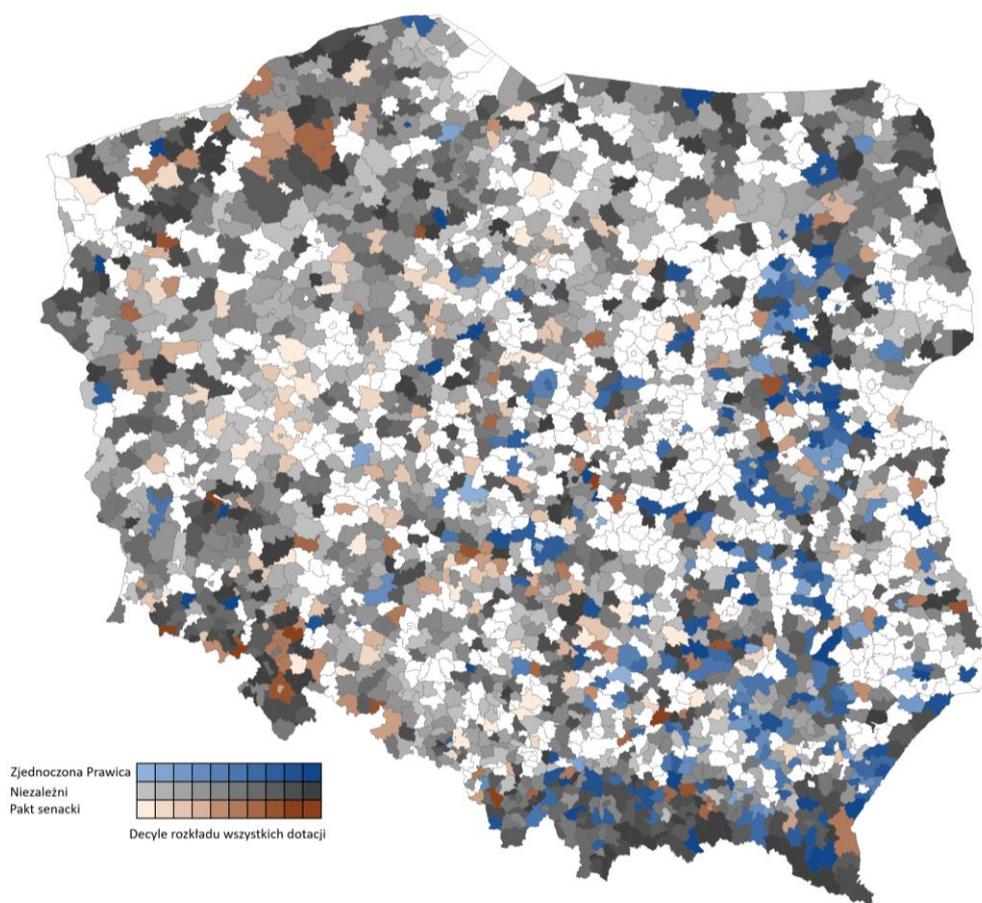
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i publicznie dostępnych danych o wynikach naborów

Zmienne objaśniające	Dotacje <i>per capita</i> (KMNK)			Otrzymanie dotacji (logit)	
	Gminy	Powiaty	JST	Gminy	Powiaty
Dochody z PIT <i>per capita</i>	0,141*** (0,019)	0,368*** (0,072)	0,144*** (0,020)	-0,000*** (0,000)	-0,002 (0,003)
Dochody z CIT <i>per capita</i>	-0,265*** (0,084)	-1,265*** (0,445)	-0,296*** (0,086)	-0,002*** (0,001)	-0,007 (0,017)
Dochody z pod. rolnego <i>per capita</i>	0,174** (0,080)		0,162** (0,082)	0,000 (0,001)	
Dług do dochodów (%)	98,827** (48,007)	-32,759 (70,512)	90,027* (49,306)	-0,066 (0,348)	-0,671 (1,994)
Lesistość gminy (%)	2,79816** (1,21463)	-1,25032*** (0,29746)	2,81079** (1,24751)	-0,01270 (0,00886)	-0,01924* (0,01113)
Zmiana populacji (%)	-18,949*** (3,930)	-6,561*** (0,973)	-21,202*** (4,037)	-1,474 (2,758)	-0,163 (4,637)
Gęstość zaludnienia (os/km <sup>2</sup> )	-9,026*** (1,680)	-0,164 (362,807)	-9,078*** (1,725)	-0,024** (0,012)	0,001 (14,360)
Wynik PiS w wyborach parlamentarnych 2019	0,690 (0,629)	1,224*** (0,055)	2,372*** (0,646)	-0,005 (0,005)	0,031*** (0,002)
Włodarz gminy z ZP / Odsetek radnych z ZP w radzie powiatu	213,652*** (21,960)	119,570*** (0,638)	223,276*** (22,554)	2,510*** (0,366)	2,611*** (0,027)
Włodarz gminy z paktu senackiego / Odsetek radnych z paktu senackiego w radzie powiatu	-134,135*** (16,567)	-44,853 (46,117)	-134,688*** (17,016)	-1,050*** (0,109)	-2,330 (2,010)
Stała	4,681 (45,192)	-101,782** (39,616)	-14,004 (46,415)	1,945*** (0,327)	0,661 (1,577)
Liczba obserwacji	2477	314	2477	2477	314
R2 / R2 McFaddena	0,132	0,217	0,154	0,089	0,107

Sześciło i in. (2021) twierdzą, że pieniądze z RFIL podzielono w taki sposób, że najbardziej widocznym kryterium ich podziału okazuje się polityczna przynależność władz samorządów. Z kolei praca Czepil (2022) ukazuje, że samorzady związane z mniejszością niemiecką uzyskiwały mniejsze środki z RFIL. Olejnik (2022) na podstawie analizy

wszystkich gmin w Polsce wnioskuje, że gminy rządzone przez włodarza związanego ze Zjednoczoną Prawicą miały znacznie większe szanse na uzyskanie dotacji z obu naborów RFIL od gmin rządzonych przez samorządowców niezależnych i związanych z partiami opozycyjnymi (paktu senackiego).

**Mapa 3. Mapa rozkładu decylogowego dotacji z RFIL *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej włodarza – wartości dla gmin**



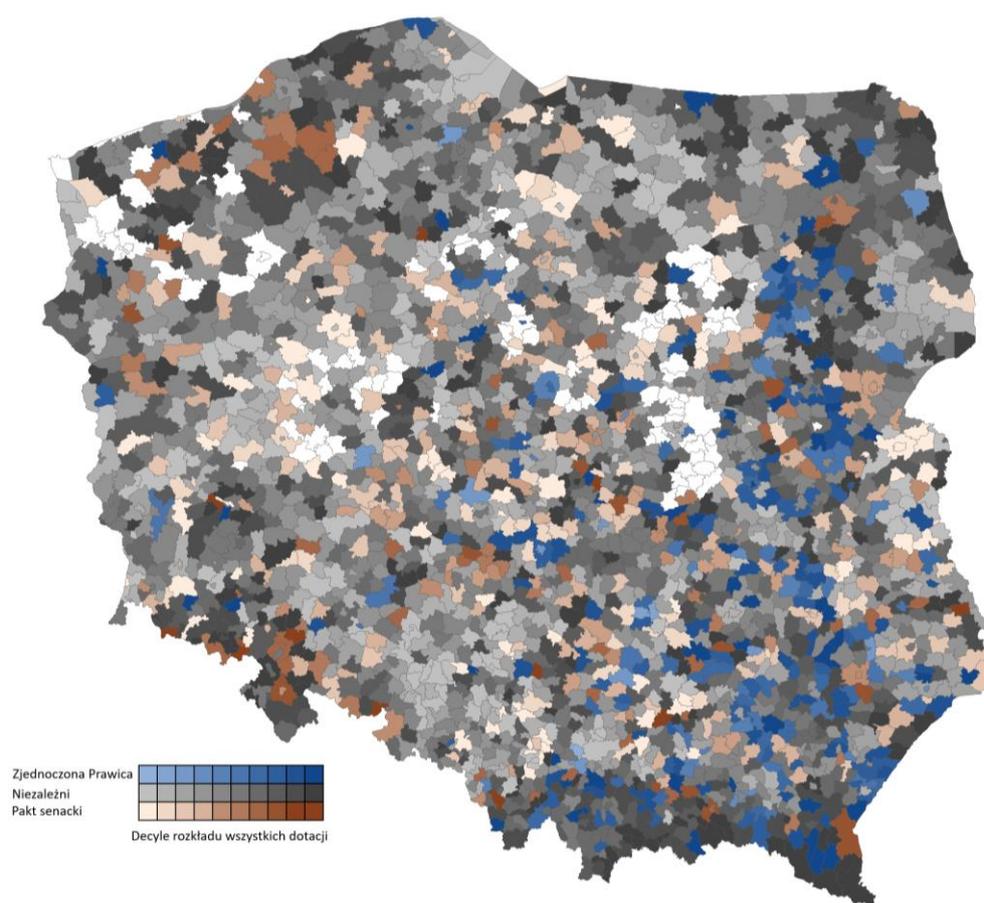
Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki. Rozkład decylogowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i KPRM

W literaturze przedmiotu panuje więc konsensus, że środki z II transzy RFIL zostały podzielone według klucza partyjnego. Również to badanie to potwierdza. Analiza map wyraźnie wskazuje, że gminy rządzone przez włodarzy z PiS znajdowały się w górnych decylach rozkładu dotacji *per capita* z tego programu. Gminy rządzone przez włodarzy związanych z PiS otrzymywały zdecydowanie większe dotacje niż sąsiednie gminy rządzone przez włodarzy związanych z tzw. paktem senackim lub samorządowców niezależnych. Podobnych wniosków dostarcza analiza ekonometryczna. Zmienne

opisujące afiliację wóldarza są istotne statystycznie. Z oszacowanych wartości parametrów wynika, że gminy rządzone przez wóldarzy związanych z PiS otrzymały 214 zł *per capita* więcej niż gminy rządzone przez niezależnych samorządowców i 348 zł *per capita* więcej niż gminy rządzone przez wóldarzy z opozycji senackiej. Wynik wyborczy PiS jest istotny i z dodatnim znakiem w przypadku puli dla powiatów i wszystkich JST. Gminy rządzone przez wóldarzy ze Zjednoczonej Prawicy miały dużo wyższe prawdopodobieństwo uzyskania dotacji niż pozostałe gminy.

**Mapa 4. Mapa rozkładu decylowego dotacji z RFIL *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej wóldarza – wartości dla JST**



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki.  
Rozkład decylowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i KPRM

---

## Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych

---

Spośród wszystkich analizowanych piętnastu programów wsparcia dla samorządów największe dotacje udzielono w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (dalej: RFPŁ). Był on następcą RFIL i podobnie jak RFIL miał on udzielać samorządom dotacji inwestycyjnych na bazie złożonych wniosków w prowadzonych naborach konkursowych. Program ten finansowany był z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (czyli w dużej mierze z emisji długu publicznego), a zarządzał nim BGK nadzorowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Podobnie jak w przypadku RFIL wnioski oceniała Komisja do Spraw Wsparcia JST<sup>18</sup>, dodano również zapis, że po przedstawieniu listy przez komisję konkursową premier może ją zmienić, „biorąc pod uwagę zasady zrównoważonego rozwoju”. Kryteria wyboru wniosków były jeszcze bardziej ogólne niż w przypadku RFIL, bowiem w uchwale Rady Ministrów nr 84/2021 z dn. 1 lipca 2021 r. (Monitor Polski z 2021 r. poz. 611) w par. 5 pkt. 4 umieszczono jedynie dwa kryteria: „realizację celu przeciwdziałania COVID-19” oraz „kompleksowość planowanych inwestycji”. „Kompleksowość” można rozumieć na wiele sposobów, dlatego przy odpowiednim uzasadnieniu kryterium to może spełniać praktycznie każda inwestycja. Co prawda w opisie programu BGK podało 35 „obszarów priorytetowych”, jednak nie zamieszczono ich w żadnym akcie prawnym.

Zmieniono nieco sposób finansowania inwestycji – zamiast przelewać dotacje od razu na konta JST, BGK udzielało samorządom promes dofinansowania inwestycji, a pieniądze miały być przelewane w miarę postępu inwestycji. W odróżnieniu od RFIL, do udziału w naborach dopuszczono również województwa i związki JST. RFPŁ udzielał samorządom dofinansowania w kwocie od 80% do 98% wartości inwestycji (w zależności od obszaru priorytetowego i naboru). Wprowadzono również górne limity wielkości dotacji inwestycyjnych dla wszystkich gmin. Różniły się one w zależności od naboru, górne limity wynosiły 65 mln, 30 mln, 8 mln, 5 mln lub 4 mln. Limity te w dużym stopniu premiowały mniejsze gminy, bowiem po podzieleniu dotacji przez liczbę mieszkańców, wartości te były większe dla gmin z mniejszą liczbą mieszkańców.

Między lipcem 2021 roku a grudniem 2023 roku zorganizowano dziewięć naborów w ramach RFPŁ. Trzy spośród nich obejmowały inwestycje bez wskazywania szczegółowego celu i odbiorców (pierwszy, drugi i ósmy). W tych naborach łącznie udzielono dotacji w kwocie blisko 80 mld zł. Dwa nabory obejmowały dotacje dla gmin

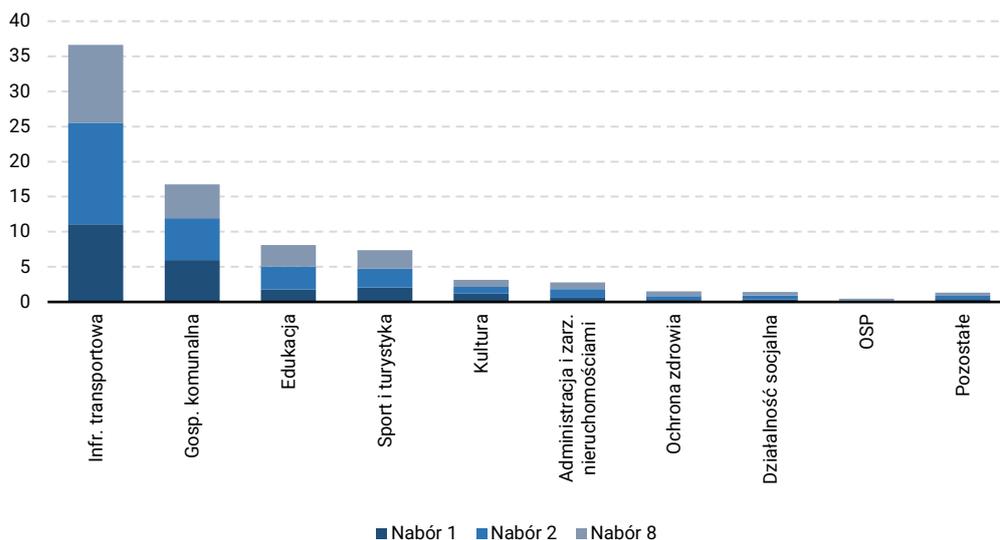
---

<sup>18</sup> Początkowo komisję tę tworzyło z jedenastu przedstawicieli: dziewięciu strony rządowej i dwóch przedstawicieli BGK. W maju 2022 roku zredukowano liczbę członków komisji do pięciu. Opinia publiczna nie została poinformowana o imionach i nazwiskach członków tej komisji.

popegeerowskich (trzeci i szósty) – łącznie ok. 8,6 mld zł), a dwa kolejne rozwój stref przemysłowych (piąty i siódmy) – łącznie ok. 9,3 mld zł. Czwarty nabór skierowany był dla gmin uzdrowiskowych (ok. 0,3 mld zł), a w ramach dziewiątego naboru zatytułowanego „Rozświetlamy Polskę” udzielono dotacji na budowę i modernizację oświetlenia w gminach (ok. 1,0 mld zł). Łącznie w ramach RFPL udzielono dotacji w kwocie ok. 99,2 mld zł.

Tak ogromna wartość udzielonych dotacji rodzi pytanie o efektywność wykorzystanych środków. W przypadku pierwszego naboru samorzady miały jedynie dwa tygodnie na przygotowanie wniosku, a tak krótki czas stawia pod znakiem zapytania jakość stworzonych koncepcji i możliwość zapewnienia odpowiedniej jakości merytorycznej składanych wniosków. W polskiej debacie publicznej pojawiło się wiele przykładów kontrowersyjnych inwestycji dofinansowanych z RFPL. I choć faktycznie na liście wniosków, którym przyznano dofinansowanie, znaleźć można kontrowersyjne inwestycje w rodzaju parkingu przed urzędem gminy, budowę tężni solankowych, parki dinozaura, dom dla otocjonów<sup>19</sup>, rewitalizację „Świętokrzyskiej Kolejki Wąskotorowej Ciuchcia Ponidzie” oraz budowę strzelnicy laserowej, to zdecydowana większość środków przeznaczona została na rozbudowę dróg, kanalizacji, gospodarkę wodną i ocieplenia budynków publicznych. Autorzy badania przejrzyli wszystkie 14 095 wszystkich zaakceptowanych wniosków z pierwszego, drugiego i ósmego naboru (łącznie ok. 80 mld zł) i znaleźli jedynie kilkadziesiąt, które w ich ocenie mogą zostać uznane za kontrowersyjne. Wyniki podziału przyznanych dotacji na wybrane kategorie przedstawiono na Wykresie 3.

**Wykres 3. Podział środków z pierwszego, drugiego i ósmego naboru RFPL**



Źródło: wyliczenia autorów na bazie danych BGK

<sup>19</sup> Otocjon jest gatunkiem drapieżnego ssaka z rodziny psowatych

Podział środków z RFPŁ wzbudził jednak znaczne kontrowersje ze względu na skrajnie nietransparentny proces wyboru wniosków. Podobnie jak w przypadku RFIL, także przy przyznawaniu środków z RFPŁ NIK (2023a) wskazywała podobne nieprawidłowości, takie jak nieprzejrzystość, uznaniowość podejmowanych decyzji czy brak pisemnych uzasadnień podjętych decyzji. W przypadku RFPŁ wystąpiły też inne kontrowersje. Po posiedzeniach komisji jej przewodniczący jednoosobowo dokonywał zmian w wydanych rekomendacjach i tłumaczył to ustną aprobatą innych członków komisji (34 inwestycje na kwotę 142,7 mln zł), co zdaniem NIK podważa zasadę kolegialności podejmowanych decyzji. Dodatkowo, przepisy nie przewidują obowiązku sprawozdawczego z realizacji inwestycji ani kontroli efektów rzeczowych. NIK wskazała też, że jeden z wniosków, któremu przyznano dofinansowanie, nie zawierał uzasadnienia w wymaganej formie w żadnej z trzech pozycji wniosku. Komisja rozpatrywała jeden wniosek w czasie 1-3 minuty. Wnioski o przeprowadzenie zbliżonych podmiotowo inwestycji (np. rewitalizacji szkół o podobnej wielkości i z tego samego okresu historycznego) raz były rozpatrywane pozytywnie, a raz negatywnie.

Flis i Swianiewicz (2021c) wykazują, że konstrukcja programu spowodowała, że największe dotacje w przeliczeniu na mieszkańca otrzymały najmniejsze gminy. Wskazują oni również na istnienie politycznej alokacji zasobów przy podziale środków z pierwszego naboru RFPŁ, gdyż gminy rządzone przez włodarzy z partii paktu senackiego otrzymały 611 zł *per capita* mniej od ogólnopolskiej średniej, a gminy rządzone przez włodarzy z PiS 527 zł więcej od średniej. Do podobnych wniosków dochodzą w pracy Flis i Swianiewicz (2022) analizując drugi nabór RFPŁ.

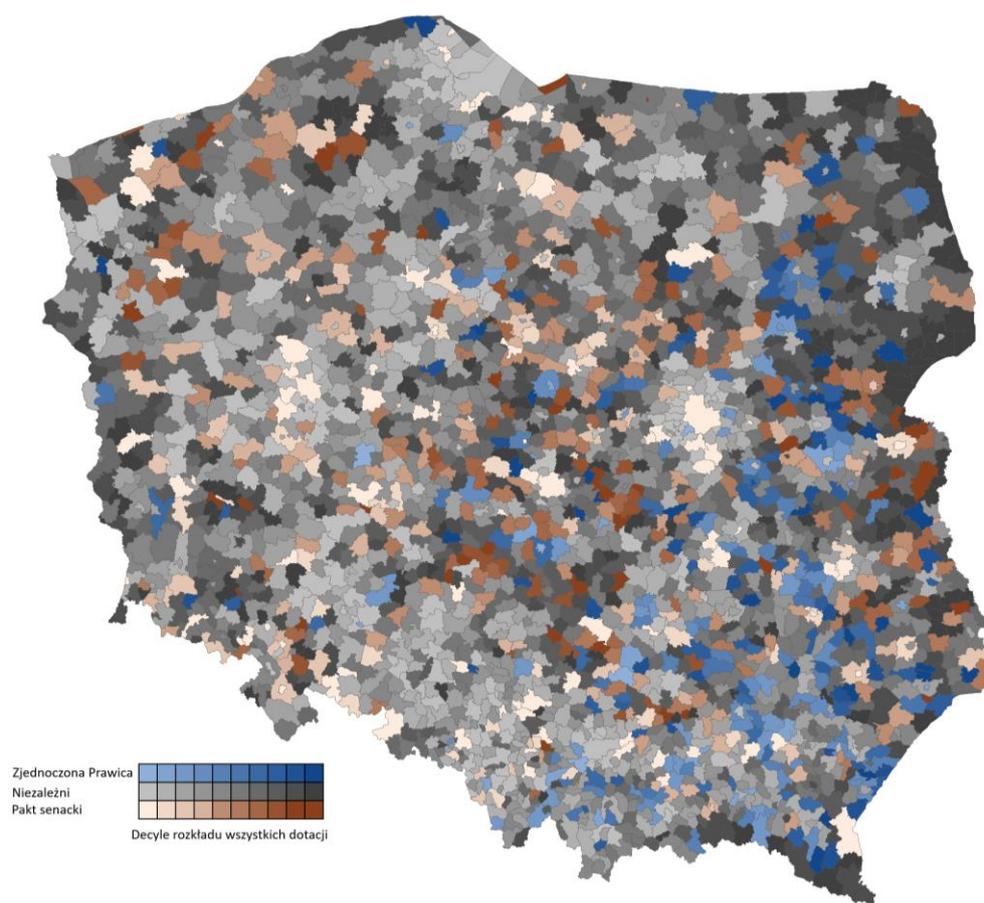
Swianiewicz (2022) na podstawie analizy wyników naboru dotacji dla gmin popegeerowskich argumentuje, że wsparciem z trzeciego naboru zostały objęte nie tylko gminy, w których PGRy były podstawą gospodarki lokalnej, ale też gminy, na terenie których była jedynie siedziba PGR (a działalność prowadzona była na terenie innych gmin) oraz gminy, w których PGRy odgrywały marginalne znaczenie. Gminy, w których grunty rolne PGR zajmowały w 1992 roku ponad 1/3 gruntów rolnych otrzymały jedynie 40% środków z trzeciego naboru RFPŁ. Dotacje otrzymało niecałe 80% spośród gmin, w których PGRy posiadały ponad 75% gruntów ornych, a więc gminy w największym stopniu dotknięte negatywnymi skutkami ich likwidacji.

Także to badanie wskazuje na istnienie politycznej alokacji zasobów przy podziale środków z RFPŁ. W odróżnieniu jednak od poprzednich opracowań, to badanie obejmuje wszystkie dziewięć naborów w ramach RFPŁ. Analiza map wyraźnie wskazuje, że największe wsparcie otrzymały gminy położone z dala od większych miast. Bardzo wyraźnie rysuje się granica dawnych zaborów, bowiem gminy z dawnego zaboru rosyjskiego otrzymały wyraźnie więcej niż gminy z dawnego zaboru niemieckiego i austriackiego. Zdecydowana większość gmin rządzonych przez włodarzy związanych ze Zjednoczoną Prawicą otrzymała dotacje *per capita* plasujące je w dwóch górnych decylach rozkładu dotacji *per capita* wśród wszystkich gmin. Można zaobserwować w pewnym stopniu również większe dotacje w powiatach na Dolnym Śląsku, z którymi związani są

radni wybrani z list Bezpartyjnych Samorządowców współzrządzających z PiS w sejmiku wojewódzkim w kadencji 2018-2024.

Do podobnych wniosków można dojść analizując wyniki estymacji parametrów modeli ekonometrycznych. Zmienne opisujące afiliację wójarza są istotne statystycznie. Z oszacowanych wartości parametrów wynika, że gminy rządzone przez wójarzy związanych opozycją senacką otrzymały 376 zł *per capita* mniej niż gminy rządzone przez niezależnych samorządowców i Zjednoczoną Prawicę. Powiaty z większym odsetkiem radnych ze Zjednoczonej prawicy otrzymywały istotnie wyższe dotacje. Wynik wyborczy PiS jest istotny i z dodatnim znakiem, co wskazuje, że większe dotacje otrzymały gminy, w których PiS osiągał lepsze wyniki, a wzrost poparcia o dodatkowy punkt procentowy prowadził do wzrostu wartości dotacji *per capita* z RFPŁ średnio o 36-40 zł. Gminy rządzone przez wójarzy ze Zjednoczonej Prawicy miały dużo wyższe prawdopodobieństwo uzyskania dotacji niż pozostałe gminy.

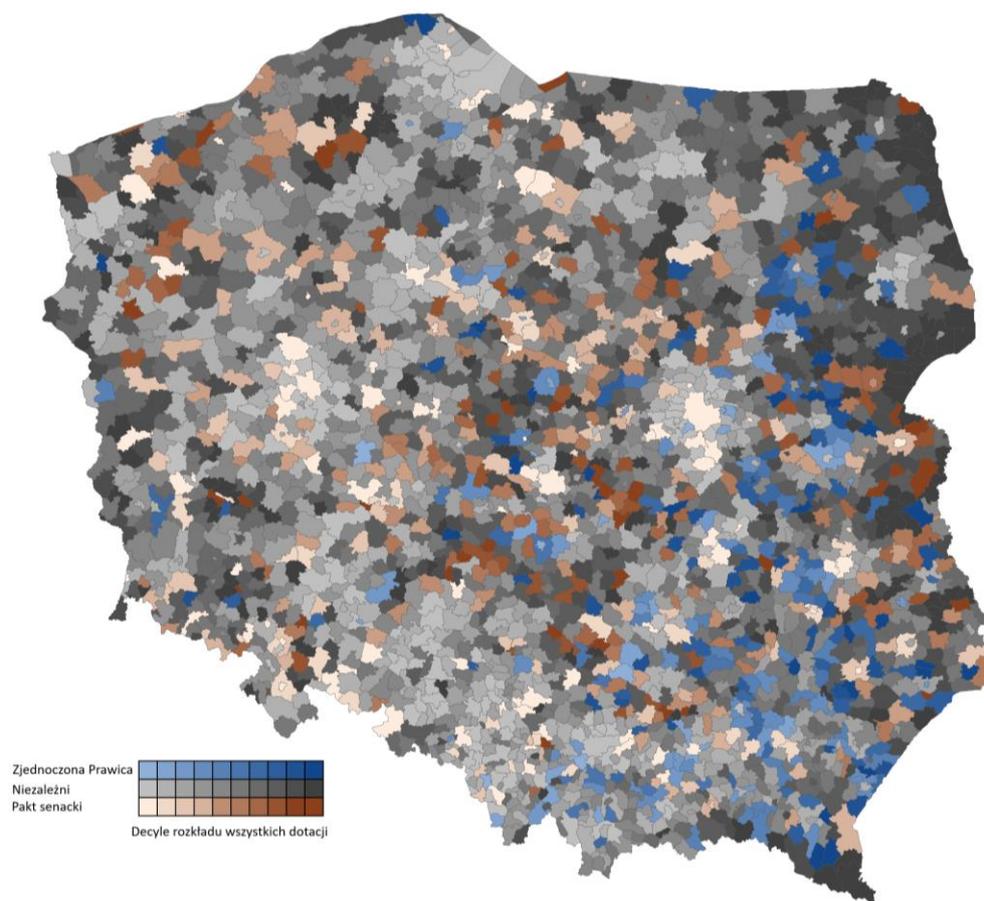
**Mapa 5. Mapa rozkładu decylowego dotacji z RFPŁ *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej wójarza – wartości dla gmin**



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki.  
Rozkład decylowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i BGK

Mapa 6. Mapa rozkładu decylowego dotacji z RFPŁ *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej wólarza – wartości dla JST



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki. Rozkład decylowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i BGK

---

## Rządowy Program Odbudowy Zabytków

---

Kolejnym analizowanym programem wsparcia dla samorządów jest Rządowy Program Odbudowy Zabytków (dalej: RPOZ). Podobnie jak w przypadku RFIL i RFPL, dotacje inwestycyjne z tego programu finansowane są z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, czyli w przeważającej mierze z emisji długu publicznego. Został on powołany uchwałą Rady Ministrów nr 232/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków. Podobnie jak w przypadku RFPL, finansowanie odbywa się poprzez wystawianie promes dofinansowania, a środki przekazywane są JST w miarę postępu realizacji inwestycji.

Dotacje w ramach RPOZ przyznawane były na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Samorządy mogły składać maksymalnie dziesięć wniosków o dotacje w trzech kategoriach wniosków. Kategoria pierwsza obejmowała wnioski do 150 tys. zł, kategoria druga wnioski do 500 tys. zł, a kategoria trzecia wnioski do 3,5 mln zł. Podobnie jak w przypadku RFPL, zastosowano więc górny limit wysokości dotacji, który siłą rzeczy promował mniejsze gminy. Samorządy mogły uzyskać dofinansowanie w wysokości maksymalnie 98% kosztów przeprowadzenia inwestycji.

Pomiędzy listopadem 2022 roku a sierpniem 2023 roku odbyły się dwa nabory wniosków. Gminy, powiaty i województwa złożyły łącznie ok. 19,2 tys. wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 22,5 mld zł, ostatecznie w ramach naborów przyznano dotacje o wartości 2,51 mld zł i 1,8 mld zł odpowiednio (łącznie 8055 dotacji o wartości 4,31 mld zł). Analiza listy wniosków zarekomendowanych do realizacji wskazuje, że znaczącą część środków (ok. 63,1%) otrzymały inwestycje w ochronę zabytków związanych z Kościołem Katolickim (przede wszystkim remonty kościołów, kaplic i kapliczek przydrożnych). Na ochronę zabytków związanych z innymi wyznaniem niż katolickie (m.in. protestanckimi, prawosławnymi i judaizmem) przeznaczono ok. 1,9% środków, a na ochronę zabytków niezwiązanych z religią (świeckich) przeznaczono ok. 35,0% wszystkich środków.

Podobnie jak w przypadku RFIL i RFPL, wnioski oceniane były przez pięcioosobową Komisję do Spraw Wsparcia JST rozszerzoną o jednego przedstawiciela ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, przy czym nieznane pozostają nazwiska tych osób, nie wiadomo również, czy członkowie komisji posiadali odpowiednie wykształcenie pozwalające oceniać wnioski w sprawie ochrony zabytków. Podobnie jak w przypadku RFPL komisja przy tworzeniu listy zadań rekomendowanych do realizacji kierować miała się dwoma kryteriami: „realizacją celu przeciwdziałania COVID-

19” oraz „kompleksowością planowanych inwestycji”. Należy zaznaczyć, że stan epidemii COVID-19 został w Polsce zniesiony 16 maja 2022 roku, dlatego nie jest do końca jasne w jaki sposób ochrona zabytków mogła realizować cel przeciwdziałania COVID-19 w rok po zakończeniu epidemii COVID-19<sup>20</sup>.

Analiza podziału środków z tego programu nie doczekała się tylu publikacji naukowych ani artykułów publicystycznych co podział środków w ramach RFIL i RFPŁ, a jedną z przyczyn może być zmęczenie opinii publicznej kontrowersjami związanymi z poprzednimi programami oraz brak reakcji rządzących na krytykę. Czyni to ten raport pierwszą publikacją zajmującą się analizą podziału środków z tego programu.

**Tabela 8. Rządowy Program Odbudowy Zabytków (oba nabory łącznie)**

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i publicznie dostępnych danych o wynikach naborów

Zmienne objaśniające	Dotacje per capita (KMNK)			Otrzymanie dotacji (logit)	
	Gminy	Powiaty	JST	Gminy	Powiaty
Dochody z PIT per capita	0,175*** (0,009)	0,186*** (0,024)	0,180*** (0,009)	-0,001*** (0,000)	0,006 (0,004)
Dochody z CIT per capita	-0,253*** (0,040)	-0,440*** (0,152)	-0,263*** (0,042)	-0,001* (0,001)	-0,008 (0,023)
Dochody z pod. rolnego per capita	0,485*** (0,038)		0,510*** (0,039)	0,004*** (0,001)	
Dług do dochodów (%)	-20,265 (23,110)	15,160 (60,873)	-17,695 (23,714)	0,506 (0,626)	0,531 (0,443)
Lesistość gminy (%)	1,12352* (0,58472)	-0,33263*** (0,10132)	1,24575** (0,59999)	-0,00325 (0,01488)	-0,03662** (0,01501)
Zmiana populacji (%)	-20,769*** (1,892)	-5,105*** (0,331)	-22,793*** (1,942)	-2,566 (4,510)	20,463*** (4,532)
Gęstość zaludnienia (os/km <sup>2</sup> )	-7,021*** (0,809)	-0,042 (123,581)	-7,401*** (0,830)	0,011 (0,020)	-0,005 (18,960)
Wynik PiS w wyborach parlamentarnych 2019	1,840*** (0,303)	0,655*** (0,019)	2,036*** (0,311)	-0,012 (0,008)	0,040*** (0,002)
Włodarz gminy z ZP / Odsetek radnych z ZP w radzie powiatu	-4,311 (10,571)	-18,729*** (0,217)	-1,818 (10,847)	1,036** (0,432)	-2,127*** (0,032)
Włodarz gminy z paktu senackiego / Odsetek radnych z paktu senackiego w radzie powiatu	-24,377*** (7,975)	-17,921 (15,708)	-24,807*** (8,184)	-0,680*** (0,183)	-1,535 (2,307)
Stała	-146,894*** (21,755)	-50,388*** (13,494)	-139,942*** (22,323)	3,825*** (0,561)	0,426 (2,009)
Liczba obserwacji	2477	314	2477	2477	314

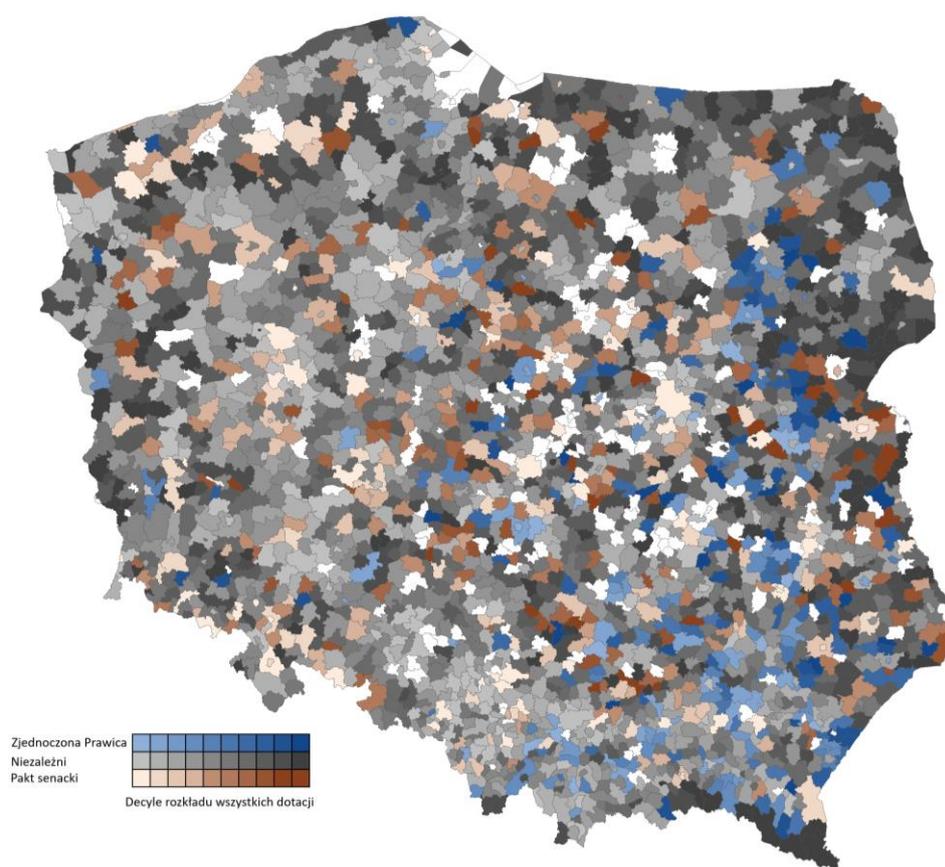
20 Nie jest również jasne w jaki sposób w ogóle ochrona zabytków może przeciwdziałać jakiegokolwiek epidemii.

Zmienne objaśniające	Dotacje per capita (KMNK)			Otrzymanie dotacji (logit)	
	Gminy	Powiaty	JST	Gminy	Powiaty
R2 / R2 McFaddena	0,325	0,248	0,339	0,048	0,047

Analiza stworzonych map sugeruje występowanie politycznej alokacji zasobów w mniejszym stopniu niż w przypadku RFIL i RFPŁ. Można jednak zaobserwować, że większe dotacje *per capita* otrzymały gminy w dawnym zaborze rosyjskim, znaczna część gmin rządzonych przez włodarza związanego ze Zjednoczoną Prawicą znajduje się również w górnych decylach rozkładu dotacji *per capita*.

Wyniki estymacji modeli ekonometrycznych wskazują, że gminy rządzone przez włodarzy związanych z tzw. „paktem senackim” otrzymywały istotnie mniejsze dotacje *per capita* (o ok. 24-25 zł na mieszkańca) niż pozostałe gminy. W przypadku dotacji dla powiatów można zaobserwować, że powiaty z większą liczbą radnych ze Zjednoczonej Prawicy w radzie powiatu miały większe prawdopodobieństwo otrzymania dotacji niż pozostałe, jednak dotacje udzielone tym powiatom były istotnie niższe. Choć w przypadku RPOZ polityczna alokacja zasobów nie jest tak wyraźna jak w przypadku RFIL i RFPŁ, również w przypadku tego programu można znaleźć wiele argumentów na rzecz jej istnienia.

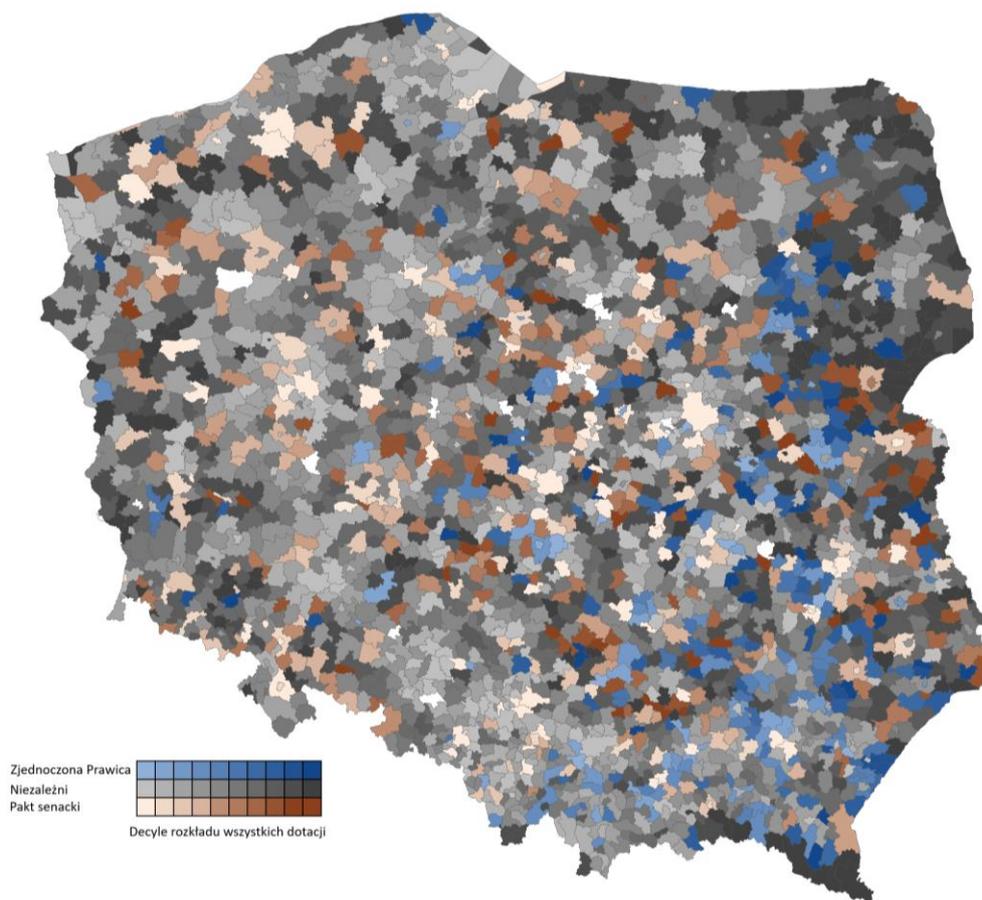
Mapa 7. Mapa rozkładu decylowego dotacji z RPOZ *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej włodarza – wartości dla gmin



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki.  
Rozkład decylowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i KPRM

Mapa 8. Mapa rozkładu decylogowego dotacji z RPOZ *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej wójarza – wartości dla JST



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki.  
Rozkład decylogowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i KPRM

---

## Fundusz Dopłat i Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa

---

Kolejnymi analizowanymi programami są rządowe programy wsparcia mieszkalnictwa. Oba programy są zarządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, choć Fundusz Dopłat (dalej: FD) jest finansowany dotacjami z budżetu państwa wyszczególnionymi w ustawach budżetowych, natomiast Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (dalej: RFRM) finansowany jest z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (czyli w zdecydowanej większości z emisji długu publicznego przez BGK).

Fundusz Dopłat funkcjonuje od 2007 roku w oparciu o kilka ustaw i rozporządzeń, tym m.in. ustawy z dn. 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz.U. 2006 poz. 1844) oraz ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. 2021 poz. 11). Celem FD jest udzielanie samorządom dotacji na zwiększenie zasobu lokali mieszkalnych oraz lokali i pomieszczeń z zakresu pomocy społecznej, służących zaspokajaniu potrzeb osób o niskich i przeciętnych dochodach. Wnioski mogą dotyczyć budowy, remontu, przebudowy, zmiany przeznaczenia budynku lub kupna lokali mieszkalnych na cele socjalne, budowy mieszkań na wynajem, a także budowy i tworzenia noclegowni, schronisk dla osób w kryzysie bezdomności i ogrzewalni. Dotacja może pokrywać 25-95% wartości inwestycji, dla lokali mieszkalnych jest to 50-80%, a dla noclegowni jest to 80%. Nabór wniosków prowadzony jest w trybie ciągłym, a BGK zobowiązany jest do rozpatrzenia wniosku w ciągu 30 dni od złożenia.

Wnioski konkursowe muszą zawierać rozbudowaną dokumentację, w tym projekt architektoniczno-budowlany, projekt zagospodarowania działki, kosztorys projektu, numery ksiąg wieczystych i inne. BGK ocenia wnioski pod względem formalnym oraz merytorycznym. Nie ma jednak oficjalnie ogłoszonych kryteriów oceny merytorycznej przez BGK, bank ten nie deklaruje również, że każdy wniosek spełniający wymogi formalne będzie rozpatrzony pozytywnie. Z tego względu FD został włączony do badania politycznej alokacji zasobów.

FD zasilany jest dotacjami z budżetu państwa. W 2018 do Funduszu trafiło ok. 577 mln zł, w 2019 ok. 282 mln zł, w 2020 ok. 400 mln zł, w 2021 ok. 80 mln zł, w 2022 ok. 86 mln zł, a w 2023 ok. 1084 mln zł. Różna wielkość dotacji wiąże się faktem, że FD nie w każdym roku wydawał całość środków, a niewykorzystane środki przechodziły na rok następny. W latach 2007-2019 FD udzielił dotacji na kwotę ok. 1,3 mld zł, a program wsparł budowę ok. 19 tys. mieszkań komunalnych, czyli około połowy wszystkich nowopowstałych w tym czasie. Oprócz tego powstało 1,1 tys. miejsc w noclegowniach (Muzioł-Węćłowicz i Nowak 2023). W tym raporcie przeanalizowano dotacje udzielone z

Funduszu Dopłat między początkiem 2021 a końcem trzeciego kwartału 2023 roku. Okres ten został wybrany ze względu na dostępność danych publikowanych przez BGK.

Drugim analizowanym programem wsparcia mieszkalnictwa był Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa. Został on utworzony ustawą z dn. 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11). Jego celem jest finansowanie części lub całości wydatków gminy na objęcie udziałów lub akcji w tworzonej lub działającej Społecznej Inicjatywie Mieszkaniowej (SIM). Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (dawna nazwa to Towarzystwa Budownictwa Społecznego – TBSy) to spółki non-profit realizujące budownictwo społeczne, których zadaniem jest budowanie mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu. W ramach SIM najemcy nie muszą brać kredytu na zakup mieszkania, mogą otrzymać „wakacje czynszowe”, mają również możliwość zmiany umowy najmu na umowę najmu z dojściem do własności i uzyskanie własności mieszkania w perspektywie lat.

RFRM finansowany był z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, jednak jego środki mogły zostać przekazane do FD i Funduszu Termomodernizacji. Planowane wydatki RFRM miały nie przekraczać 1,5 mld zł. Wielkość przyznanych dotacji mogła wynosić maksymalnie 10% wartości inwestycji realizowanej przez istniejące SIM lub maksymalnie 3 mln zł w przypadku nowoutworzonych SIM. Nabór wniosków prowadzony był w trybie ciągłym, a dofinansowanie przyznawane było na podstawie wniosków składanych przez gminy do BGK.

Konkurs można ocenić jako nietransparentny. BGK nie opublikował kryteriów oceny merytorycznej wniosków. Pomiędzy marcem a sierpniem 2023 roku do BGK wpłynęły wnioski o dofinansowanie na łączną kwotę ok. 1,26 mld zł, natomiast dofinansowanie dostały wnioski o wartości ok. 0,60 mld zł, nie jest więc jasne, dlaczego duża część wniosków została odrzucona. Nie opublikowano również listy wniosków, którym przyznano dofinansowanie. W tym badaniu wykorzystano listę udostępnioną przez BGK w odpowiedzi na interpelację poselską nr 44110 posłanki Hanny Gill-Piątek obejmującą nazwy i kwoty dofinansowanych przedsięwzięć pomiędzy 1 marca a 31 sierpnia 2023 r o łącznej wartości ok. 0,60 mld zł.

Ze względu na podobny charakter analizowanych programów, na mapach przedstawiono dotacje z obu tych programów łącznie. Analiza terytorialnego podziału środków między gminy pokazuje, że środki trafiły przede wszystkim do większych miast oraz gmin położonych w zachodniej i północnej Polsce. Spora część środków trafiła do gmin rządzonych przez niezależnych włodarzy. Trudno jednak zaobserwować wyraźne wzorce przy podziale dotacji.

Z kolei analiza ekonometryczna, której wyniki przedstawiono w Tabeli 9., wskazuje, że afiliacja partyjna włodarzy gmin nie wpłynęła istotnie na wysokość przyznanych dotacji *per capita*. Istotny statystycznie i z ujemnym znakiem jest parametr przy poparciu dla PiS w wyborach parlamentarnych w 2019 roku. Sugeruje to, że gminy z wyższym poparciem dla PiS otrzymały niższe dotacje z FD. Zawarta w załączniku do badania [Tabela 9.1](#) z

wynikami dla RFRM ukazuje, że wszystkie czynniki polityczne były nieistotne statystycznie. Wyniki badania dotacji *per capita* z FD i RFRM wskazują więc, że w przypadku tych funduszy polityczna alokacja zasobów nie miała miejsca. Wyliczenia wskazują wręcz, że gminy z wysokim poparciem dla opozycji otrzymały wyższe dotacje.

**Tabela 9. Fundusz Dopłat (dotacje styczeń 2021-wrzesień 2023 łącznie)**

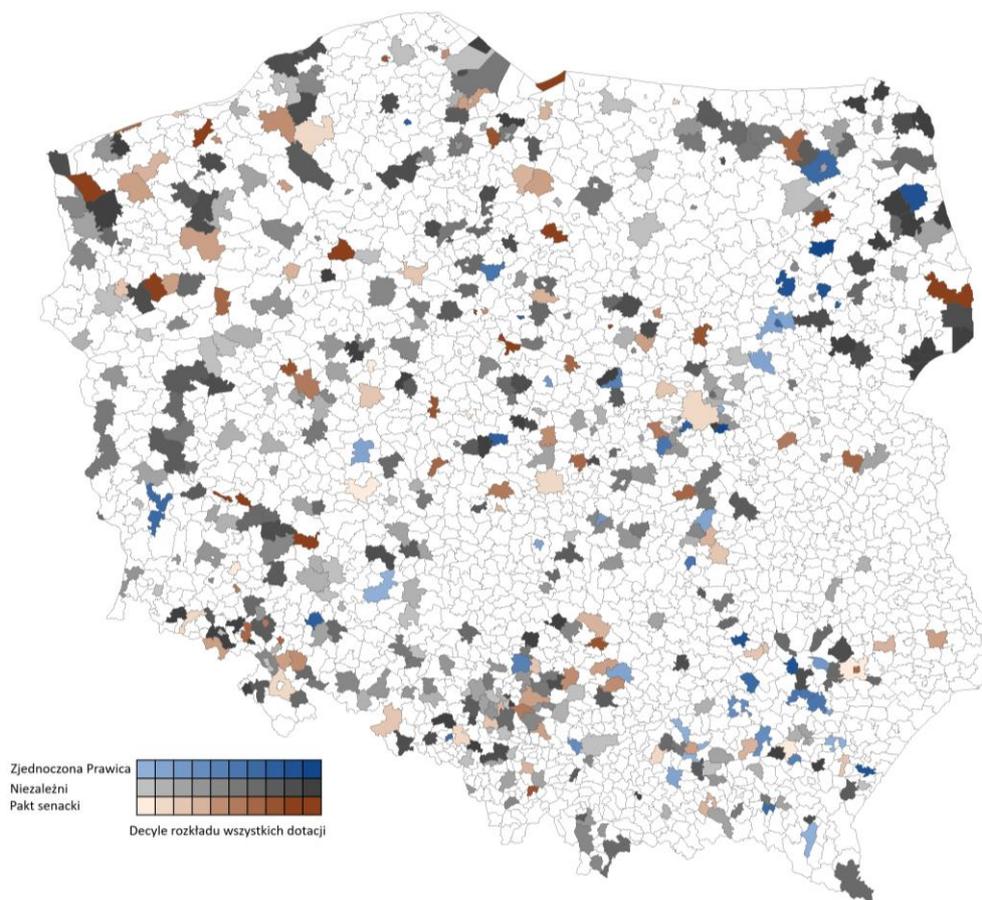
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i publicznie dostępnych danych o wynikach naborów

Zmienne objaśniające	Dotacje <i>per capita</i> (KMNK)			Otrzymanie dotacji (logit)	
	Gminy	Powiaty	JST	Gminy	Powiaty
Dochody z PIT <i>per capita</i>	0,018 (0,017)		0,018 (0,017)	-0,001** (0,000)	
Dochody z CIT <i>per capita</i>	0,028 (0,076)		0,028 (0,076)	0,002*** (0,001)	
Dochody z pod. rolnego <i>per capita</i>	-0,179** (0,072)		-0,179** (0,072)	-0,004*** (0,001)	
Dług do dochodów (%)	167,937*** (43,320)		167,937*** (43,320)	3,014*** (0,450)	
Lesistość gminy (%)	-0,57655 (1,09606)		-0,57655 (1,09606)	-0,00902 (0,01430)	
Zmiana populacji (%)	-14,010*** (3,547)		-14,010*** (3,547)	-8,713** (3,798)	
Gęstość zaludnienia (os/km <sup>2</sup> )	3,182** (1,516)		3,182** (1,516)	0,105*** (0,014)	
Wynik PiS w wyborach parlamentarnych 2019	-1,775*** (0,568)		-1,775*** (0,568)	-0,046*** (0,007)	
Włodarz gminy z ZP / Odsetek radnych z ZP w radzie powiatu	4,820 (19,816)		4,820 (19,816)	0,352 (0,246)	
Włodarz gminy z paktu senackiego / Odsetek radnych z paktu senackiego w radzie powiatu	10,795 (14,950)		10,795 (14,950)	-0,225 (0,178)	
Stała	100,471** (40,780)		100,471** (40,780)	0,334 (0,470)	
Liczba obserwacji	2477		2477	2477	
R2 / R2 McFaddena	0,036		0,036	0,233	

Program skierowany do gmin

Program skierowany do gmin

Mapa 9. Mapa rozkładu decylogowego dotacji z FD i RFRM łącznie *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej włodarza – wartości dla gmin



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki. Rozkład decylogowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i BGK

---

## Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg

---

Największe dotacje spośród analizowanych funduszy finansowanych ze środków budżetowych przydzielił Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (dalej: RFRD). Fundusz ten wywodzi się z poprzednich programów wsparcia dla samorządów. W latach 2008-2015 funkcjonował Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych potocznie zwany programem „schetynówek”, który w dwóch edycjach udzielił samorządom dotacji w kwocie ok. 6,2 mld zł. Rząd Zjednoczonej Prawicy stworzył podobny program nazwany Programem rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej działający w latach 2016-2019, który udzielił samorządom dotacji o łącznej kwocie ok. 3,5 mld.

W 2018 roku powołano do życia Fundusz Dróg Samorządowych będący następcą tych programów<sup>21</sup>. W 2021 roku zmienił on nazwę na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg<sup>22</sup>. Program ten miał być finansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), wpłat Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz przede wszystkim z dotacji z budżetu państwa. Program ten miał zdecydowanie większy budżet niż dotychczasowe podobne programy z lat 2008-2019, które wydawały średnio niecały miliard złotych rocznie. FDS miał wydawać zdecydowanie większe środki, w pierwszym naborze z 2019 roku planowano podzielić środki w kwocie 6 mld zł, a łącznie w latach 2019-2028 podzielić 36 mld zł.

W latach 2019-2023 środki z FDS/RFRD przeznaczane były na udzielenie samorządom dotacji na budowę, przebudowę i remont dróg i mostów w wysokości 50-80% planowanej wartości inwestycji. Największa część środków przeznaczona była za zadania gminne i powiatowe (w 2019 roku było to ok. 4,49 mld zł, w 2020 ok. 3,24 mld zł, w 2021 ok. 3,26 mld zł, w 2022 ok. 3,23 mld zł, w 2023 ok. 3,15 mld). W 2023 roku przyspieszono wyniki naboru wniosków na 2024 rok i rozdzielono dodatkowo ok. 6,30 mld zł. Oprócz tego w 2021 rozstrzygnięto dodatkowe nabory na zadania obwodnicowe (dodatkowe ok. 2,36 mld zł), w 2022 nabór na zadania miejskie (ok. 0,38 mld zł), w 2023 na zadania remontowe (ok. 1,00 mld zł), zadania wojewódzkie (ok. 0,21 mld zł) i na zadania związane z poprawą bezpieczeństwa (ok. 0,85 mld zł), a w 2024 na zadania związane z poprawą bezpieczeństwa na drogach (1,09 mld). Oprócz tego w latach 2019-2024 funkcjonowały nabory na zadania mostowe, które udzieliły dotacji na łączną kwotę ok. 1,35 mld zł. Nabory wniosków na kolejne lata ogłaszane były z reguły w połowie roku, a rozstrzygane z reguły okresie luty-kwiecień następnego roku. W 2023 roku jednak ogłoszono wyniki już po czterech miesiącach w dn. 2.10.2023, co rodzi

---

21 Ustawa z dn. 23.10.2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz.U. 2018 poz. 2061)

22 Ustawa z dn. 19.11.2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 2338)

podejrzenia o wykorzystywanie udzielonych dotacji w kampanii przed wyborami do parlamentu.

Środki w ramach FDS/RFRD rozdzielane były dwuetapowo. Na pierwszym etapie sumę przewidzianą na projekty w całym kraju dzieli się na szesnaście województw proporcjonalnie do liczby ludności, powierzchni, względnej długości istniejących dróg i odchylenia PKB województwa od średniego PKB kraju. Na drugim etapie samorzady gmin i powiatów kierują swoje wnioski do wojewody. Powołana przez wojewodę komisja ocenia wnioski na podstawie przesłanek, takich jak zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych, zapewnienie spójności sieci dróg publicznych, podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych i gminnych, poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i dostępność terenów inwestycyjnych. Warto zaznaczyć, że szczegółowe kryteria oceny wniosków określa wojewoda uwzględniając specyfikę regionu, co tworzy ryzyko wystąpienia politycznej alokacji zasobów.

Stopień uznaniowości w przyznawaniu dotacji ramach FDS/RFRD pozostaje trudny do oceny, gdyż wiele urzędów wojewódzkich nie opublikowało dokładnych kryteriów oceny wniosków. Przykładowo, wojewoda kujawsko-pomorski przy jednym z konkursów opublikował dość jasne i ilościowe kryteria oceny wniosków, zgodnie z którymi punkty były przyznawane na podstawie siedmiu kryteriów obejmujących m.in. poprawę bezpieczeństwa, uwzględnienie przejść dla pieszych, odwodnienia i zatoczek autobusowych przy planowaniu, połączenia z drogami wyższego rzędu, odpowiednie szerokości jezdni i chodników, obecność połączeń autobusowych, dojazd do terenów inwestycyjnych, zadanie obwodnicowe i gotowość do realizacji zadania. W województwie wielkopolskim z kolei kryteria były bardziej uznaniowe, gdyż przyznawane były dodatkowe punkty dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (bez określania ich listy), dla obszarów zagrożonych marginalizacją (bez wskazywania definicji) lub komplementarność z rządową Strategią na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W województwie małopolskim punkty przyznawano za ocenę poprawy jakości życia mieszkańców. Można podejrzewać, że w województwach, które nie opublikowały kryteriów oceny wniosków, kryteria podziału mogły być jeszcze bardziej uznaniowe.

NIK (2024) w wystąpieniu pokontrolnym wskazuje, że w latach 2019–2022 premier Mateusz Morawiecki usuwał zadania z listy zadań drogowych przewidzianych do dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i dodawał nowe, mimo że listy te zostały sporządzone przez wojewodów na podstawie ocen komisji, po przeprowadzeniu naborów konkursowych. Odbywało się to bez wskazania przesłanek oraz bez podania uzasadnienia. W związku z tym NIK zwróciła uwagę na ryzyko występowania mechanizmów korupcyjnych przy podziale środków.

Olejnik (2022) na podstawie analizy wyników naborów 2019–2021 wskazał, że gminy rządzone przez polityków związanych ze Zjednoczoną Prawicą mają wyższe prawdopodobieństwo uzyskania dotacji niż gminy rządzone przez włodarzy niezależnych lub związanych z opozycją (partiami paktu senackiego).

Swianiewicz (2020) na bazie wyników naboru z 2019 r. wykazuje, że samorzady rządzone przez PiS otrzymały znacznie więcej środków niż te rządzone przez opozycję. Również Rudka, Kocemba i Sekuła (2021) wskazują na bazie naboru z 2021 dla powiatów, że kryteria podziału środków na poziomie województw sprawiają, że najwięcej środków trafia do województw na wschodzie kraju (lubelskie, mazowieckie, podlaskie, świętokrzyskie). Również podział na poziomie województw w ramach konkursów sprawił, że powiaty rządzone przez PiS dostały średnio 71,71 zł *per capita*, a powiaty rządzone przez opozycję jedynie 30,22 zł.

Wszystkie te analizy rodzą pytanie o istnienie politycznej alokacji zasobów przy podziale środków z FDS/RFRD w latach 2019-2023. Na potrzeby analizy w tym raporcie wykorzystano sumę wszystkich dotacji z lat 2019-2023 (w tym w ramach naboru na 2024 rok) udzielone w ramach wszystkich naborów (na zadania gminne i powiatowe, mostowe i wszystkie pozostałe). Łącznie analizowany jest podział ok. 36,7 mld zł pomiędzy gminy, powiaty i województwa. Warto zaznaczyć, że wydatki na zadania obronne również wchodzi do analizy jako zadania gminne i powiatowe. Warto również podkreślić, że przy zbieraniu danych wykorzystywano wszystkie zadania umieszczone w oficjalnych wynikach naboru, w tym również zadania wieloletnie.

Przedstawiony na mapach 11 i 12 podział terytorialny środków z FDS/RFRD sugeruje występowanie politycznej alokacji zasobów. Również w tym przypadku zauważyć można, że gminy położone w dawnym zaborze rosyjskim otrzymały wyraźnie większe dotacje niż gminy położone w dawnym zaborze niemieckim i austriackim. Uważny obserwator może dostrzec, że na mapie w niektórych województwach można zaobserwować wyraźnie granice między okręgami wyborczymi w ramach województwa. W województwie łódzkim okręg nr 11 otrzymał zauważalnie więcej niż okręg nr 10. W województwie mazowieckim widać wyraźną granicę między okręgami nr 18 i 20. Z kolei w województwie dolnośląskim wyraźnie widać granicę między okręgami nr 2 i 3. Na mapach można również zauważyć, że gminy mające włodarzy związanych ze Zjednoczoną Prawicą znajdują się w górnych decylach rozkładu dotacji *per capita*.

Analiza ekonometryczna bardzo wyraźnie wskazuje na istnienie politycznej alokacji zasobów. Gminy posiadające włodarza związanego ze Zjednoczoną Prawicą otrzymały z FDS/RFRD średnio 292 zł na mieszkańca więcej niż gminy posiadające niezależnego włodarza oraz średnio 490 zł na mieszkańca więcej niż gminy posiadające włodarza związanego z „paktem senackim”. Parametry przy tych zmiennych zerojedynkowych są istotne statycznie. W przypadku powiatów i JST wszystkich szczebli, istotny statystycznie jest również wynik wyborczy PiS z 2019 roku. Każdy punkt procentowy poparcia dla PiS więcej przekładał się średnio na 4-8 zł na mieszkańca więcej.

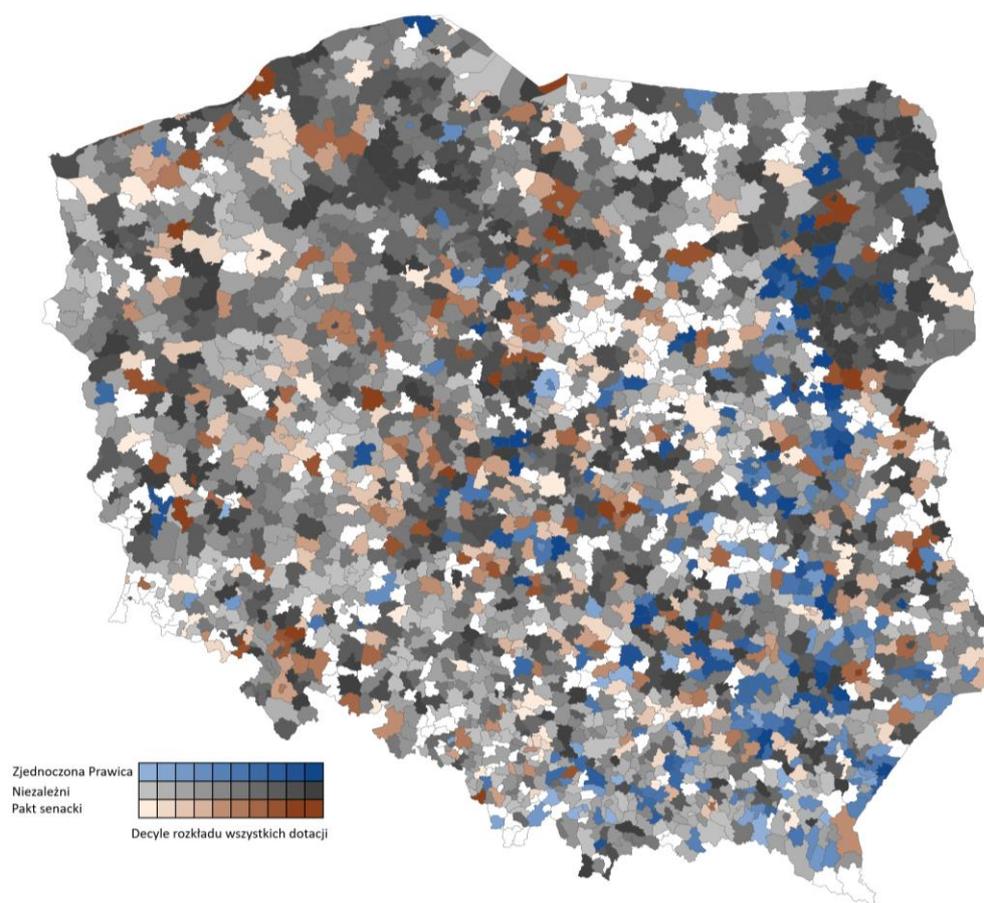
**Tabela 10. Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (nabory 2019-2024 łącznie)**

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i publicznie dostępnych danych o wynikach naborów

Zmienne objaśniające	Dotacje per capita (KMNK)			Otrzymanie dotacji (logit)	
	Gminy	Powiaty	JST	Gminy	Powiaty
Dochody z PIT per capita	0,082 (0,065)	0,897 (0,592)	0,110 (0,080)	-0,001*** (0,000)	
Dochody z CIT per capita	-0,101 (0,286)	-4,983 (3,669)	-0,281 (0,352)	-0,001 (0,001)	
Dochody z pod. rolnego per capita	-0,664** (0,270)		-0,391 (0,333)	-0,003*** (0,001)	
Dług do dochodów (%)	410,647** (163,121)	-120,574 (102,850)	479,274** (201,021)	1,123** (0,511)	
Lesistość gminy (%)	-3,20166 (4,12716)	16,98458*** (2,45038)	8,76800* (5,08609)	-0,01136 (0,01149)	
Zmiana populacji (%)	-13,186 (13,355)	-17,892** (8,013)	-48,068*** (16,458)	5,925 (4,120)	
Gęstość zaludnienia (os/km <sup>2</sup> )	-22,404*** (5,707)	-1,663 (2988,674)	-30,963*** (7,033)	0,091*** (0,030)	
Wynik PiS w wyborach parlamentarnych 2019	0,929 (2,137)	4,108*** (0,451)	8,072*** (2,633)	-0,012* (0,006)	
Włodarz gminy z ZP / Odsetek radnych z ZP w radzie powiatu	292,463*** (74,616)	333,277*** (5,255)	343,573*** (91,953)	1,101*** (0,293)	
Włodarz gminy z paktu senackiego / Odsetek radnych z paktu senackiego w radzie powiatu	-197,276*** (56,293)	-141,168 (379,892)	-209,784*** (69,373)	-0,102 (0,155)	
Stała	674,067*** (153,556)	108,613 (326,341)	770,539*** (189,234)	4,037*** (0,435)	
Liczba obserwacji	2477	314	2477	2477	
R2 / R2 McFaddena	0,023	0,153	0,048	0,078	

Wszystkie powiaty otrzymały dotacje

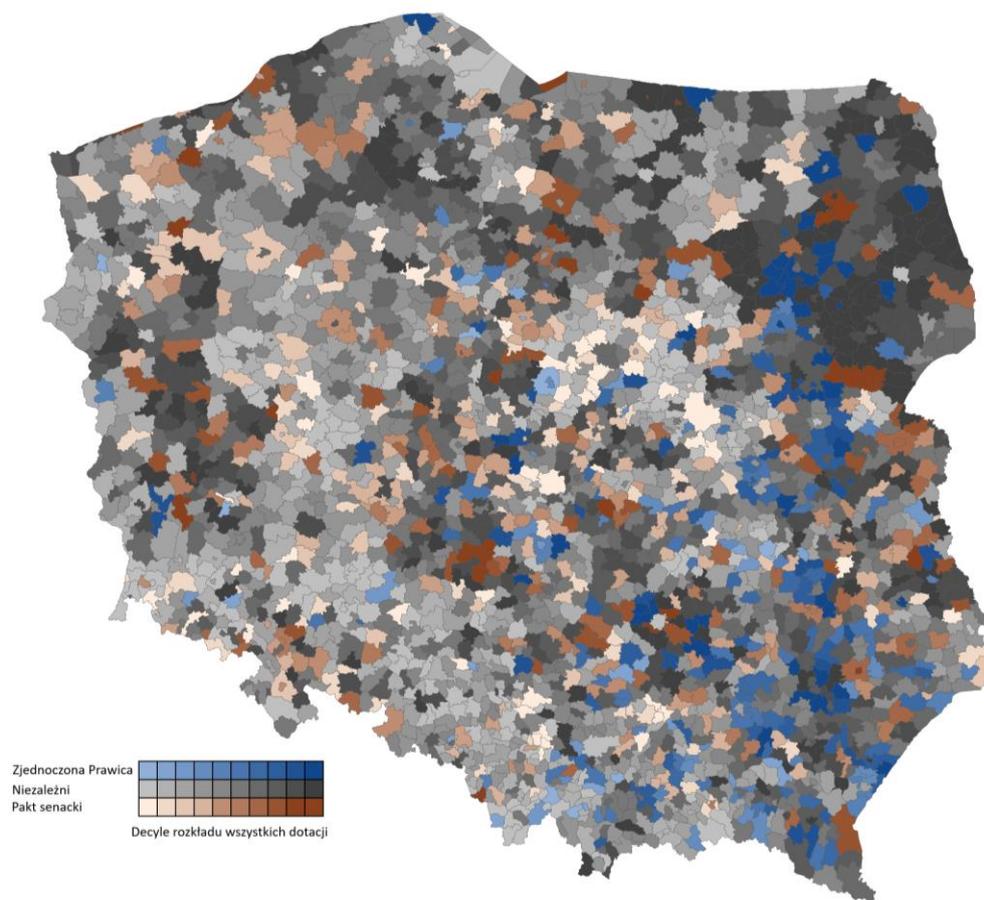
Mapa 10. Mapa rozkładu decylowego dotacji z RFRD *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej władarza – wartości dla gmin, lata 2019-2024



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki. Rozkład decylowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i urzędów wojewódzkich

Mapa 11. Mapa rozkładu decylogowego dotacji z RFRD *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej władarza – wartości dla JST, lata 2019-2024



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki.  
Rozkład decylogowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i urzędów wojewódzkich

---

## Fundusz Medyczny

---

Drugim największym analizowanym programem finansowanym z budżetu państwa są dotacje inwestycyjne udzielone z Funduszu Medycznego w ramach pięciu konkursów. Fundusz Medyczny został utworzony ustawą z dn. 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1875 z późn. zm.) w celu zapewnienia dodatkowych źródeł finansowania profilaktyki i leczenia chorób cywilizacyjnych, w tym nowotworowych, zakaźnych i rzadkich, a także finansowania inwestycji w rozwój infrastruktury ochrony zdrowia. Źródłem finansowania Funduszu Medycznego są dotacje z budżetu państwa, które mają wynieść co najmniej 4,0 mld zł rocznie.

W ramach Funduszu Medycznego powołano cztery subfundusze (infrastruktury strategicznej, modernizacji podmiotów leczniczych, terapeutyczno-innowacyjny i rozwoju profilaktyki). Dofinansowania wybrane w ramach konkursów sfinansowały trzy pierwsze. W latach 2022-2023 odbyło się pięć konkursów. Pierwszy konkurs na dofinansowanie infrastruktury szpitali pediatrycznych (3,12 mld zł) rozstrzygnięto we wrześniu 2022 roku, natomiast cztery kolejne (na dofinansowanie szpitalnych oddziałów ratunkowych – 1,5 mld zł, szpitali onkologicznych – 4,19 mld zł, doposażenie podmiotów leczniczych w urządzenia robotyczne do rehabilitacji – 0,15 mld zł oraz na zakup ambulansów dla zespołów ratownictwa medycznego – 0,07 mld zł) rozstrzygnięto w ciągu trzech tygodni przed wyborami parlamentarnymi w październiku 2023 roku<sup>23</sup>. Wnioski o dofinansowanie (do 100% wartości inwestycji) składać mogły publiczne podmioty zajmujące się ochroną zdrowia. Były one własnością gmin, powiatów, województw, uczelni i jednostek administracji centralnej, jednak na potrzeby analizy terytorialnego podziału środków w ramach tego programu dotacje te przypisano do gmin.

Wnioski oceniane były pod kątem spełnienia wymogów formalnych, a następnie podlegały ocenie merytorycznej przez specjalnie utworzoną Komisję Oceny Propozycji Projektów Strategicznych. Wnioskom przyznawano punkty za spełnienie wielu (w niektórych konkursach nawet kilkudziesięciu) kryteriów ilościowych. Dotyczyły one między innymi zakresu udzielanych świadczeń, świadczeń wysokospecjalistycznych i świadczeń w priorytetowych dziedzinach medycyny, profilaktyki zakażeń szpitalnych, dostępu do rehabilitacji, liczby hospitalizacji i hospitalizacji zabiegowych, stan techniczny budynków, ekonomiczną efektywność inwestycji (NPV), obłożenie łóżek szpitalnych, koszt inwestycji w przeliczeniu na metr kwadratowy szpitala itd. W konkursie na dofinansowanie szpitalnych oddziałów ratunkowych były to m.in. zakup tomografu w ramach wniosku, liczba wizyt pacjentów, gęstość zaludnienia powiatu itd.

---

<sup>23</sup> W przypadku konkursu na doposażenie podmiotów leczniczych w urządzenia robotyczne do rehabilitacji wyniki ogłoszono 10 dni po zakończeniu przyjmowania wniosków.

Fundusz Medyczny od początku istnienia budził wiele kontrowersji. NIK (2023b) negatywnie oceniła wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego w 2022 roku. W dwa lata od jego utworzenia większość zadań nie była realizowana lub ich realizacja była znikoma. W 2021 i 2022 roku Fundusz Medyczny otrzymał z budżetu państwa łącznie ok. 8,1 mld zł, natomiast wydano z niego jedynie ok. 2,8 mld zł, przez co stan zamrożonych środków finansowych na koniec 2022 roku wynosił ok. 5,3 mld zł. W 2022 1,0 mld zł został przekazany do Funduszu Pomocy na leczenie dzieci z Ukrainy, co zdaniem NIK było niezgodne z celami Funduszu Medycznego. Konkurs na dofinansowanie infrastruktury oddziałów pediatrycznych w ocenie NIK został przeprowadzony przewlekle i nierzetelnie. Przekroczono terminy rozstrzygnięcia konkursu oraz wymagano zbyt mało dokumentacji do oceny stanu technicznego obiektów.

Dotychczas nie ukazało się badanie ilościowe analizujące podział dotacji inwestycyjnych między poszczególne regiony kraju ani badanie analizujące podział tych środków pod kątem politycznej alokacji zasobów. Badanie to jest więc pierwszym opracowaniem na ten temat. Analiza stworzonej mapy przedstawiającej wielkość dotacji *per capita* z Funduszu Medycznego ukazuje, że dotacje otrzymały przede wszystkim miasta lub gminy podmiejskie. Relatywnie wysokie dotacje otrzymały największe polskie metropolie takie jak Warszawa, Kraków, Poznań, Łódź, Gdańsk czy Wrocław. Na mapie widać jednocześnie, że dotacje otrzymało wiele mniejszych miast rządzonych przez włodarzy związanych ze Zjednoczoną Prawicą, zwłaszcza we wschodniej i południowej części kraju.

Analiza ilościowa ukazuje, że podmioty zlokalizowane w gminach rządzonych przez włodarzy ze Zjednoczonej Prawicy otrzymywały istotnie wyższe dotacje z Funduszu Medycznego w przeliczeniu na mieszkańca. Wartość oszacowanego parametru jest większa od zera i istotna statystycznie. Wskazuje ona, że powiązanie wójta, burmistrza lub prezydenta z PiS wpłynęło na przekazanie na teren gminy dotacji większych średnio o 104 zł w przeliczeniu na mieszkańca w porównaniu do gmin rządzonych przez niezależnych samorządowców lub samorządowców związanych z partiami paktu senackiego. Sugeruje to wystąpienie politycznej alokacji zasobów przy podziale środków. Dotacje te przeznaczone były na inwestycje w ochronę zdrowia, dlatego przekazywanie określonym gminom większych dotacji może być szczególnie kontrowersyjne, gdyż z zgodnie z polską konstytucją wszyscy polscy obywatele mają równy dostęp do opieki zdrowotnej bez względu na to, kogo wybierają w wyborach samorządowych.

**Tabela 11. Fundusz Medyczny (konkursy 2021-2023 łącznie)**

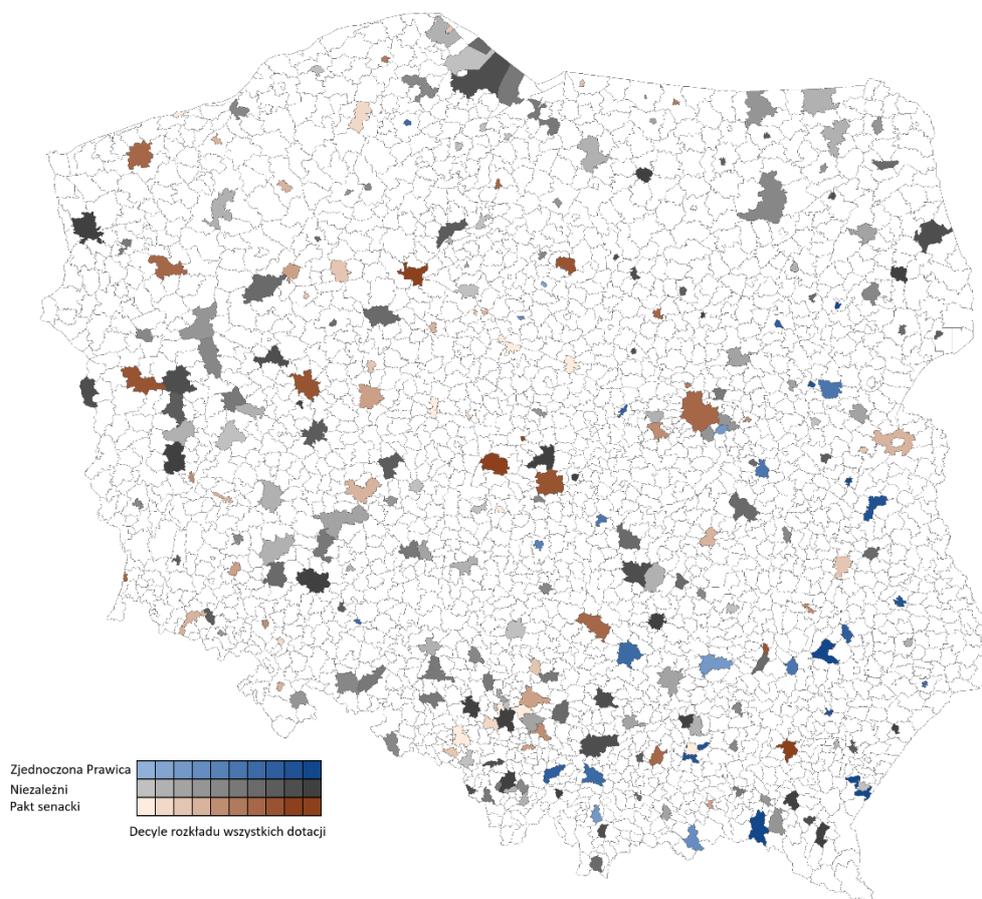
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i publicznie dostępnych danych o wynikach naborów

Zmienne objaśniające	Dotacje per capita (KMNK)			Otrzymanie dotacji (logit)	
	Gminy	Powiaty	JST	Gminy	Powiaty
Dochody z PIT per capita	-0.016 (0.029)		-0.016 (0.029)	-0.001*** (0.000)	
Dochody z CIT per capita	0.207 (0.127)		0.207 (0.127)	0.004*** (0.001)	
Dochody z pod. rolnego per capita	-0.222* (0.120)		-0.222* (0.120)	-0.014*** (0.002)	
Dług do dochodów (%)	62.841 (72.241)		62.841 (72.241)	1.847*** (0.573)	
Lesistość gminy (%)	-0.47355 (1.82780)		-0.47355 (1.82780)	0.01584 (0.01537)	
Zmiana populacji (%)	-8.888 (5.915)		-8.888 (5.915)	-29.427*** (5.814)	
Gęstość zaludnienia (os/km <sup>2</sup> )	8.826*** (2.528)		8.826*** (2.528)	0.121*** (0.016)	
Wynik PiS w wyborach parlamentarnych 2019	-0.127 (0.946)		-0.127 (0.946)	-0.050*** (0.009)	
Włodarz gminy z ZP / Odsetek radnych z ZP w radzie powiatu	105.155*** (33.045)		105.155*** (33.045)	1.027*** (0.274)	
Włodarz gminy z paktu senackiego / Odsetek radnych z paktu senackiego w radzie powiatu	-7.631 (24.931)		-7.631 (24.931)	0.254 (0.208)	
Stała	39.070 (68.005)		39.070 (68.005)	0.781 (0.597)	
Liczba obserwacji	2477		2477	2477	
R2 / R2 McFaddena	0.020		0.020	0.377	

Wszystkie powiaty otrzymały dotacje

Wszystkie powiaty otrzymały dotacje

Mapa 12. Mapa rozkładu decylowego dotacji z FM *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej wólarza – wartości dla gmin, lata 2019-2024



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki. Rozkład decylowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i Ministerstwa Zdrowia

---

## Program „Sportowa Polska”

---

Pierwszym analizowanym programem wspierającym rozwój infrastruktury sportowej jest program „Sportowa Polska – program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej” (dalej: Sportowa Polska). Obejmuje on dotacje inwestycyjne przekazywane gminom i powiatom z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (FRKF). Sam FRKF jest funduszem zasilanym dochodami państwa z tytułu gier hazardowych objętych monopolem państwa<sup>24</sup>, środkami Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) na realizację niektórych zadań związanych z profilaktyką zdrowotną oraz dotacjami z budżetu państwa. FRKF dofinansowuje zadania nieinwestycyjne związane z działalnością sportową dzieci, młodzieży i osób z niepełnosprawnościami oraz zadania inwestycyjne związane z rozwojem infrastruktury sportowej. Istnieją obecnie trzy programy wsparcia inwestycji: Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu, Program rozwoju małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym – Otwarte Strefy Aktywności (OSA) oraz zdecydowanie największy program „Sportowa Polska – program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej”.

Sam program Sportowa Polska rozpoczął funkcjonowanie w 2018 r.<sup>25</sup> wskutek centralizacji procesu inwestycji w infrastrukturę sportową i likwidację<sup>26</sup> Programów Rozwoju Regionalnej Infrastruktury Sportowej zakładających dofinansowanie z budżetu państwa realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w uchwalanych przez sejmiki województw wojewódzkich wieloletnich programach rozwoju bazy sportowej. W ramach programu Sportowa Polska w latach 2018-2023 planowano udzielenie samorządom dotacji w kwocie przekraczającej 1,9 mld zł. Przyznanie dotacji odbywało się w ramach naborów wniosków ogłaszanych przez ministra właściwego do spraw sportu, a ogłaszanie wyników kolejnych naborów miało miejsce z reguły w drugiej połowie roku. Dotacje przydzielano w kwocie nieprzekraczającej 33-70% wartości inwestycji. Stopień współfinansowania zależał od zamożności gminy oraz istniejącej już na terenie gmin infrastruktury sportowej. Ogółem między końcem 2018 roku a grudniem 2023 roku udzielono dotacji w kwocie 1,59 mld.

Dotacje inwestycyjne przyznawane były na inwestycje w budowę, przebudowę i remonty przyszłokolejnej infrastruktury sportowej, poprawę warunków treningowych dla sportowców trenujących sporty olimpijskie i nową, nieprzyszkolną infrastrukturę sportową umożliwiającą aktywne spędzanie czasu wolnego i współzawodnictwo sportowe

---

24 Art. 86 ust. 4 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (tekst jednolity w Dz.U. 2023 poz. 227)

25 Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz. U. poz. 1638, z późn. zm.).

26 <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,21365089,pis-zcentralizowal-pieniadze-na-budowe-objektow-sportowych.html>

oraz stanowiącą ważny element profilaktyki zdrowotnej. W kolejnych latach program rozszerzono o dotacje na rozwój infrastruktury tenisowej oraz budowę „Dolnośląskich Rowerowych Parków Umiejętności, czyli tras MTB-XC „cross country” służących doskonaleniu techniki jazdy dla dyscypliny MTB „cross country” na terenie Dolnego Śląska zgodnie z wytycznymi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego”. Zwłaszcza te dwa ostatnie cele mogą budzić kontrowersje, gdyż nie wiadomo, dlaczego ministerstwo sportu położyło tak duży nacisk na wsparcie akurat tenisa i kolarstwa górskiego (kolarstwa górskiego tylko w województwie dolnośląskim). Nie ukazały się w tej sprawie żadne uzasadnienia.

Wnioski konkursowe podlegały ocenie formalnej, a następnie merytorycznej. Kryteria w ramach oceny merytorycznej podzielono na ekonomiczne, techniczne i potencjału sportowego. Ocena techniczna analizowała stopień zgodności z wytycznymi programu, ocena ekonomiczna uwzględniała sytuację ekonomiczną gminy (wysokość wskaźnika G dochodów podatkowych), ocena potencjału sportowego uwzględniała ogólnodostępność obiektu (odrębną dla każdej dyscypliny).

NIK (2022) we wnioskach po kontroli realizacji tego programu od początku jego istnienia do marca 2022 r. zwróciła uwagę, że oceny wniosków z roku 2018 dokonano na podstawie kryteriów i przypisanych im wag punktowych, które nie zostały zaakceptowane przez przewodniczącego Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych. Oprócz tego minister sportu w 2018 dodawał wybranym wnioskom dodatkowe punkty, czego nie przewidziano w Programie ani w regulacjach wewnętrznych resortu. Od lipca 2019 r. możliwość przyznawania przez ministra dodatkowych punktów bez szczegółowego uzasadnienia została już uwzględniona w nowych zasadach konkursu. Według kontrolerów NIK, przyznanie dodatkowych punktów skutkowało wykluczeniem z dofinansowania od ponad 50% do ponad 76% wniosków wysoko ocenionych przez Zespół na podstawie kryteriów oceny merytorycznej: technicznej, ekonomicznej i sportowej/potencjału sportowego. Zdarzało się też, że po przyznaniu dodatkowych punktów przez ministra dofinansowano wnioski, które uzyskały bardzo niską ocenę Zespołu. We wnioskach pokontrolnych NIK konkluduje, że przedstawione powyżej nieprawidłowości wyczerpują znamiona korupcyjnego mechanizmu dowolności postępowania. Dodatkowo stwierdzono znaczne dysproporcje w dofinansowaniu zadań w województwach. W badanym okresie najwyższe dofinansowanie otrzymały województwa podkarpackie (12,9% wszystkich wydatków) i małopolskie (12,6%), a najniższe lubuskie (2,5%) i opolskie (1%).

Podobnych wniosków dostarcza analiza map pokazująca dotacje *per capita* przyznane gminom i JST wszystkich szczebli z programu Sportowa Polska od 2018 do grudnia 2023. Wyraźnie widać, że gminy z dawnego zaboru rosyjskiego i austriackiego otrzymały większe dotacje. Oprócz tego można zauważyć, że w górnych decylach rozkładu dotacji *per capita* z tego programu znajduje się wiele gmin rządzonych przez włodarza związanego ze Zjednoczoną Prawicą.

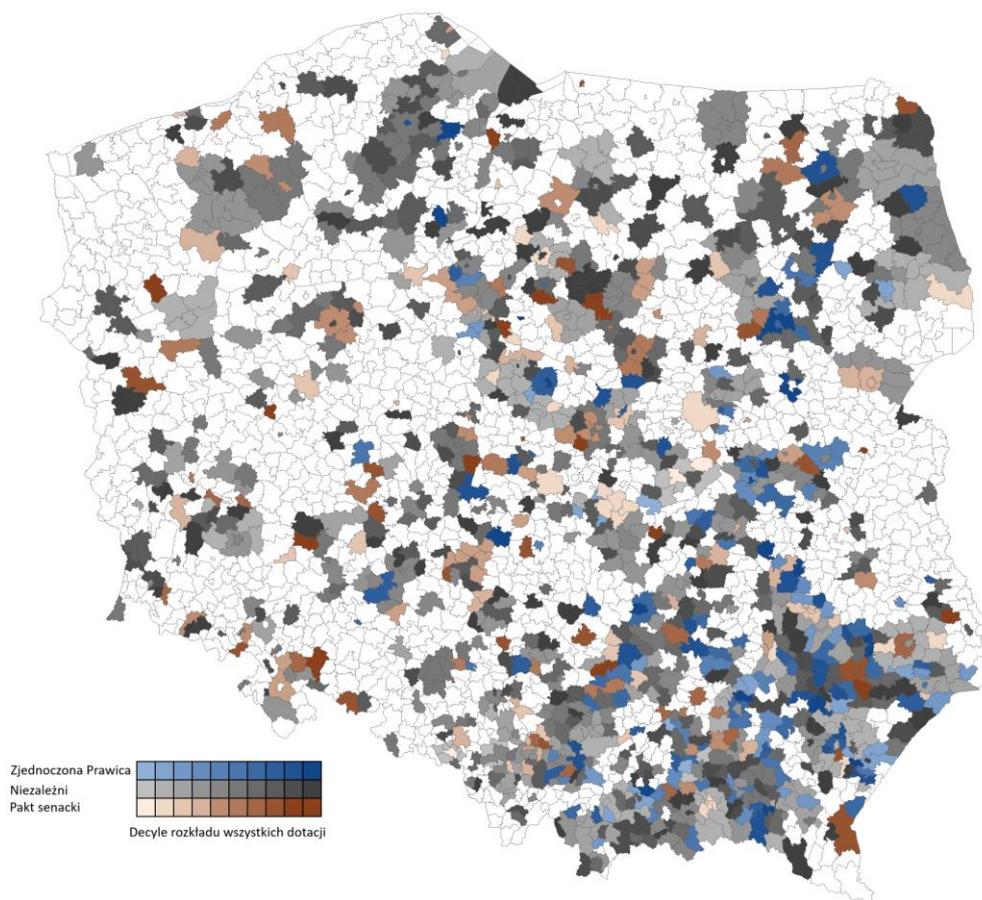
Na polityczną alokację zasobów w ramach tego programu (w przypadku gmin i JST wszystkich szczebli) wskazują również wyniki estymacji parametrów modelu ekonometrycznego. Gminy rządzone przez wólarza związanego ze Zjednoczoną Prawicą otrzymały istotnie wyższe dotacje od gmin rządzonych przez niezależnych samorządowców (o ok. 20 zł *per capita*) oraz opozycji z paktu senackiego (o ok. 40 zł *per capita*). Z kolei w przypadku dotacji dla powiatów, powiaty z większym odsetkiem radnych Zjednoczonej Prawicy w radzie powiatu otrzymywały istotnie niższe dotacje. Brak więc dowodów na polityczną alokację zasobów przy udzielaniu dotacji powiatom. Należy jednak zaznaczyć, że powiaty otrzymały jedynie 12,1% wszystkich dotacji z programu Sportowa Polska.

**Tabela 12. Program Sportowa Polska (dotacje 2019-2023)**

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i publicznie dostępnych danych o wynikach naborów

Zmienne objaśniające	Dotacje <i>per capita</i> (KMNK)			Otrzymanie dotacji (logit)	
	Gminy	Powiaty	JST	Gminy	Powiaty
Dochody z PIT <i>per capita</i>	-0,024** (0,010)	0,075* (0,044)	-0,023** (0,010)	-0,001*** (0,000)	-0,007** (0,003)
Dochody z CIT <i>per capita</i>	-0,035 (0,043)	-0,266 (0,272)	-0,048 (0,044)	0,002*** (0,001)	0,014 (0,015)
Dochody z pod. rolnego <i>per capita</i>	-0,081** (0,041)		-0,102** (0,042)	-0,004*** (0,001)	
Dług do dochodów (%)	-9,935 (24,558)	5,765 (12,777)	-22,023 (25,159)	0,580* (0,350)	-0,620 (0,774)
Lesistość gminy (%)	0,36914 (0,62134)	0,98804*** (0,18170)	0,63393 (0,63655)	-0,00494 (0,00894)	0,00473 (0,01233)
Zmiana populacji (%)	-2,703 (2,011)	-2,738*** (0,594)	-3,933* (2,060)	6,539** (2,914)	-0,268 (3,404)
Gęstość zaludnienia (os/km <sup>2</sup> )	0,087 (0,859)	-0,009 (221,619)	-0,015 (0,880)	0,078*** (0,012)	0,004 (14,563)
Wynik PiS w wyborach parlamentarnych 2019	0,289 (0,322)	0,448*** (0,033)	0,454 (0,330)	0,008* (0,005)	0,043*** (0,002)
Wólarz gminy z ZP / Odsetek radnych z ZP w radzie powiatu	20,101* (11,233)	-31,446*** (0,390)	19,588* (11,508)	0,559*** (0,150)	0,276*** (0,024)
Wólarz gminy z paktu senackiego / Odsetek radnych z paktu senackiego w radzie powiatu	-20,530** (8,475)	8,015 (28,170)	-18,288** (8,682)	-0,421*** (0,133)	-1,579 (1,685)
Stała	77,700*** (23,118)	-34,361 (24,199)	78,380*** (23,684)	0,171 (0,358)	-1,151 (1,571)
Liczba obserwacji	2477	314	2477	2477	314
R2 / R2 McFaddena	0,015	0,042	0,019	0,089	0,128

Mapa 13. Mapa rozkładu decylogowego dotacji z programu Sportowa Polska *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej włodarza – wartości dla JST



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki. Rozkład decylogowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i Ministerstwa Sportu i Turystyki

---

## Program „Olimpia”

---

Drugim analizowanym programem, z którego udzielano dotacji inwestycyjnych na rozwój infrastruktury sportowej, był rządowy program „Olimpia – Program budowy przyszkolnych hal sportowych na 100-lecie pierwszych występów reprezentacji Polski na Igrzyskach Olimpijskich” (dalej: Olimpia). Został on powołany uchwałą Rady Ministrów nr 22 z dnia 14 lutego 2023 r. (Monitor Polski 2023 poz. 211), a jego realizacja miała być finansowana z budżetu państwa.

Celem programu było udzielanie dotacji inwestycyjnych na budowę, remont i przebudowę przyszkolnych boisk wielofunkcyjnych o wymiarach pola gry od 9 × 18 m do 20 × 40 m lub budowę zadaszenia nad istniejącym boiskiem wielofunkcyjnym, był on więc względnie podobny do dawnego programu „Moje boisko – Orlik 2012”. Program w założeniach skierowany był przede wszystkim do gmin słabiej zurbanizowanych i uboższych. W ramach programu planowano w latach 2023-2025 udzielić dotacji w kwocie 2,0 mld zł (do października 2023 udzielono dotacji w kwocie ok. 1,15 mld zł i właśnie podział tych środków jest analizowany w tym badaniu). W 2023 r. odbyły się łącznie cztery nabory konkursowe, lecz czwarty (w ramach którego udzielono dotacji o względnie niewielkiej wartości 0,028 mld zł) został wykluczony z badania, gdyż odbył się już po wyborach parlamentarnych w październiku 2023 roku. Dofinansowaniem mogło zostać objęte maksymalnie 70% wartości inwestycji, nie mogło ono również przekraczać 2,8 mln zł.

Wnioski o udzielenie dotacji inwestycyjnej, podobnie jak w przypadku programu „Sportowa Polska”, podlegały ocenie formalnej i merytorycznej. Ocena merytoryczna obejmowała ocenę techniczną (zgodność zadania z wytycznymi programu) oraz ocenę ekonomiczną (wysokość wskaźnika G dochodów podatkowych samorządu). Nie opublikowano jednak informacji o tym, jak poszczególne elementy oceny merytorycznej wpływają na decyzję o przyznaniu dotacji.

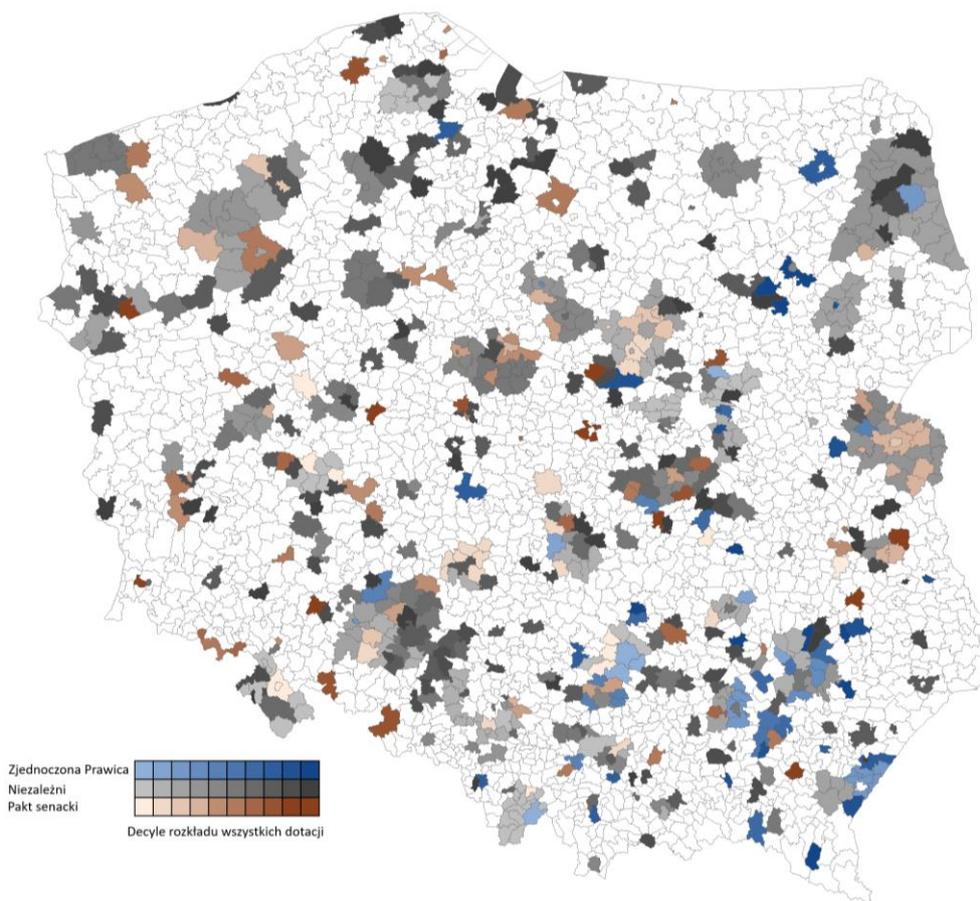
Dotychczas nie ukazała się żadna publikacja oceniająca realizację programu „Olimpia” pod względem wystąpienia politycznej alokacji zasobów, raport ten jest więc pierwszą publikacją na ten temat. Na podstawie analizy map przedstawiających wielkość udzielonych dotacji w przeliczeniu na mieszkańca gminy trudno znaleźć argumenty na rzecz wystąpienia politycznej alokacji zasobów. Dotacje są rozproszone po wszystkich regionach kraju równomiernie. Estymacja parametrów modeli ekonometrycznych wskazuje na nieistotność zmiennych opisujących czynniki polityczne w przypadku gmin i JST wszystkich szczebli. W przypadku powiatów natomiast powiaty z większym udziałem radnych ze Zjednoczonej Prawicy w radzie powiatu otrzymały istotnie niższe dotacje z programu. Wyniki analizy wyraźnie sugerują, że w przypadku programu „Olimpia” polityczna alokacja zasobów nie wystąpiła.

**Tabela 13. Program Olimpia (trzy pierwsze nabory)**

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i publicznie dostępnych danych o wynikach naborów

Zmienne objaśniające	Dotacje <i>per capita</i> (KMNK)			Otrzymanie dotacji (logit)	
	Gminy	Powiaty	JST	Gminy	Powiaty
Dochody z PIT <i>per capita</i>	-0,011 (0,008)	0,014 (0,018)	-0,011 (0,008)	-0,001*** (0,000)	0,000 (0,003)
Dochody z CIT <i>per capita</i>	0,118*** (0,033)	-0,061 (0,111)	0,118*** (0,033)	0,002*** (0,001)	-0,010 (0,022)
Dochody z pod. rolnego <i>per capita</i>	0,034 (0,031)		0,031 (0,032)	-0,001 (0,001)	
Dług do dochodów (%)	-7,862 (18,956)	7,615 (17,722)	-7,962 (19,081)	0,586 (0,427)	1,481 (1,421)
Lesistość gminy (%)	0,04125 (0,47961)	-0,23708*** (0,07438)	-0,08906 (0,48278)	0,00108 (0,01179)	-0,01070 (0,01189)
Zmiana populacji (%)	2,469 (1,552)	-0,571** (0,243)	1,794 (1,562)	0,112*** (0,033)	0,087** (0,041)
Gęstość zaludnienia (os/km <sup>2</sup> )	-0,888 (0,663)	-0,011 (90,718)	-1,069 (0,668)	0,051*** (0,013)	-0,000 (15,682)
Wynik PiS w wyborach parlamentarnych 2019	0,233 (0,248)	0,193*** (0,014)	0,282 (0,250)	-0,014** (0,006)	0,023*** (0,002)
Włodarz gminy z ZP / Odsetek radnych z ZP w radzie powiatu	13,754 (8,671)	-4,355*** (0,159)	12,317 (8,728)	0,353* (0,196)	-0,741*** (0,028)
Włodarz gminy z paktu senackiego / Odsetek radnych z paktu senackiego w radzie powiatu	-7,517 (6,542)	3,535 (11,531)	-8,051 (6,585)	-0,119 (0,159)	-0,337 (1,977)
Stała	35,334** (17,844)	-6,629 (9,906)	39,153** (17,962)	-0,414 (0,430)	-2,543 (1,742)
Liczba obserwacji	2477	314	2477	2477	314
R2 / R2 McFaddena	0,010	0,023	0,010	0,05	0,01

Mapa 14. Mapa rozkładu decylogowego dotacji z programu Olimpia *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej wóldarza – wartości dla JST



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki. Rozkład decylogowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW i Ministerstwa Sportu i Turystyki

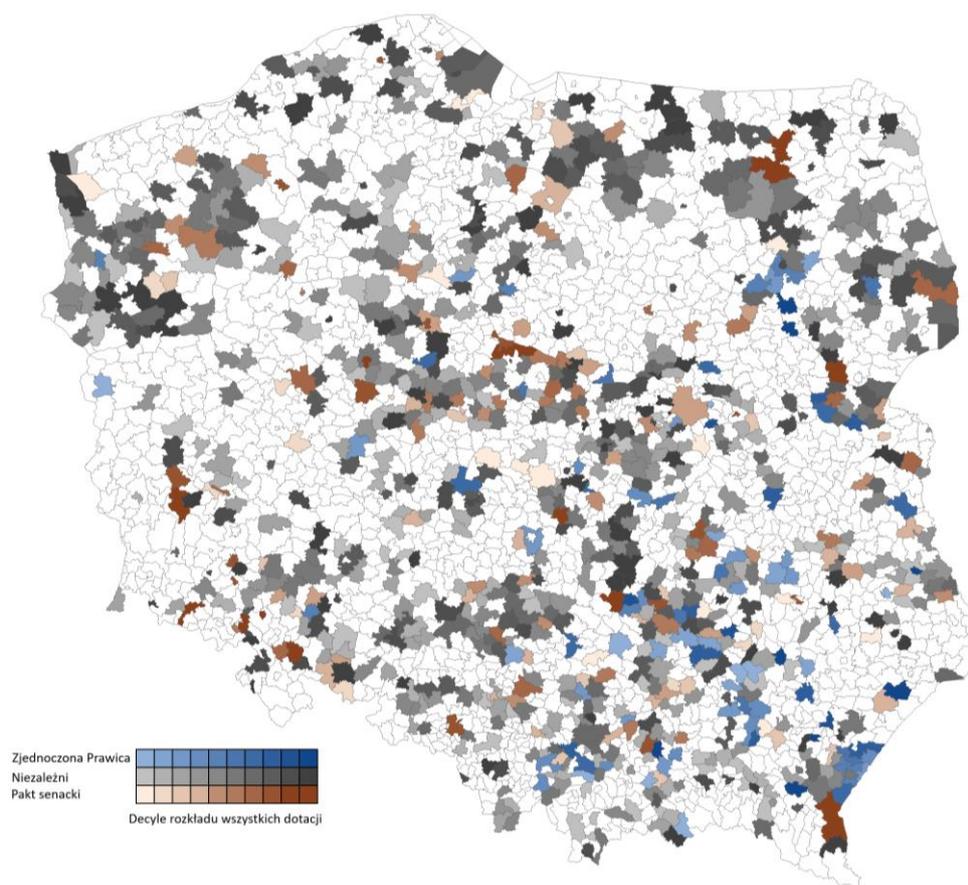
---

## Pozostałe fundusze

---

W ramach przeprowadzonego badania przeanalizowano również dotacje w ramach sześciu innych rządowych programów wsparcia dla samorządów, które prowadzone były w latach 2019-2023. Finansowane były one z budżetu państwa i innych jednostek podsektora centralnego. Ze względu na mniejszą skalę udzielonego wsparcia (łącznie wartość udzielonych dotacji inwestycyjnych wyniosła ok. 4,7 mld zł, a więc ok. 2,8% analizowanej w badaniu kwoty udzielonych dotacji) zostały one opisane w bardziej skrócony sposób, a tabele z wynikami estymacji modeli ekonometrycznych dla każdego z programów zostały umieszczone w załączniku do badania.

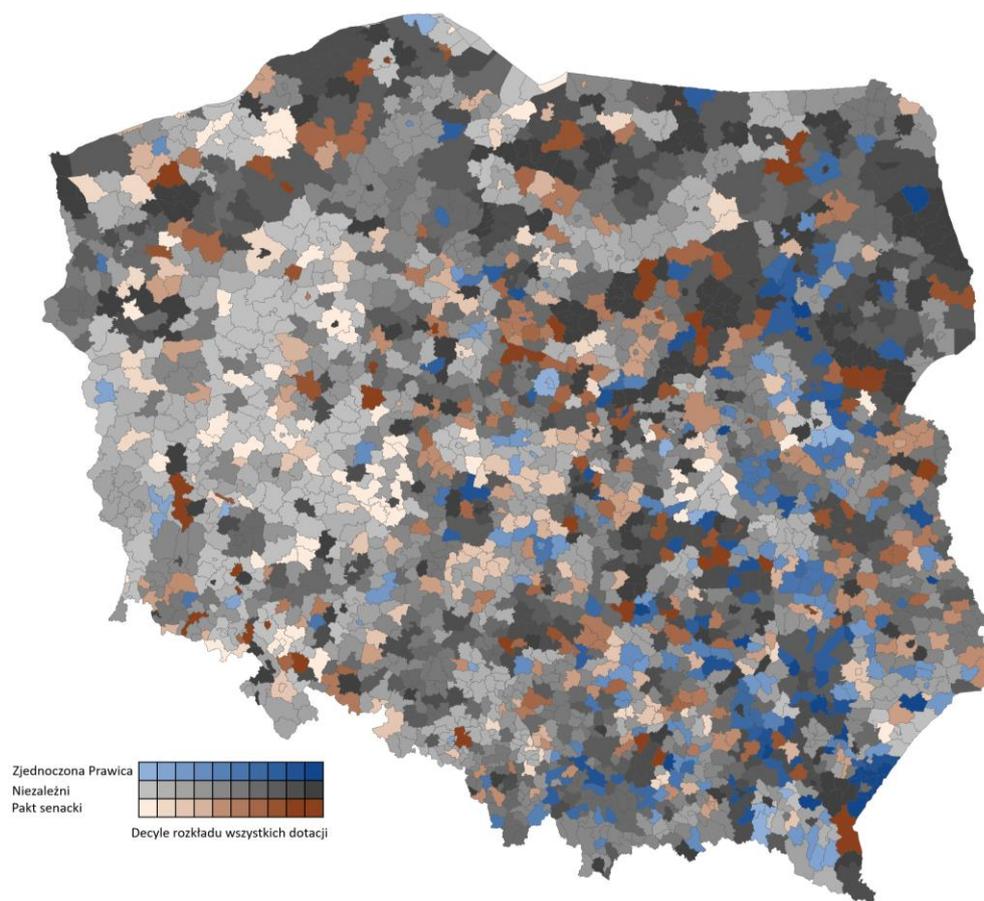
**Mapa 15. Mapa rozkładu decylowego dotacji z pozostałych funduszy łącznie *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej władarza – wartości dla gmin**



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki.  
Rozkład decylowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW, NFOŚiGW, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Infrastruktury, urzędów wojewódzkich, Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej

### Mapa 16. Mapa rozkładu decylowego dotacji z pozostałych funduszy łącznie *per capita* (w zł) wg przynależności partyjnej wóldarza – wartości dla JST



Przynależność partyjna: kolor szary – niezależny, kolor niebieski – Zjednoczona Prawica, kolor brązowy – Pakt Senacki. Rozkład decylowy wg intensywności koloru: im ciemniejszy kolor tym wyższa dotacja *per capita*. Kolor najciemniejszy to 10% samorządów o najwyższej dotacji *per capita*. Kolor najjaśniejszy to 10% samorządów o najniższej dotacji *per capita*. Kolor biały – brak dotacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW, NFOŚiGW, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Infrastruktury, urzędów wojewódzkich, Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej

Ich analiza jest jednak interesująca, gdyż w przypadku czterech spośród nich nie stwierdzono występowania politycznej alokacji zasobów, tj. istotności parametrów opisujących wpływ partyjnej afiliacji wóldarza gminy lub wyniku wyborczego Zjednoczonej Prawicy w 2019 roku na wielkość udzielonej dotacji w przeliczeniu na mieszkańca gminy.

---

## Dotacje inwestycyjne z podziału rezerwy subwencji ogólnej na drogi samorządowe

---

Pierwszym analizowanym programem są dotacje udzielone w ramach podziału rezerwy subwencji ogólnej na drogi samorządowe. Program ten funkcjonuje od 1999 r. Corocznie zapisane w ustawie budżetowej środki dzielone są według ustalonych kryteriów uzgodnionych wspólnie przez stronę rządową i samorządową. Rezerwa jest tworzona co roku w budżecie państwa na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2022 r. poz. 2267 ze zm.). Celem udzielanej dotacji inwestycyjnej jest dofinansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych położonych na terenie miast na prawach powiatu, a także utrzymanie rzecznych przepraw promowych<sup>27</sup>. Wartość przyznanej dotacji może wynosić maksymalnie 50% całkowitej wartości inwestycji. Między 2019 a 2023 rokiem każdego roku przyznawano dotacje w kwocie 0,336 mld zł. Wartości zapisywane w ustawach budżetowych nie były więc korygowane o inflację, przez co ich realna wartość w badanym okresie zmniejszała się.

Każdego roku kryteria wyboru projektów do dofinansowania ustalone są wspólnie przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (17 przedstawicieli rządu i 17 JST). Decyzje od połowy 2022 r. podejmuje Zespół do Spraw Infrastruktury, Urbanistyki i Transportu (9 przedstawicieli samorządu i 7 przedstawicieli rządu), wcześniej podejmował je inny zespół. Zespół ten podejmuje decyzje wspólnie na podstawie wypracowanego stanowiska. Program ten jest więc szczególnie w skali całego badania, gdyż stanowi jedyny program, w ramach którego decyzje na temat samorządów były podejmowane również przez przedstawicieli władz samorządowych.

Analiza przeprowadzonego badania ekonometrycznego ([Tabela 14.1](#)) wskazuje, że parametry opisujące czynniki polityczne są nieistotne statystycznie lub istotne, lecz dostarczające różnych wyników. W przypadku JST wszystkich szczebli gminy posiadające wóldarza związanego z partiami paktu senackiego otrzymały dotacje istotnie mniejsze (o ok. 8 zł na mieszkańca). Z kolei powiaty posiadające większy udział radnych ze Zjednoczonej Prawicy w radzie powiatu dostały istotnie mniejsze dotacje *per capita*. Takie wyniki nie pozwalają jasno stwierdzić podziału dotacji według klucza partyjnego.

---

27 Dotacje na utrzymanie rzecznych przepraw promowych były udzielone przede wszystkim miastu Świnoujście

---

## Zielony Transport Publiczny 1.0 i 2.0

---

Drugim analizowanym programem jest finansowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) program dotacji i pożyczek dla gmin oraz spółek transportowych będących własnością gmin nazwany „Zielony Transport Publiczny”. Sam NFOŚiGW jest państwową osobą prawną ujętą w ustawie budżetowej, której dochody stanowią opłaty emisyjne i środowiskowe, dotacje budżetowe, środki unijne (w tym z KPO) oraz wpływy od jednostek spoza sektora finansów publicznych. Celem NFOŚiGW jest obsługa projektów i udzielanie pożyczek, dotacji i innych form dofinansowania, których celem jest szeroko pojęta ochrona środowiska.

„Zielony Transport Publiczny” (ZTP) był realizowanym przez NFOŚiGW programem, którego celem było udzielanie dotacji i pożyczek bezwrotnych na nabycie lub leasing nowych autobusów elektrycznych lub napędzanych wodorem, nabycie lub leasing nowych trolejbusów baterie trakcyjne lub wodorowe ogniwo paliwowe oraz rozwój infrastruktury pozwalającej na obsługę i prawidłowe użytkowanie nabytych/leasingowanych pojazdów. Maksymalna wartość dofinansowania mogła wynieść od 50% do 80% wartości inwestycji.

Składane przez samorządy wnioski były oceniane pod kątem kryteriów dostępu oraz kryteriów jakościowych. Kryteria jakościowe obejmowały ocenę efektywności energetycznej, planowanej redukcji zanieczyszczeń (pyłów, tlenków azotu, benzo-a-pirenu) oraz prognozowane oszczędności gmin wynikające z zakupu nowych autobusów. Łącznie odbyły się dwie edycje tego programu w ramach których planowano udzielić wsparcia w kwocie 1,3 mld zł (ZTP 1.0) i 1,0 mld zł (ZTP 2.0). Rozstrzygnięcie trzeciej edycji zostało zawieszono do odwołania ze względu na blokadę przez Komisję Europejską środków z Krajowego Planu Odbudowy w czasach rządów Zjednoczonej Prawicy. Niniejsze badanie obejmuje jedynie pomoc w postaci udzielonych przez NFOŚiGW bezwrotnych dotacji (tj. bez części pożyczkowej) oraz tylko te projekty, na realizację których zostały podpisane umowy w chwili tworzenia tego badania. Analiza obejmuje więc podział 0,51 mld zł z ZTP 1.0 i 0,56 mld zł z ZTP 2.0.

Wyniki analizy ekonometrycznej (Tabele 14.4 i 14.5) wskazują, że w przypadku pierwszej edycji programu polityczna alokacja zasobów mogła wystąpić, bowiem gminy rządzone przez włodarza związanego ze Zjednoczoną Prawicą uzyskały istotnie wyższe dotacje (o ok. 7 zł w przeliczeniu na mieszkańca). W przypadku drugiej edycji programu (ZTP 2.0) wszystkie zmienne opisujące czynniki polityczne są nieistotne statystycznie, brak więc podstaw do twierdzenia, że wystąpiła polityczna alokacja zasobów.

---

## Udostępnianie wód termalnych w Polsce

---

Trzecim analizowanym w tym podrozdziale programem i zarazem drugim finansowanym przez NFOŚiGW jest program „Udostępnianie wód termalnych w Polsce”. Celem dwóch edycji tego programu było sfinansowanie przedsięwzięć gmin w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż wód termalnych w celu ich udostępnienia do wykorzystania pozyskanego ciepła lub energii do ogrzewania. Do podziału w pierwszym naborze przewidziane było 0,25 mld zł, a w drugim 0,48 mld zł. Ostatecznie w ramach dwóch naborów udzielono dotacji w kwocie ok. 0,66 mld zł i właśnie ta kwota jest analizowana w tym badaniu.

Wnioski złożone przez samorzady podlegały ocenie formalnej, a następnie ocenie jakościowej dopuszczającej, ocenie zasadności realizowanego przedsięwzięcia i ocenie eksperckiej. Liczba punktów przyznawana jest na podstawie czysto technicznych parametrów (np. wydajność eksploatacyjna wód termalnych w metrach sześciennych, temperatura wód termalnych (na wypływie) wyrażony w stopniach Celsjusza, głębokość (strop) warstwy wodonośnej (geotermalnej) wyrażony w metrach itp.).

Tak jasno określone kryteria konkursowe przewidziane w konkursie i wymóg szczegółowej oceny eksperckiej znacząco minimalizowały uznaniowość w przyznawaniu dotacji z tego programu. Wyniki analizy ekonometrycznej (Tabela 14.3) wskazują, że parametry opisujące czynniki polityczne są nieistotne statystycznie. Brak zatem podstaw do twierdzenia, że przy podziale środków z tego programu wystąpiła polityczna alokacja zasobów.

---

## Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych

---

Czwartym analizowanym w tym podrozdziale programem wsparcia dla samorządów jest Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA). Został on powołany ustawą z dn. 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 717, z późn. zm.). Jego celem była eliminacja wykluczenia transportowego mieszkańców mniejszych miejscowości poprzez dofinansowanie funkcjonowania nierentownych linii autobusowych, aby umożliwić im lepsze połączenia z większymi ośrodkami.

FRPA jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu, a obsługa prowadzona jest przez BGK. Źródłem dochodów funduszu jest opłata emisyjna, paliwowa i inne opłaty środowiskowe i transportowe, a także dotacje z budżetu państwa – nie więcej niż 200 mln w latach 2020-2023 i 400 mln

w 2024 roku. Ogólnokrajowa pula środków do podziału najpierw dzielona jest na kwoty dla województw na podstawie ilościowych wskaźników takich jak powierzchnia, liczba mieszkańców i PKB województw, a także stopień zaspokojenia potrzeb przewozowych społeczności na obszarze województwa. Podział środków pomiędzy samorządy w poszczególnych województwach odbywa się na podstawie naboru wniosków, w którym kryteriami oceny wniosków jest powierzchnia, liczba mieszkańców i wskaźnik dochodów podatkowych samorządu, a także liczba i długość funkcjonujących linii autobusowych.

Wsparcie dla samorządów polega na dofinansowaniu funkcjonowania linii autobusowej poprzez dopłaty do wozokilometra. Warunkiem uzyskania dopłaty jest sfinansowanie ze środków własnych organizatora części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10% oraz zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Początkowo program nie cieszył się dużym zainteresowaniem samorządowców ze względu na niską wartość dopłaty do wozokilometra, jednak w kolejnych latach wartości dopłat były kolejno zwiększane. Z tego względu z funduszu udzielono w 2019 roku dotacji w kwocie 0,01 mld zł, lecz później było to 0,14 mld zł w 2020, 0,36 mld w 2021, 0,53 mld w 2022 i 0,614 mld w 2023. Niniejsze badanie obejmuje analizę dotacji udzielonych z FRPA tylko w ramach naboru wniosków na rok 2023, gdyż wyniki naboru na pozostałe lata zostały usunięte ze stron urzędów wojewódzkich i nie były dostępne w momencie tworzenia tego badania.

Wyniki analizy ekonometrycznej ([Tabela 14.6](#)) wskazują, że polityczna alokacja zasobów mogła mieć miejsce na poziomie powiatów. W przypadku gmin parametry przy zmiennych opisujących czynniki polityczne są nieistotne statystycznie, lecz w przypadku powiatów istotny jest udział liczby radnych ze Zjednoczonej Prawicy w liczbie radnych ogółem w radach powiatów. Powiaty te miały również istotnie statystycznie wyższe prawdopodobieństwo uzyskania wsparcia z tego funduszu. Sugeruje to więc występowanie politycznej alokacji zasobów na poziomie powiatów.

---

### *Program dotacji na budowę centr opiekuńczo-mieszkalnych*

---

Kolejnym analizowanym programem wsparcia dla samorządów są dofinansowania na budowę centr opiekuńczo-mieszkalnych, czyli miejsc pobytu, zamieszkania i opieki dla osób z niepełnosprawnościami o umiarkowanym lub dużym stopniu niepełnosprawności. Program powstał na bazie art. 7 ust. 5 i 13 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 647). Dotacje inwestycyjne udzielane są ze środków Funduszu Solidarnościowego, który zasilany jest tzw. daniną solidarnościową w wysokości 4% wartości dochodów powyżej 1 mln zł.

Łączny budżet programu wynosił ok. 90 mln w latach 2019–2021, następnie został powiększony do ok. 300 mln zł w latach 2021–2024. Dotacje były udzielane gminom i powiatom na bazie złożonych wniosków w ramach ogłoszonych naborów. Gminy i powiaty mogły otrzymać dotacje w wysokości do 100% wartości inwestycji. Wnioski były oceniane na podstawie dokładnie określonych ilościowych kryteriów, takich jak procent osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności na terenie samorządu, warunki lokalowe, liczbę osób z niepełnosprawnościami w przeliczeniu na 1000 mieszkańców województwa itd. Kontrowersyjne może być jedno kryterium uwzględniające dodatkowe punkty za usytuowanie centrum blisko miejsca kultu religijnego. W badaniu przeanalizowano wszystkie dotacje udzielone samorządom z tego programu w latach 2019–2023. Łączna kwota dotacji wynosi ok. 0,31 mld zł.

Wyniki badania ekonometrycznego są niejednoznaczne (Tabela 14.7). Z jednej strony estymacja parametrów w równaniu analizującym dotacje *per capita* przyznane gminom wskazuje, że gminy rządzone przez władarzy związanych z opozycją otrzymały istotnie niższe dotacje. Z drugiej strony jednak równanie dla powiatów wskazuje, że istotnie niższe dotacje otrzymały powiaty posiadające większy udział radnych związanych ze Zjednoczoną Prawicą w radach powiatów. Jednocześnie estymacja innych parametrów tego równania wskazuje, że wyższe dotacje trafiły do powiatów, w których PiS miał wyższe poparcie w 2019–2023. Takie niejednoznaczne wyniki trudno uznać za przekonujący dowód na to, że polityczna alokacja zasobów w przypadku tego programu wystąpiła.

---

### *Program „Strzelnica w powiecie”*

---

Ostatnim programem analizowanym w ramach tego badania jest program „Strzelnica w powiecie”. Został on powołany rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dn. 6 lipca 2018 roku w sprawie dofinansowania z budżetu państwa zadań związanych z budową, remontami i utrzymaniem strzelnic oraz rozwijaniem sportu strzeleckiego (Dz. U. poz. 1335). Jego celem była poprawa dostępu do szkoleń strzeleckich dla szkół i organizacji działających na rzecz obronności państwa oraz Wojsk Obrony Terytorialnej. Pomiędzy 2018 a 2023 rokiem Ministerstwo Obrony Narodowej kilkakrotnie w ciągu roku ogłaszało konkursy na budowę, remonty i organizację strzelnic klasycznych, pneumatycznych i laserowych, a także na zakup pierwszego wyposażenia obowiązkowego i organizację szkoleń strzeleckich.

Program finansowany był z budżetu państwa z części 29 „Obrona narodowa”. Samorządy mogły ubiegać się o dofinansowanie w kwocie maksymalnie 80% wartości inwestycji. Ogółem w latach 2019–2023 gminom i powiatom udzielono dotacji w kwocie ok. 0,153 mld zł. Punkty w ramach oceny wniosków konkursowych przydzielane były m.in. za odpowiednie uzasadnienie potrzeby stworzenia strzelnicy, celowość nakładów, relację ceny do osiągniętego rezultatu, brak strzelnicy w powiecie lub powiatach ościennych. Od

2021 do wniosku należało dołączyć dokumentację koncepcyjną zaopiniowaną przez instytucję naukową, co zdecydowanie zwiększało poziom merytoryczności oceny.

Wyniki analizy ekonometrycznej zawarte w Tabeli 14.2 dają niejednoznaczne rezultaty. W przypadku gmin parametry opisujące czynniki polityczne są nieistotne statystycznie. Z kolei w przypadku powiatów z jednej strony samorządy posiadające większą liczbę radnych ze Zjednoczonej Prawicy w radzie powiatu otrzymały wyższe dotacje, z drugiej strony istotny statystycznie i z ujemnym znakiem jest parametr przy wyniku wyborczym Zjednoczonej Prawicy z 2019 roku. Takie niejednoznaczne wyniki nie pozwalają jednak na stwierdzenie, że w przypadku tego programu polityczna alokacja zasobów wystąpiła.

---

## Podsumowanie

---

Rząd Zjednoczonej Prawicy w latach 2019-2023 wprowadził szereg zmian w systemie finansów publicznych, które znacząco ograniczyły autonomię fiskalną jednostek samorządu terytorialnego i ich zdolność do suwerennego kształtowania polityki budżetowej i realizacji celów polityki lokalnej. Zmiany te miały miejsce w okresie, gdy malały dochody własne samorządów, a państwo nakładało na nie nowe zadania (walka z pandemią COVID-19, opieka nad uchodźcami z Ukrainy, walka z kryzysem energetycznym i in.) bez zapewnienia odpowiedniego finansowania. Najwyższa Izba Kontroli (2024) stwierdziła, że dochody własne jednostek samorządu terytorialnego były ww. okresie w coraz większym stopniu zastępowane dochodami transferowymi, które miały charakter uznaniowy i trafiały do tych jednostek samorządowych, które były preferowane przez państwo, nie zaś wg merytorycznie uzasadnionych potrzeb.

Spadek dochodów własnych połączony ze wzrostem wydatków bieżących spowodował znaczący spadek zdolności samorządów do realizacji inwestycji finansowanych ze środków własnych. W tym samym czasie rząd Zjednoczonej Prawicy rozpoczął realizację wielu programów wsparcia dla samorządów. Programy te polegały na przekazywaniu dotacji inwestycyjnych o znacznej wartości. W ocenie Instytutu Finansów Publicznych oznacza to, że nastąpiła centralizacja procesu inwestycyjnego i uzależnienie inwestycji na szczeblu samorządowym od decyzji polityków rządzących na szczeblu centralnym, co stoi w sprzeczności z ideą samorządności i może zaburzać zrównoważony rozwój.

Przedmiotem badania, które przeprowadził Instytut, są kryteria przyznawania samorządom dotacji inwestycyjnych w celu zweryfikowania hipotezy, iż państwo kierowało się względami politycznymi, a nie merytorycznymi. Poszczególne programy i nabory konkursowe były już po wielokroć analizowane (zob. rozdział 2 i 3). Niniejsze badanie jest w porównaniu z innymi bardziej kompleksowe. Analizie poddano ponad 40 000 dotacji udzielonych w ponad 70 naborach w ramach 15 programów wsparcia dla samorządów w latach 2019-2023. Łączna wartość udzielonych dotacji to 168,6 mld zł, co stanowi 6,14% średniej PKB Polski z lat 2019-2023.

Badaniem objęto cztery programy wsparcia, finansowane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zarządzanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, oraz jedenaście innych programów finansowanych ze środków publicznych, znajdujących się w gestii państwa. Łączna ich wartość wynosi 168,6 mld zł.

Łączna wartość programów finansowanych z FP COVID-19 jest równa 111,4 mld zł, na co składają się:

1. Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (dziewięć naborów o łącznej wartości ok. 99,2 mld zł)
2. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (dwa nabory konkursowe oraz pula dla gmin górskich i popegeerowskich, o łącznej wartości ok. 7,2 mld zł)
3. Rządowy Program Odbudowy Zabytków (dwa nabory o łącznej wartości ok. 4,3 mld zł)
4. Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (inwestycje o wartości ok. 0,7 mld zł)

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jest quasi-rządowym funduszem celowym wyłączonym z sektora finansów publicznych (według definicji krajowej), który nie podlega przepisom ustawy o finansach publicznych i kontroli parlamentu, przewidzianej dla ustaw budżetowych. Organem faktycznie zarządzającym funduszem jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Fundusz ten jest finansowany w zdecydowanej większości z długu zaciągniętego przez emisję obligacji krajowych i zagranicznych BGK. Oznacza to, że udzielone dotacje inwestycyjne prowadzą do zwiększenia długu publicznego, a zobowiązanie do spłaty tego długu spoczywa na wszystkich polskich obywatelach. Koszty obsługi tego długu są znacznie wyższe, niż gdyby był on nominalnie długiem Skarbu Państwa.

Pozostałe środki, ok. 57,2 mld zł, zostały rozdysponowane:

1. z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, który został wyprowadzony z budżetu i przeniesiony do Banku Gospodarstwa Krajowego (dawniej: Funduszu Dróg Samorządowych, nabory z lat 2019-2024 włącznie z pulami na zadania obwodnicowe, remontowe, miejskie, mostowe, wojewódzkie i poprawiające bezpieczeństwo) o łącznej wartości ok. 36,7 mld zł;
2. na zadania finansowane z rezerwy subwencji ogólnej z lat 2019-2023 o wartości ok. 1,7 mld zł;
3. z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (nabór z 2023 roku) o wartości ok. 0,64 mld zł;
4. z Funduszu Dopłat, również utworzonego poza budżetem przy BGK (dofinansowania z lat 2021-2023) o wartości ok. 4,2 mld zł;
5. z Funduszu Medycznego (wszystkie nabory z lat 2022-2023) o wartości ok. 9,0 mld zł;
6. w ramach dofinansowania budowy centrów opiekuńczo-mieszkalnych z Funduszu Solidarnościowego o wartości ok. 0,31 mld zł;
7. z programu „Olimpia” – programu budowy przyszkolnych hal sportowych (trzy nabory z 2023 roku) o wartości ok. 1,15 mld zł;
8. z programu „Sportowa Polska” – nabory z lat 2018-2023 o wartości ok. 1,6 mld zł;
9. z program „Strzelnica w powiecie” – wszystkie nabory z lat 2019-2023 o wartości ok. 0,15 mld zł;

10. z programu „Udostępnianie wód termalnych w Polsce – dwa nabory z lat 2022-2023 o łącznej wartości ok. 0,66 mld zł;
11. z programów „Zielony Transport Publiczny” 1.0 i 2.0 o łącznej wartości ok. 1,27 mld zł.

Wyniki badania jednoznacznie wskazują, że w większości przypadków skala wpływu czynników politycznych na wielkość przyznanych dotacji była ogromna. W gminach rządzonych przez włodarza popieranego przez Zjednoczoną Prawicę łączna wartość przyznanych dotacji wyniosła ok. 5486 zł (w przeliczeniu na jednego mieszkańca), w gminach rządzonych przez niezależnych samorządowców o ok. ⅓ mniej, a w gminach rządzonych przez opozycję (z tzw. paktu senackiego) o ponad 57% mniej.

Oznacza to, że gminy rządzone przez osoby wywodzące się z obozu Zjednoczonej Prawicy otrzymały niemal 2,35 razy więcej środków pieniężnych niż gminy rządzone przez opozycję z tzw. „paktu senackiego”. Uwzględniając dotacje dla jednostek samorządowych wyższego szczebla, wartości dotacji *per capita* wynoszą 7084 zł, 4709 zł i 3021 zł, odpowiednio.

Dotychczasowe badania analizujące poszczególne programy wskazywały już na fakt, że dotacje były przyznawane według klucza partyjnego, a nie merytorycznego. Komentatorzy kontrargumentowali, że zależność ta była przypadkowa, bowiem Zjednoczona Prawica miała poparcie w mniejszych i uboższych gminach, do których ww. programy były skierowane. Argumentowano również<sup>28</sup>, że mniejsze i biedniejsze gminy były pomijane przez poprzednie rządy, a działania PiS stanowią formę rekompensaty za zaniedbania poprzedników. Niniejsze badanie odpiera te i im podobne argumenty:

1. Dotacje z poszczególnych programów oraz wielkość dotacji ogółem poddano analizie regresji liniowej i logistycznej, które uwzględnia zróżnicowanie gmin wynikające z wielkości dochodów z PIT, CIT i podatku rolnego *per capita*, zadłużenia gminy, lesistości gminy, zmiany populacji w latach 2019-2023 i gęstości zaludnienia. Wyniki analizy bardzo wyraźnie wskazują, że zamożność gminy miała niewielkie znaczenie, a głównym czynnikiem mającym wpływ na wysokość dotacji była przynależność partyjna wójta. Gminy rządzone przez włodarza ze Zjednoczonej Prawicy otrzymały łącznie ponad 947 zł więcej (w przeliczeniu na mieszkańca) niż gminy rządzone przez samorządowców niezależnych i ponad 1719 zł więcej niż gminy rządzone przez osoby związane z tzw. paktem senackim.
2. Analiza przestrzenna również wyraźnie wskazuje, że czynniki polityczne miały duże znaczenie. W bardzo wielu przypadkach gminy rządzone przez włodarza związanego z PiS otrzymały wielokrotnie większe dotacje niż sąsiednie gminy rządzone przez samorządowców niezależnych i związanych z ówczesną opozycją. Większe dotacje otrzymały zwłaszcza gminy na terenie byłego zaboru

---

28 Zob. Flis i Swianiewicz (2021d).

rosyjskiego oraz gminy na Podkarpaciu. Na Pomorzu większe dotacje (niż aglomeracja trójmiejska) otrzymał region Kaszub, a na Dolnym Śląsku – tzw. Zagłębie Miedziowe (niż okolice Wrocławia). Ogólnie rzecz biorąc, większe miasta i gminy w ich otoczeniu otrzymały znacznie niższe dotacje niż gminy peryferyjne.

3. Argument o tym, że główną rolę przy podziale środków odgrywały czynniki społeczno-ekonomiczne, a nie polityczne, jest bezpodstawny również z tego powodu, że w latach 2019-2023 najwyższe dotacje otrzymały gminy „odbite” przez włodarza z PiS z rąk „opozycji senackiej” w wyborach roku 2018 (7458 zł *per capita*), a gminy „utracone” przez PiS na rzecz „opozycji senackiej” otrzymały dotacje ponad 2,2-krotnie mniejsze (3388 zł *per capita*).
4. Nie sposób odnieść się do kwestii przyznawania środków publicznych gminom biedniejszym lub rządzonym przez osoby związane z obozem Zjednoczonej Prawicy przed rokiem 2015, ponieważ badania w tym przedmiocie nie były prowadzone. Należy jednak zauważyć, że w latach rządów koalicji PO-PSL podobnych programów centralnych było zdecydowanie mniej (dwa<sup>29</sup>). Udzielono z nich dotacji na łączną kwotę ok. 7,2 mld zł. Jest ona kilkanaście razy mniejsza niż kwota dotacji przyznanych przez Zjednoczoną Prawicę (nawet po uwzględnieniu skumulowanej inflacji).
5. Podnosi się, że gminy rządzone przez Zjednoczoną Prawicę otrzymywały dotacje, ponieważ były bardziej aktywne w zabieganiu o nie. Nie jest to prawdą. Samorządy rządzone przez osoby związane z Paktem Senackim złożyły podobną liczbę wniosków o podobnej wartości, a mimo to otrzymały mniejsze finansowanie.
6. Za hipotezę o politycznej alokacji zasobów przemawia również czas rozstrzygania naborów konkursowych. Jak wspomniano, w okresie pięciu lat objętych badaniem (2019-2023) ze wszystkich piętnastu programów udzielono łącznie 168,6 mld zł dotacji. W ciągu ostatnich 30 dni przed wyborami parlamentarnymi w 2023 roku rozdzielono dotacje w kwocie 50,1 mld zł, tj. blisko 30% sumy. W przypadku RFRD czas rozpatrywania wniosków wynosił w latach 2019-2023 ok. 8-11 miesięcy, natomiast nabór na 2024 rok został rozstrzygnięty po około 4 miesiącach, niecałe dwa tygodnie przed wyborami z dnia 15 października. Sugeruje to, że rozstrzyganie kolejnych konkursów było elementem kampanii przed wyborami parlamentarnymi.

Ze względu na kompleksowość badania i objęcie analizą 15 różnych programów wsparcia, możliwe jest wyciągnięcie szeregu innych wniosków dotyczących rozdysponowania środków publicznych:

---

29 Program „Moje boisko – Orlik 2012” i Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008-2015, potocznie zwany programem „schetyńówek”.

1. W przypadku sześciu programów wsparcia<sup>30</sup> nie zaobserwowano istotnego wpływu afiliacji politycznej wóldarza lub wyników PiS w wyborach w 2019 r. na wielkość przyznanych dotacji, natomiast w przypadku Funduszu Dopłat gminy rządzone przez osoby związane z Paktem Senackim otrzymały istotnie większe dotacje. Programy te wymagały złożenia rozbudowanego i kompletnego wniosku zawierającego kosztorysy inwestycji, pozwolenia na budowę, eksperckie oceny lub ilościowe wskaźniki umożliwiające ewaluację wniosku itp. Miały one również jasno określone kryteria tworzenia listy rankingowej. Niektóre z nich nie cieszyły się dużym zainteresowaniem samorządowców. Wymogi te mogły zmniejszyć skalę zjawiska politycznej alokacji zasobów.
2. W przypadku programów finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (RFPŁ, RFIL, RPOZ, RFRM) zastosowano górne limity określające maksymalną wielkość dotacji dla wszystkich gmin. Analiza rozkładu dotacji wyraźnie wskazuje, że w przypadku tych programów większość gmin otrzymywała dotacje o podobnej wielkości bez względu na liczbę mieszkańców. W ten sposób mniejsze gminy otrzymały znacznie większe dotacje w przeliczeniu na mieszkańca niż większe ośrodki.
3. Polityczna alokacja zasobów w połączeniu z górnymi limitami wielkości dotacji spowodowała, że najniższe dotacje *per capita* otrzymały największe polskie miasta. Spośród analizowanych 2477 gmin Warszawa zajęła trzecie miejsce od końca, Kraków jedenaste, Łódź dwunaste, Wrocław dwudzieste ósme, a Poznań czterdzieste od końca.
4. W przypadku Rządowego Programu Odbudowy Zabytków gminy rządzone przez osoby związane ze Zjednoczoną Prawicą otrzymały znacznie większe dotacje. Ponadto, zabytki znajdujące się w zarządzie Kościoła Katolickiego otrzymały 63,1% ogółu dotacji (2,73 mld zł z łącznej puli 4,33 mld zł), zabytki we władaniu innych związków wyznaniowych (głównie judaistycznego, protestanckiego i prawosławnego) otrzymały 1,9% środków funduszu, a pozostałe zabytki (świeckie) 35% środków. Program ten jest finansowany z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a więc powiększa dług publiczny, obciążający wszystkich obywateli.
5. Polityczna alokacja zasobów miała miejsce także w przypadku dotacji inwestycyjnych z Funduszu Medycznego (dla szpitali pediatrycznych, onkologicznych, szpitalnych oddziałów ratunkowych, na zakup robotów do rehabilitacji i ambulansów). Ośrodki ochrony zdrowia w gminach mających wóldarza związanego ze Zjednoczoną Prawicą otrzymały średnio o ok. 104 zł *per capita* więcej niż gminy mające rządzone przez samorządowców niezależnych i z „opozycji senackiej”.

---

30 Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa, programu Olimpia, dotacji inwestycyjnych z rezerwy subwencji ogólnej, programu „Strzelnica w powiecie”, programu „Udostępnianie wód termalnych w Polsce” i programu „Zielony Transport Publiczny 2.0”.

---

## Rekomendacje Instytutu Finansów Publicznych

---

Przedstawione powyżej wnioski i analizy podziału środków budżetowych i pozabudżetowych na dotacje inwestycyjne dla samorządów w latach 2019-2023 wyraźnie wskazują na polityczną alokację zasobów o znacznej wartości. Przedstawiono szereg argumentów potwierdzających hipotezę, że samorzady rządzone przez władarzy związanych ze Zjednoczoną Prawicą oraz samorzady, w których Zjednoczona Prawica w 2019 roku uzyskała wysokie wyniki wyborcze, otrzymały znacząco wyższe dotacje. Szczegółowo uzasadniono, że taki podział dotacji nie był wynikiem pozornej korelacji wynikającej z faktu, że programy te adresowane były w szczególności do mniejszych i uboższych gmin. Mniejsze i uboższe gminy rządzone przez władarzy związanych ze Zjednoczoną Prawicą uzyskiwały istotnie więcej środków niż podobne mniejsze i uboższe gminy rządzone przez samorządowców niezależnych lub związanych z partiami paktu senackiego.

W tej sytuacji należy zastanowić się nad sposobami zapobiegania podobnej politycznej alokacji zasobów w przyszłości. Niniejsze badanie dostarcza szeregu wniosków i rekomendacji, których wdrożenie może zniwelować lub znacząco ograniczyć w przyszłości podział środków według kryteriów politycznych zamiast merytorycznych.

Po pierwsze, należy przywrócić ograniczaną przez rządy Zjednoczonej Prawicy autonomię fiskalną poprzez zwiększenie dochodów samorządów. Opisywana w niniejszym badaniu centralizacja procesu inwestycyjnego była efektem ograniczania autonomii fiskalnej samorządów poprzez reformy zmniejszające dochody własne samorządów oraz zlecenia samorządom realizacji nowych zadań bez zapewnienia odpowiedniego finansowania, a także niskiego tempa wzrostu środków przekazywanych samorządom poprzez subwencje. Stworzyło to sytuację, w której samorzady musiały ograniczać inwestycje własne. Na podstawie szeregu przedstawionych w tym badaniu argumentów, **Instytut Finansów Publicznych sugeruje ponowną decentralizację procesu inwestycyjnego polskich samorządów poprzez zapewnienie samorządom dodatkowego finansowania<sup>31</sup> przy jednoczesnym ograniczeniu podobnych programów wsparcia w przyszłości.** Kwestia zwiększenia autonomii finansowej samorządów znajduje odzwierciedlenie w rekomendacjach Instytutu Finansów Publicznych przedstawionych w publikacji „Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan naprawy

---

31 Szczegółowe dyskusje na temat reformy finansów samorządowych wykraczają poza ramy tego badania

finansów publicznych”<sup>32</sup>. W rekomendacjach 22-25 zaakcentowano konieczność reformy mechanizmu wyrównawczego (tzw. Janosikowego), reformy dochodów samorządów oraz rekompensaty utraconych dochodów w latach 2019-2022. Jednocześnie Instytut Finansów publicznych we wspomnianym raporcie postuluje „otwarty i przejrzysty budżet samorządu; wspieranie i inicjowanie działań zwiększających przejrzystość, demokratyczną kontrolę, otwartość i partycypację obywatelską w kształtowaniu lokalnych budżetów.” (por. poniższa ramka).

### **Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan naprawy finansów publicznych – rekomendacje w zakresie samorządów (rekomendacje 22-25)**

22. *Usunięcie wad mechanizmu wyrównawczego (tzw. Janosikowego) stwierdzonych m.in. przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym 2013 r.: selektywny dobór kryteriów predestynujących dane JST do wpłat, zaniżona liczba mieszkańców dużych miast, nadmierny poziom wpłat istotnie ograniczający poziom dochodów własnych, pominięcie aspektu kosztów realizacji zadań.*
23. *Przygotowanie i wdrożenie nowej ustawy o dochodach samorządowych uwzględniającej m.in. wyrównywanie dochodów w oparciu o odmienne koszty jednostkowe usług publicznych w różnych samorządach, subwencję ekologiczną. Celem nadrzędnym jest: stabilność, przewidywalność i adekwatność finansów samorządów w celu zapewnienie odpowiedniej jakości usług publicznych.*
24. *Rekompensata dla JST skutków zmian podatkowych z lat 2019-2022 i wprowadzenie rozwiązań systemowych zabezpieczających JST przed skutkami ewentualnych przyszłych zmian prawnych.*
25. *Otwarty i przejrzysty budżet samorządu. Wspieranie i inicjowanie działań zwiększających przejrzystość, demokratyczną kontrolę, otwartość i partycypację obywatelską w kształtowaniu lokalnych budżetów. O ile problemy w zakresie przejrzystości finansów publicznych na poziomie centralnym są ujawniane i szeroko opisane, to na poziomie lokalnym taka kontrola i presja społeczna nie istnieje lub jest dużo słabsza. Dlatego wraz z decentralizacją równoległe należy wspierać proces zwiększenia przejrzystości finansów lokalnych i większego zainteresowania lokalnych społeczności finansami swojego samorządu.*

---

32 Dudek S., Kotecki L. (2023). Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan Naprawy Finansów Publicznych. Warszawa: Instytut Odpowiedzialnych Finansów / Instytut Finansów Publicznych, <https://www.ifp.org.pl/stabilny-i-przejrzysty-budzet-plan-naprawczy/>.

Po drugie, znaczna część dotacji inwestycyjnych dla samorządów (111,4 mld zł) pochodziła z quasi-budżetowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (FPC), który zarządzany był *de facto* przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Fundusz ten w znacznej części finansowany był z emisji obligacji krajowych i zagranicznych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Pozostawał on jednocześnie poza kontrolą parlamentu charakterystyczną dla ustaw budżetowych, był wyłączony z krajowej definicji sektora finansów publicznych, a koszty obsługi długu z tytułu obligacji FPC były wyższe niż koszty obsługi długu z tytułu emitowanych przez Ministerstwo Finansów obligacji hurtowych<sup>33</sup>. Forma prawna funduszu sprzyja ponadto brakowi transparentności i uznaniowości wydatkowania środków z Funduszu. **Instytut Finansów Publicznych rekomenduje zaprzestanie finansowania inwestycji samorządowych z FPC i finansowanie ewentualnych przyszłych programów wsparcia dla samorządów z budżetu państwa.** Istnienie funduszy przy BGK, a więc funduszu FPC finansującego większość upartyjnionych transferów do samorządów narusza art. 219 Konstytucji<sup>34</sup>, zatem nie może być kontynuowane. Należy poszukiwać innych rozwiązań systemowych.

Choć w ocenie Instytutu Finansów Publicznych „centralne” programy wsparcia dla samorządów należy znacząco ograniczyć, zastępując je po prostu większą autonomią finansową samorządów i większym potencjałem dochodów własnych i pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania, nie oznacza to jednak, że należy wyeliminować je całkowicie. **Wydają się one uzasadnione w pewnych przypadkach, takich jak finansowanie zadań wykraczających poza zakres zadań zleconych samorządom, finansowanie zadań o wartości przekraczających możliwości finansowania ich przez jednostki samorządu terytorialnego lub finansowanie inwestycji posiadających znaczne efekty zewnętrzne (na przykład wpływające na rozwój gospodarczy sąsiednich gmin, powiatów i województw).**

Należy jednak pamiętać, że przy organizacji konkursów należy stosować mechanizmy zapobiegające uznaniowości przy podziale środków. Interesujących wniosków dostarcza przedstawiona w Rozdziale 3. analiza ośmiu programów, w których wystąpiła polityczna alokacja zasobów na rzecz gmin związanych ze Zjednoczoną Prawicą oraz siedmiu programów, w przypadku których podobnej politycznej alokacji zasobów nie stwierdzono. Na podstawie analizy można stwierdzić, że politycznej alokacji zasobów sprzyja:

1. Szeroki zakres inwestycji możliwych do sfinansowania ze środków programu
2. Brak jasno określonych kryteriów oceny wniosków
3. Brak jasno określonych kryteriów ilościowych wymaganych we wniosku
4. Brak wymagania pisemnego uzasadnienia podjętych decyzji

---

33 Według analizy IFP dodatkowe koszty obsługi długu w funduszach przy BGK wyniosą w horyzoncie zapadalności tego zadłużenia ok. 12 mld zł, por. Komentarze i Analizy IFP: 6/2023, Dudek, S. (2023) Oszacowanie dodatkowych kosztów obsługi długu publicznego zaciąganego w celu finansowania wydatków za pośrednictwem funduszy zarządzanych przez BGK i PFR w stosunku do wariantu finansowania poprzez emisję długu Skarbu Państwa.

34 Rekomendacja nr 1, Dudek, Kotecki (2023)

5. Brak wyznaczonych konkretnych celów prowadzonych programów wsparcia dla JST
6. Wymaganie relatywnie małej ilości informacji we wniosku
7. Brak możliwości odwołania się do sądu od decyzji komisji konkursowej

Na podstawie analizy programów, w ramach których dotacje nie zostały rozdzielone według klucza politycznego, można stworzyć szereg rekomendacji mających na celu zapobieganie podobnym sytuacjom w przyszłości:

1. Dofinansowywanie inwestycji, które są jasno określone i mają gotową dokumentację projektową
2. Dofinansowywanie inwestycji o jasno sprecyzowanych kryteriach technicznych (jak w przypadku programów „Strzelnica w powiecie”, „Olimpia” lub „Udostępnianie wód termalnych w Polsce”)
3. Wysyłanie wniosków do oceny przez zewnętrznych ekspertów ze środowiska akademickiego lub wymaganie załączania oceny eksperckiej do wniosku (jak w przypadku programu „Strzelnica w powiecie” lub „Udostępnianie wód termalnych w Polsce”)
4. Wprowadzenie ilościowych kryteriów do ewaluacji programu (jak w przypadku programów „Zielony Transport Publiczny” 1.0 i 2.0, w których wymagano ilościowych wyliczeń stopnia redukcji zanieczyszczeń)
5. Włączanie do komisji konkursowych przedstawicieli samorządów (jak w przypadku dotacji z rezerwy subwencji ogólnej udzielanych przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, w której strona samorządowa ma 50% przedstawicieli)
6. Kolegialne podejmowanie decyzji, brak możliwości jednoosobowej zmiany wyników konkursu, transmitowanie obrad komisji na żywo lub zapraszanie obserwatorów reprezentujących samorządy, organizacje pozarządowe i obywateli na obrady komisji.

**Instytut Finansów Publicznych rekomenduje również możliwie daleko posuniętą standaryzację programów wsparcia dla samorządów, na przykład poprzez wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych regulujących organizację podobnych programów wsparcia dla samorządów.** Standaryzacji wymaga również sposób publikacji wyników naborów w ramach poszczególnych konkursów i stworzenie na poziomie centralnym bazy danych o udzielonych dotacjach celowych na cele inwestycyjne.

---

## Bibliografia

---

- Banaszewska M., Bischoff I., 2017, „The Political Economy of EU-funds: Evidence from Poland”, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 237(3), s. 191–224.
- Bank Gospodarstwa Krajowego, 2020, „Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19”, online: <https://media.bgk.pl/110155-badanie-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-polsce-w-swietle-covid-19-wrzesien-2020>, dostęp: 30.03.2024.
- Bracco E., Redoano M., Porcelli F., 2012, „Incumbent Effects and Partisan Alignment in Local Elections: a Regression Discontinuity Analysis Using Italian Data”. *CAGE Online Working Paper Series*, nr 87, Competitive Advantage in the Global Economy (CAGE).
- Czepil B., 2022, „Wykorzystanie II transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych jako instrument polityki klientelistycznej rządu wobec samorządu w perspektywie doświadczeń z województwa opolskiego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(88).
- Dudek S., Kotecki L. (2023). *Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan Naprawy Finansów Publicznych*. Warszawa: Instytut Odpowiedzialnych Finansów / Instytut Finansów Publicznych, <https://www.ifp.org.pl/stabilny-i-przejrzysty-budzet-plan-naprawczy/>.
- Flis J., Swianiewicz P., 2021a, „Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału”, Raport Fundacji Batorego (*forumIdei*), nr 2.
- Flis J., Swianiewicz P., 2021b, „Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory”, Raport Fundacji Batorego (*forumIdei*), nr 11.
- Flis J., Swianiewicz P., 2021c, „Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału”, Raport Fundacji Batorego (*forumIdei*), nr 39.
- Flis J., Swianiewicz P., 2021d, Odpowiedź posłowi Zbigniewowi Dolacie w sprawie sposobu podziału środków z III transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, Fundacja Batorego, online: <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/odpowiedz-poslowi-zbigniewowi-dolacie-w-sprawie-sposobu-podzialu-srodkow-z-iii-transzy-rfil/>, dostęp: 31.03.2024.
- Flis J., Swianiewicz P., 2022, „Janosikowe kumotry – podwójne standardy rządowych dotacji”, Raport Fundacji Batorego (*forumIdei*), nr 113.
- Jarosz A., 2023, „Rządowe programy wsparcia samorządu terytorialnego w latach 2018-2022”, *Studia Politologiczne*, 67(67), 104-126.
- Lara E.B., Toro M.S., 2019, „Tactical distribution in local funding: The value of an aligned mayor”, *European Journal of Political Economy*, 56, 74–89. Doi: 10.1016/j.ejpoleco.2018.07.006.
- Livert F., Gainza X., 2017, „Distributive politics and SPATIAL equity: The allocation of public investment in Chile”, *Regional Studies*, t. 52, nr 3, s. 403–415. Doi: 10.1080/00343404.2017.1309013.
- Maddala G.S., 2006, *Ekonometria*, Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Muzioł-Węclowicz A., Nowak K., 2023, Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi, *Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.  
<https://doi.org/10.51733/opm.2023.15>
- Najwyższa Izba Kontroli, 2022, Informacja o wynikach kontroli: Realizacja Programu Sportowa Polska, Dokument o nr ewid. 138/2022/P/22/017/KNO z dn. 7.12.2022 r.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2023a, Informacja o wynikach kontroli: Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Dokument o nr ewid. 82/2023/P/22/007/KBF z dn. 8.08.2023 r.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2023b, Informacja o wynikach kontroli: Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego, Dokument o nr ewid. 36/2023/P/23/001/KZD z dn. 5.06.2023 r.
- Olejniak Ł., 2022, „Dotacje inwestycyjne z rządowych funduszy wsparcia dla samorządów 2019 – 2021. Polityczna alokacja zasobów?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(88).
- Rudka R., Kocemba E., 2021, „Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – podział środków w powiatach”, *Analizy Samorządowe*, nr 13.
- Rudka R., Kocemba E., Sekuła, K., 2021, „Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – podział środków w samorządach powiatowych”, *Związek Powiatów Polskich*, nr 14.
- „Rząd się rządził, kosztem samorządów”, 2024, online:  
<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/podzial-srodkow-dla-jst.html>, dostęp: 30.03.2024.
- Swianiewicz P., 2020, „Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych”, *Wspólnota*, nr 1/1293 [wydanie z 11.01.2020].
- Swianiewicz P., 2022, „Program Inwestycji Strategicznych dla terenów popegeerowskich: realne czy pozorne wsparcie?”, *Raport Fundacji Batorego (forumIdei)*, nr 125.
- Sześciło D., Gąsiorowska A., Łapszyński R., Zakroczyński S., 2021, „Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?”, *Raport Fundacji Batorego (forumIdei)*, nr 4.
- White H., 1980, „A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity”, *Econometrica*, 48(4), pp. 817–838

Więcej analiz i informacji znajdziesz na naszej stronie [www.ifp.org.pl](http://www.ifp.org.pl).

[Facebook](#) | [Twitter](#) | [LinkedIn](#) | [Instagram](#) | [YouTube](#)