

Polityczne uwarunkowania nierówności w dostępie samorządów lokalnych do dotacji inwestycyjnych z budżetu państwa

Paweł Swianiewicz

Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej

WGiSR Uniwersytet Warszawski



Zagadnienie od dawna obecne w literaturze akademickiej

Dwa nurty interpretacji teoretycznej

Klientelizm polityczny

Ekonomia polityczna transferów międzybudżetowych

Rezerwa w stosunku do dotacji celowych

Zmniejszają autonomię lokalną i sprzyjają nieefektywnej alokacji zasobów

Rekomendacje dotyczące (wyjątkowych) sytuacji pozwalających na ich sotosowanie

Zalecenie Europejskiej Kart Samorządu Lokalnego

Druga generacja „fiscal federalism” – politycznie motywowane zachowania instytucji (Weingast 1995, Oates 2005)



Skrzywienie polityczne w dotychczasowej literaturze

Dotacje związane z programami krajowymi

w Europie (np. Ward, John 1999, Kauder i in. 2016)

w USA i Kanadzie (np. Kriner, Reeves 2015, Merhiz 2017)

W programach finansowanych przez Unię Europejską

Np. Dellmuth, Stofeel 2012).

W badaniach Europy Środkowo-Wschodniej

Ionita 2005 – Rumunia

rozdział środków w ramach funduszu drogowego, dotacji na edukację oraz subwencji ogólnej.

czynniki polityczne mają największy wpływ na rozdział środków na infrastrukturę techniczną,

najmniejsze w przypadku funduszy „nieznaczonych” subwencyjnych.

Vasvari 2020 – Węgry

Ostatnio artykuł porównujący Rumunię i Węgry



Stosunkowo niewiele opracowań w Polsce

Banaszewska i Bishoff (2017) – Journal of Economics and Statistics

Kilka artykułów po polsku

Sporo materiałów na pograniczu opracowań naukowych i publicystycznych

Słabości dotychczasowych ujęć:

- Brak analizy złożonych wniosków (lub bardzo powierzchowne – w materiałach publicystycznych)

 - Potencjalnie ciekawe hipotezy dotyczące dynamiki etapów selekcji
 - Zaskakująco niewiele także w międzynarodowej literaturze

- Brak czynników wyjaśniających zróżnicowanie natężenia

 - Wyjątek: Reingewerts i Baskaran (2019)

 - w większym stopniu manipulacje polityczne podejmują partie, których wyborcy są mniej konserwatywnie fiskalnie, panuje bowiem większe przyzwolenie na zwiększanie długu publicznego, który pozwala finansować bardziej rozbudowane programy dotacyjne (czyli klasyczna lewica albo prawica populistyczna).

- Rzadko porządne zastosowanie zmiennych kontrolnych (literatura polska)



Najczęściej testowane hipotezy

Celem zwiększanie szans wyborczych ugrupowania, a także nagradzania jednostek samorządowych w których ugrupowanie rządzące ma znaczne poparcie, przy równoczesnej dyskryminacji tych, gdzie poparcie ma opozycja.

H1: preferowanie zwolenników politycznych (np. Mehiriz 2017, Kauder i in. 2016)

H2: odwołanie do natężenia rywalizacji politycznej: skupienie się na obszarach („swing states” np. Kriner, Reeves 2015).

H3 (rzadziej testowana): pochodzenie wpływowych polityków - wspieranie szczodrymi środkami swoich okręgów wyborczych czy też „małych ojczyzn” z których pochodzą

- Potencjalnie interesująca w Polsce w warunkach małego upartyjnienia samorządów

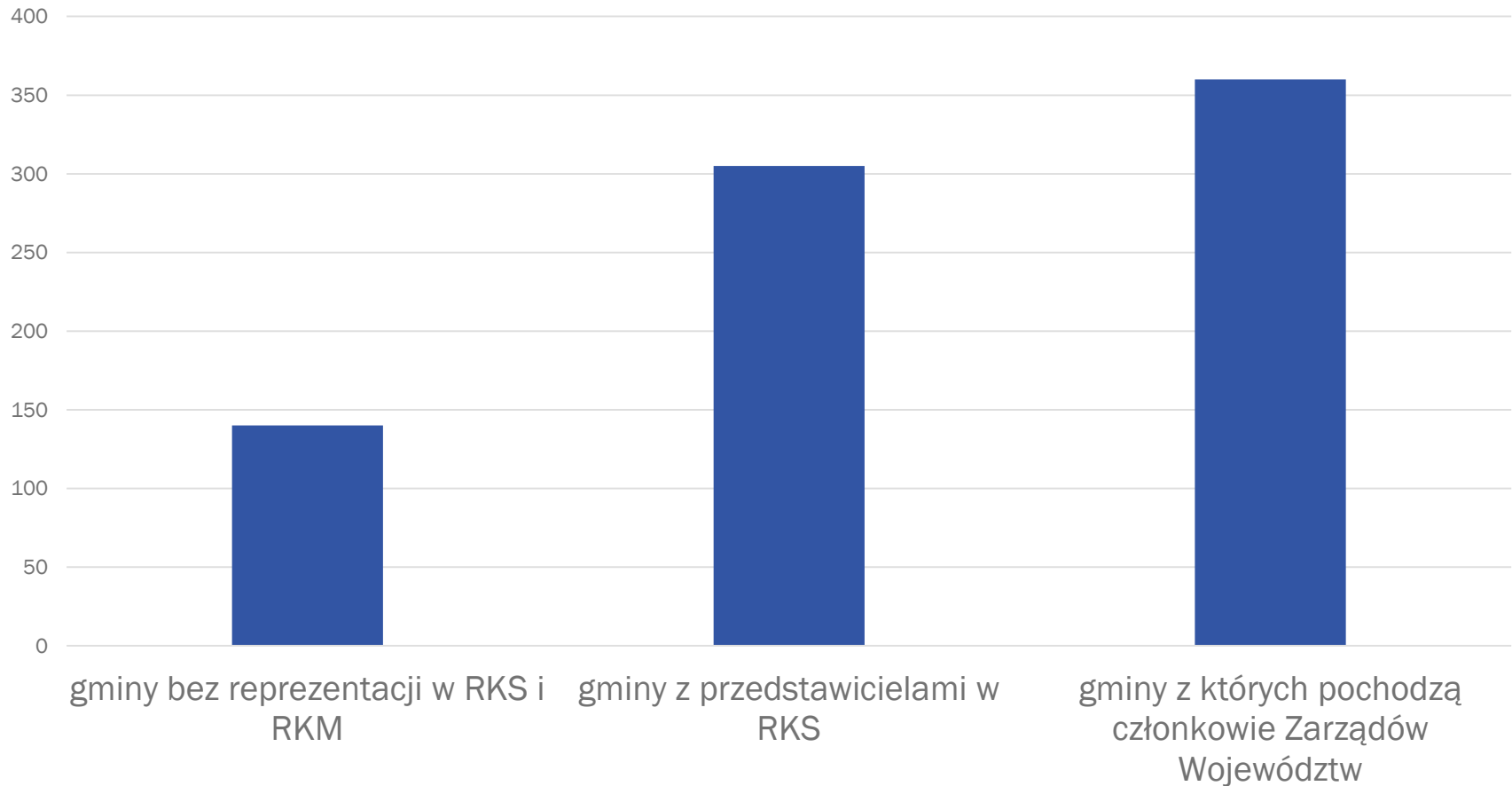
- Zauważona w badaniach ZPORR 2004-2006 i RPO 2007-2013

Brak poparcia dla H2 w badaniach polskich.

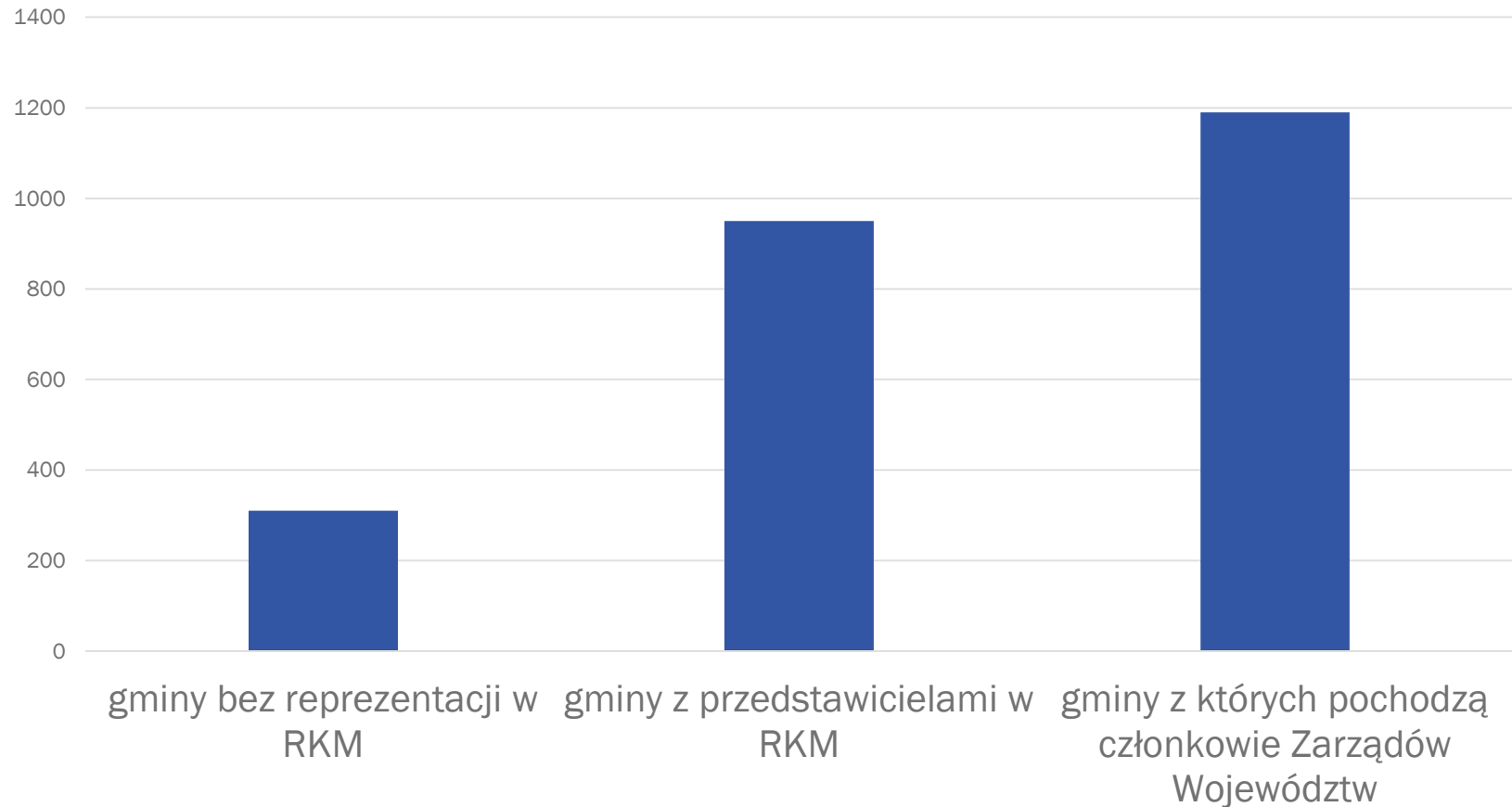
- Dalej koncentracja głównie na H1



ZPORR 2004-2007 - dotacje z funduszy strukturalnych na 1 mieszkańca



RPO 2007-2013 (kontrakty do 03/2013) - dotacje z RPO na 1 mieszkańca



Rozrost programów dotacyjnych po 2015 roku

Zwłaszcza w ostatnich 2-3 latach

Element re-centralizacji i próby sterowania politykami (policies nie politicians) lokalnymi

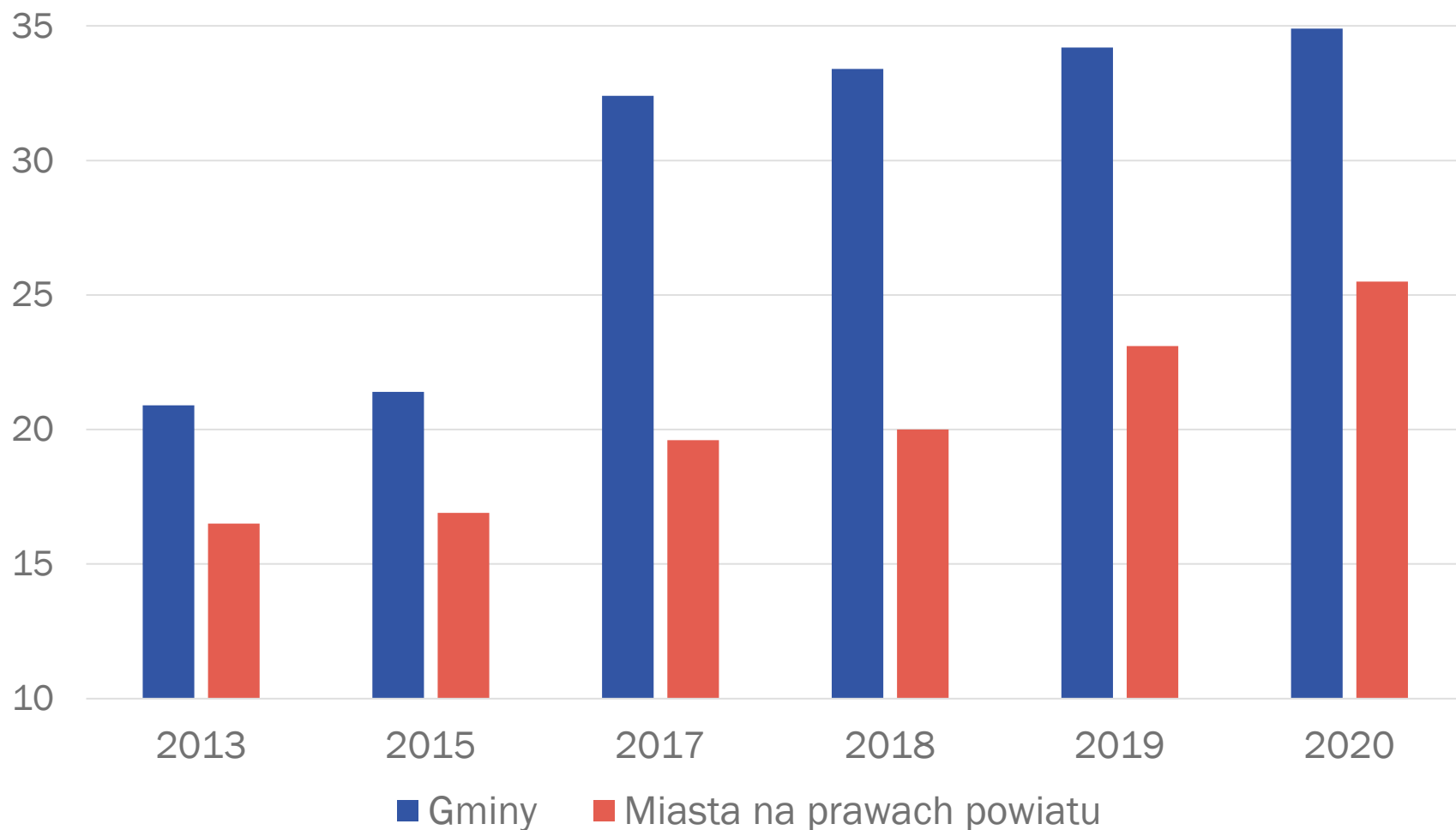
■ 2019 senator K. Sobolewski: **Jeśli zatem któryś z senatorów opozycji obiecywał na przykład budowę hali sportowej, to gdy zgłosi się teraz do PiS, to rząd znajdzie na to pieniądze?**

- Taki senator będzie miał dużo większą szansę, że projekt będzie zrealizowany, będąc w obozie rządzącym, a nie w opozycji.

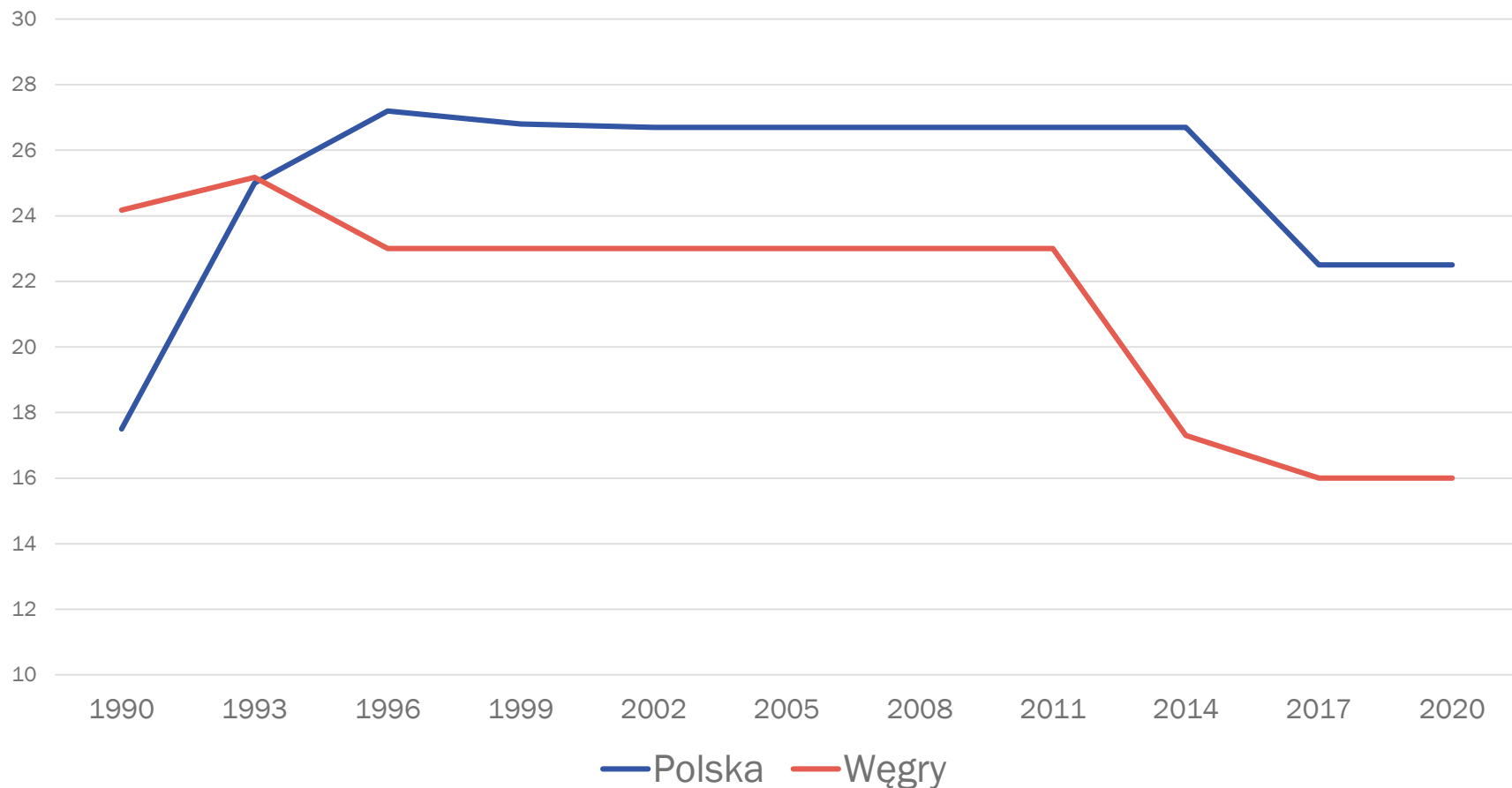
■ 23.08 Sebastian Skuza w Gazecie Prawnej: *Dzięki subwencji rozwojowej będziemy w stanie niemal na bieżąco regulować poziom dochodów samorządów*



Udział dotacji celowych w dochodach budżetowych

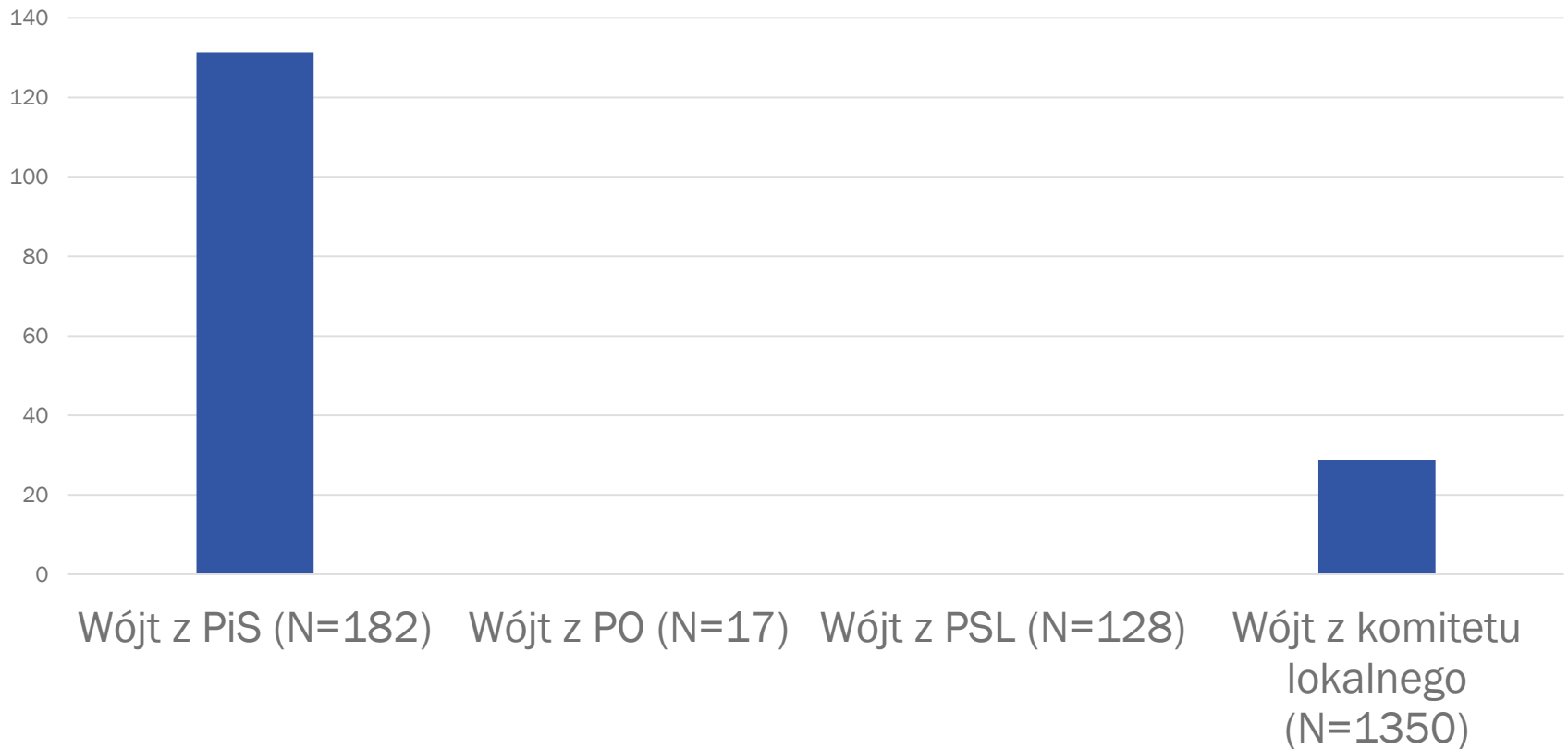


Budapeszt w Warszawie? Wskaźnik autonomii lokalnej samorządów gminnych

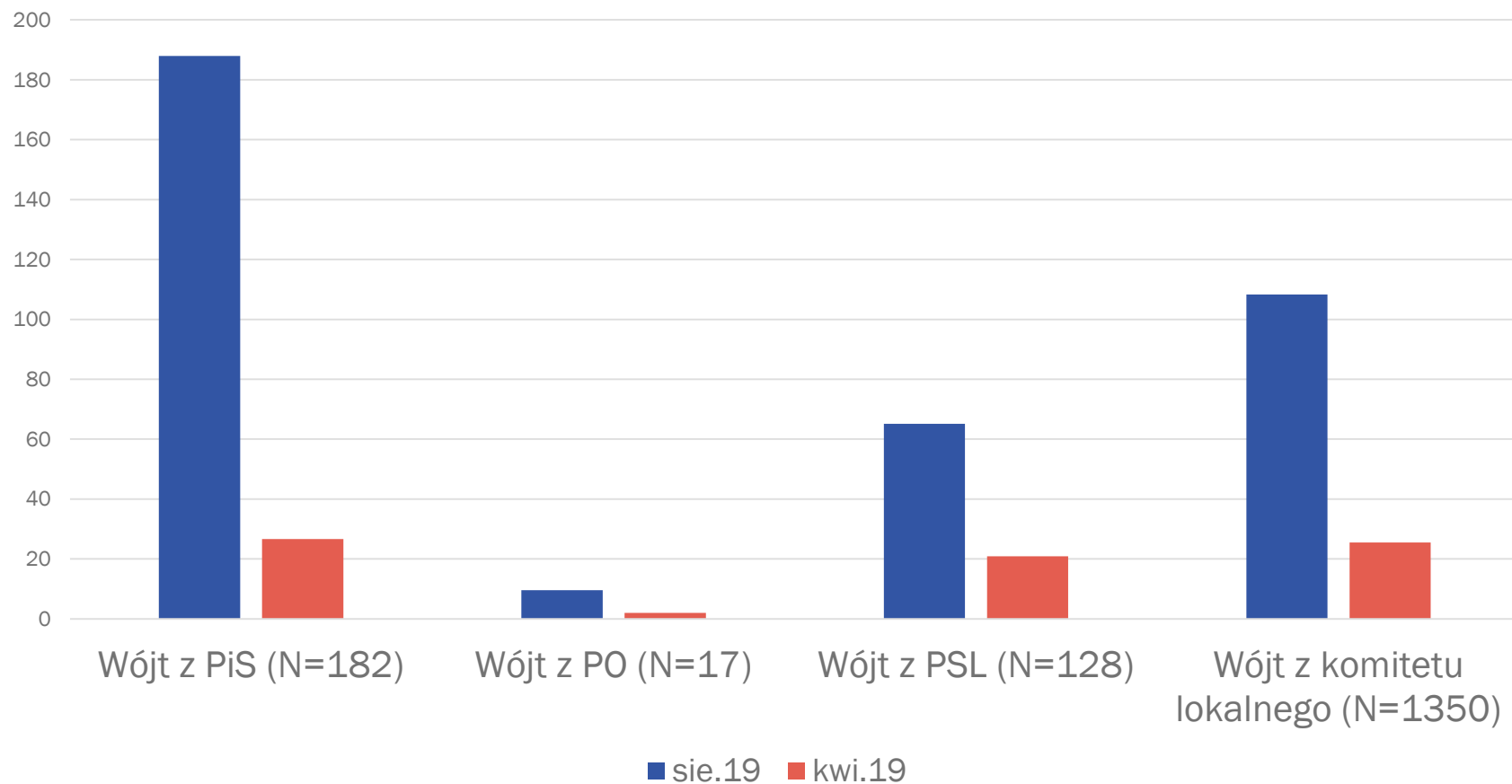


Fundusz Dróg Samorządowych (2018-2019)

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

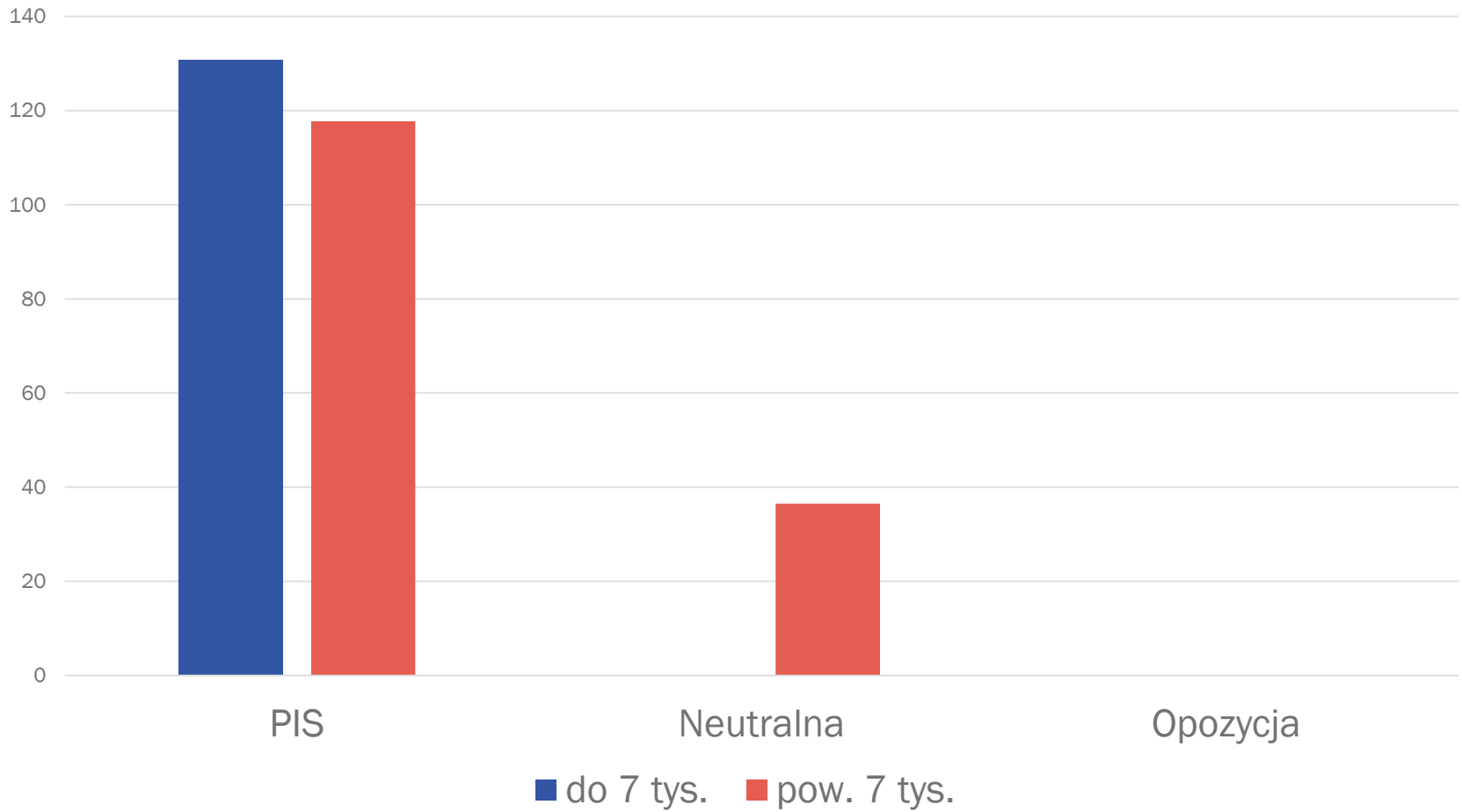


Średnia wielkość dotacji per capita (Fundusz Dróg Samorządowych, decyzje z 04/2019 i 08/2019, dane dla 10 województw)

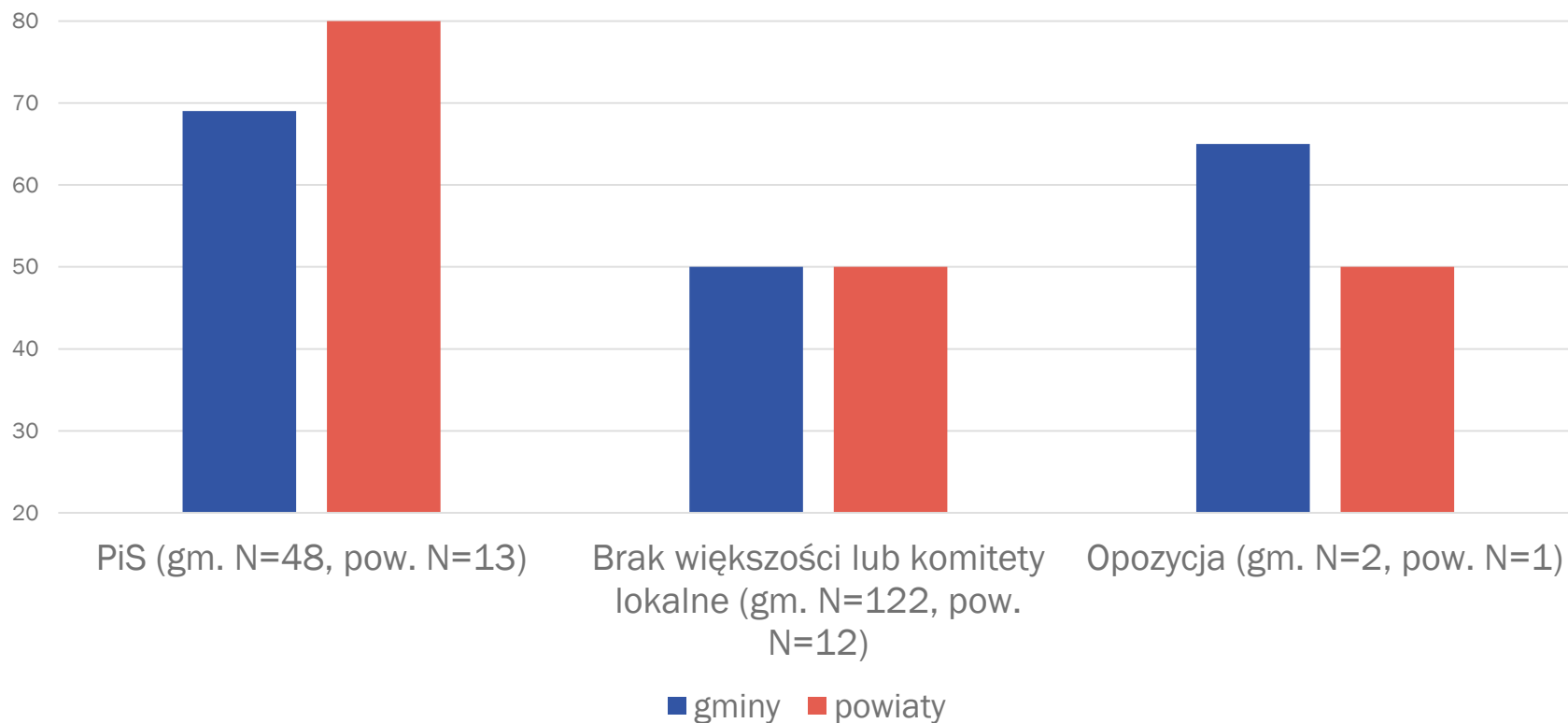


Czy chodzi o wielkość?

Mediana dotacji per capita dla gmin (sierpień 2019)



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

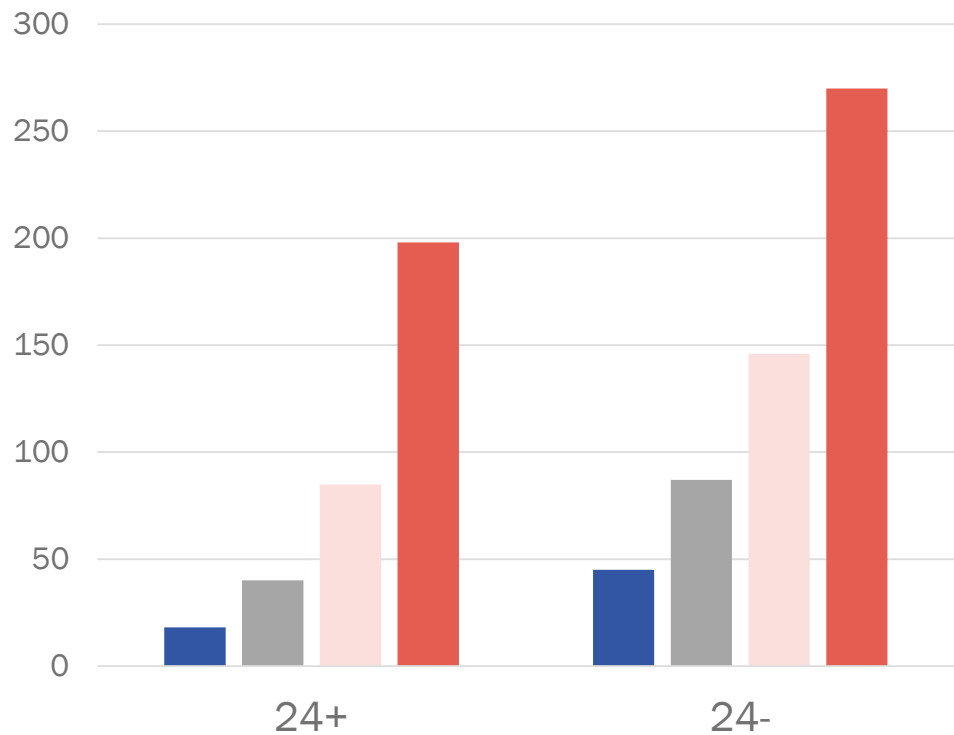


Problem dostępności danych
Bardzo mała próba



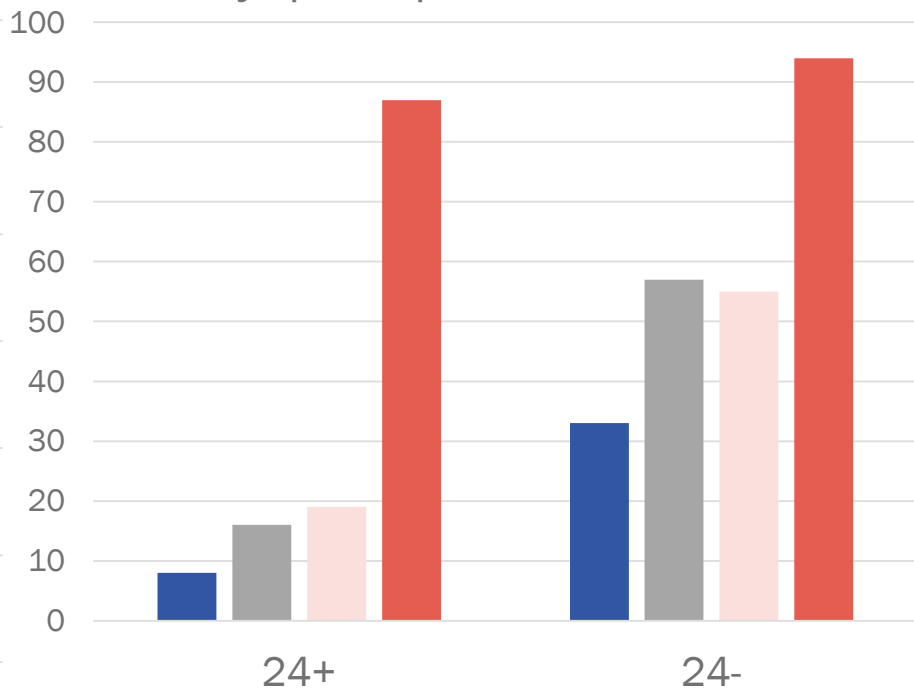
RFiL

Dotacje per capita - II transza RFiL



■ PiS ■ neutralni ■ anty-PiS ■ blok senacki

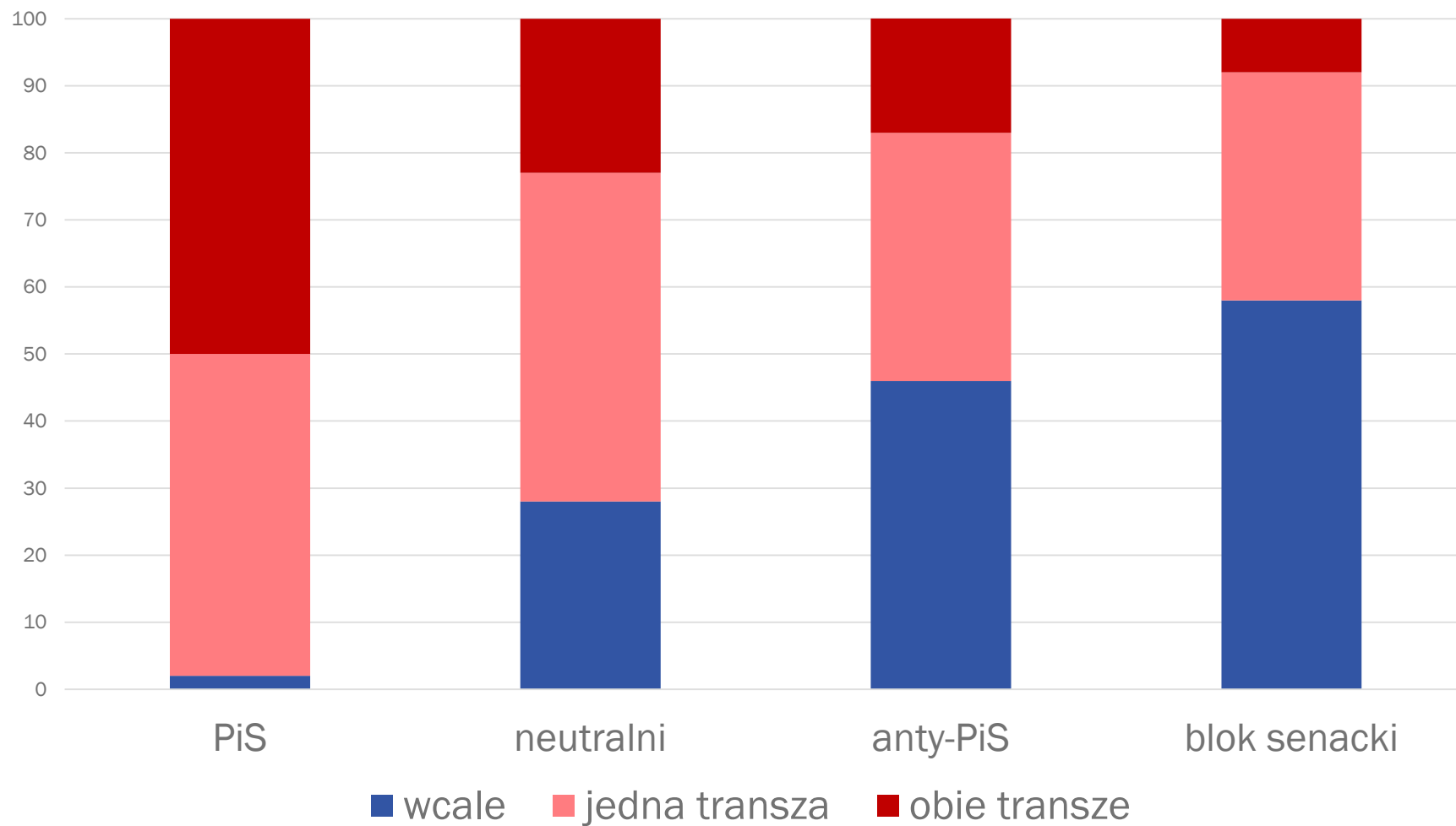
Dotacje per capita - III transza RFiL



■ PiS ■ neutralni ■ anty-PiS ■ blok senacki

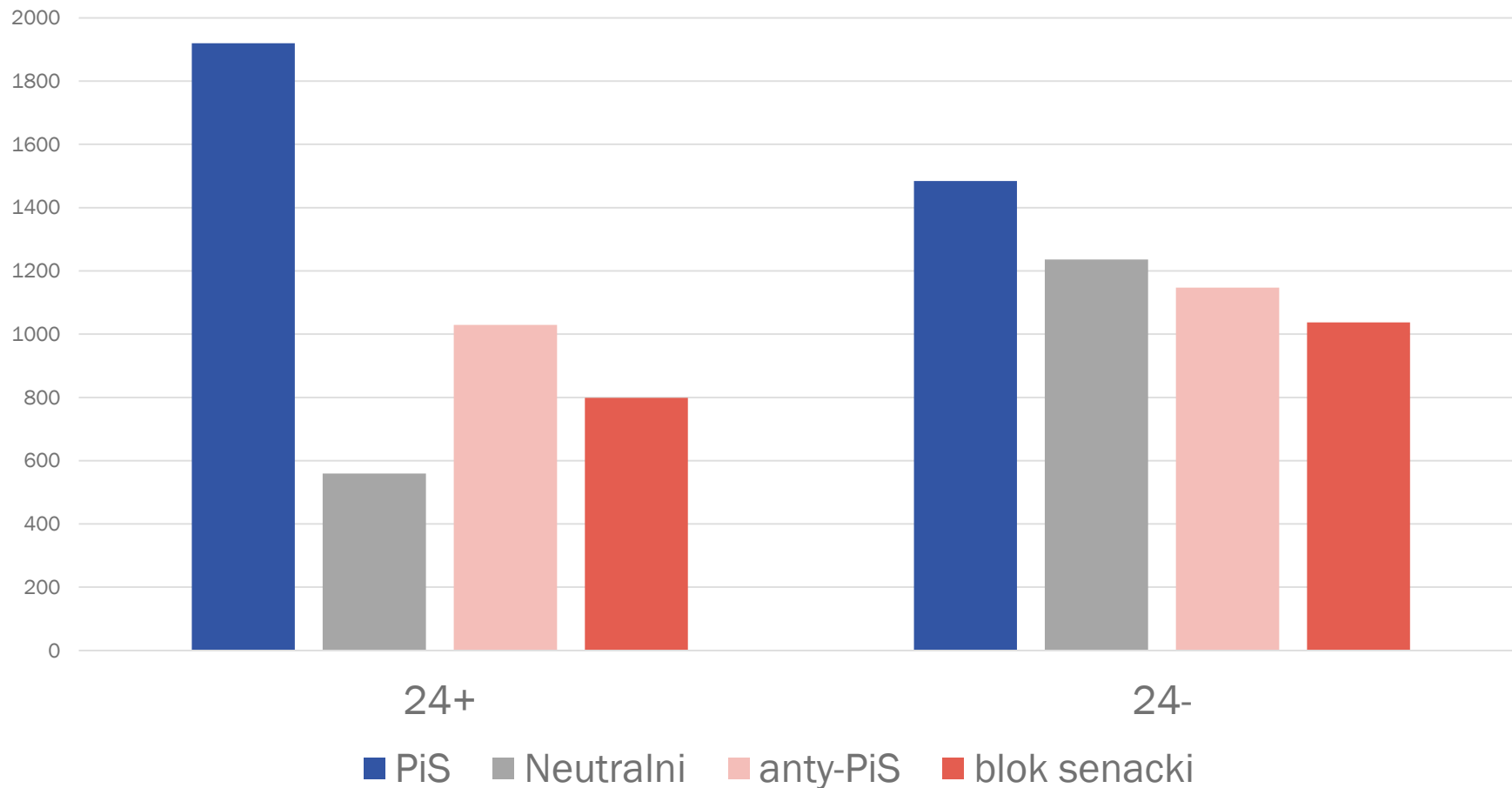


% gmin, które otrzymały dotacje



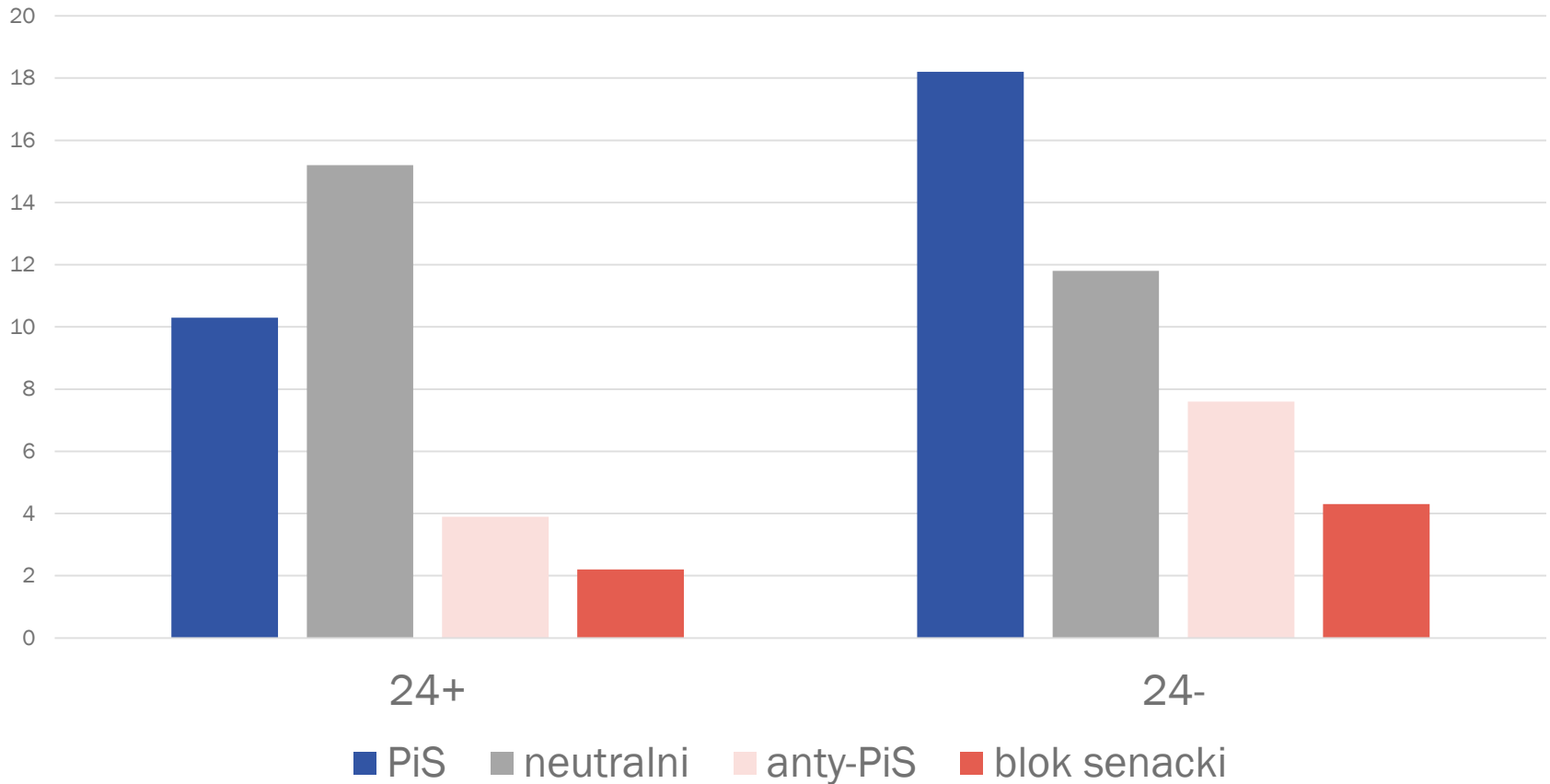
Autoselekcja?

Wielkość złożonych wniosków per capita (RFiL II transza)



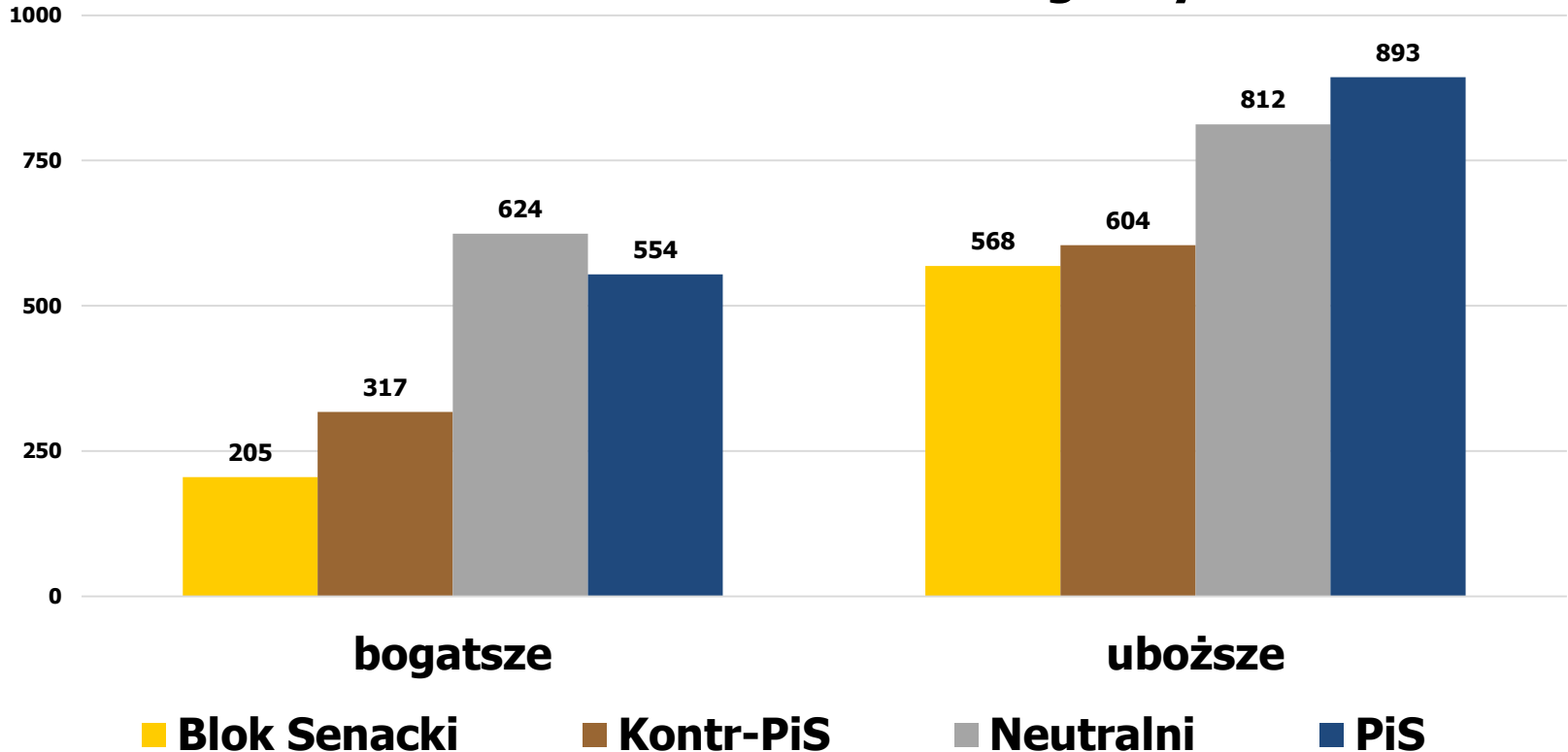
Selekcja odgórna

Otrzymane dotacje jako % wnioskowanych kwot (II transza RFiL)

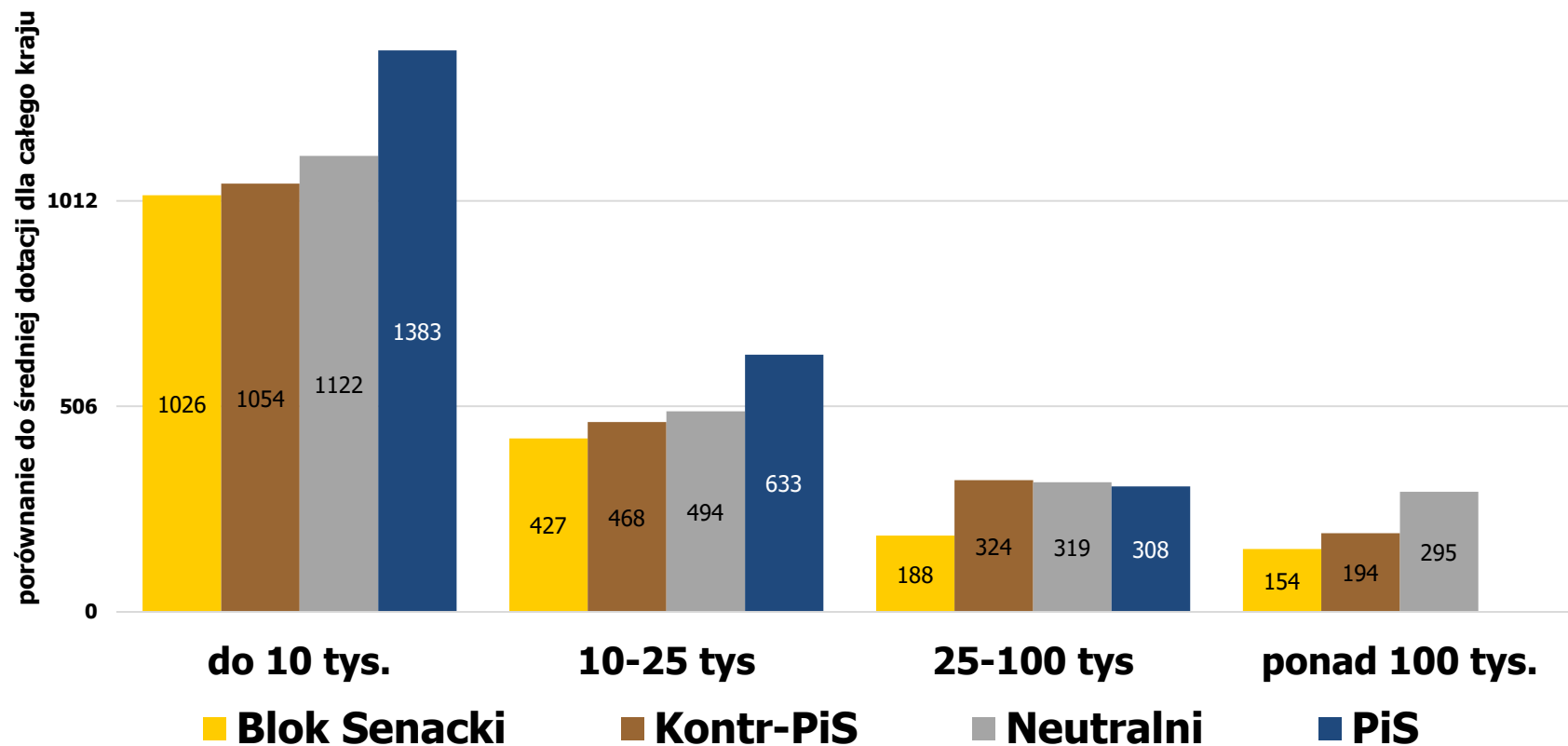


Może to różnica zamożności?

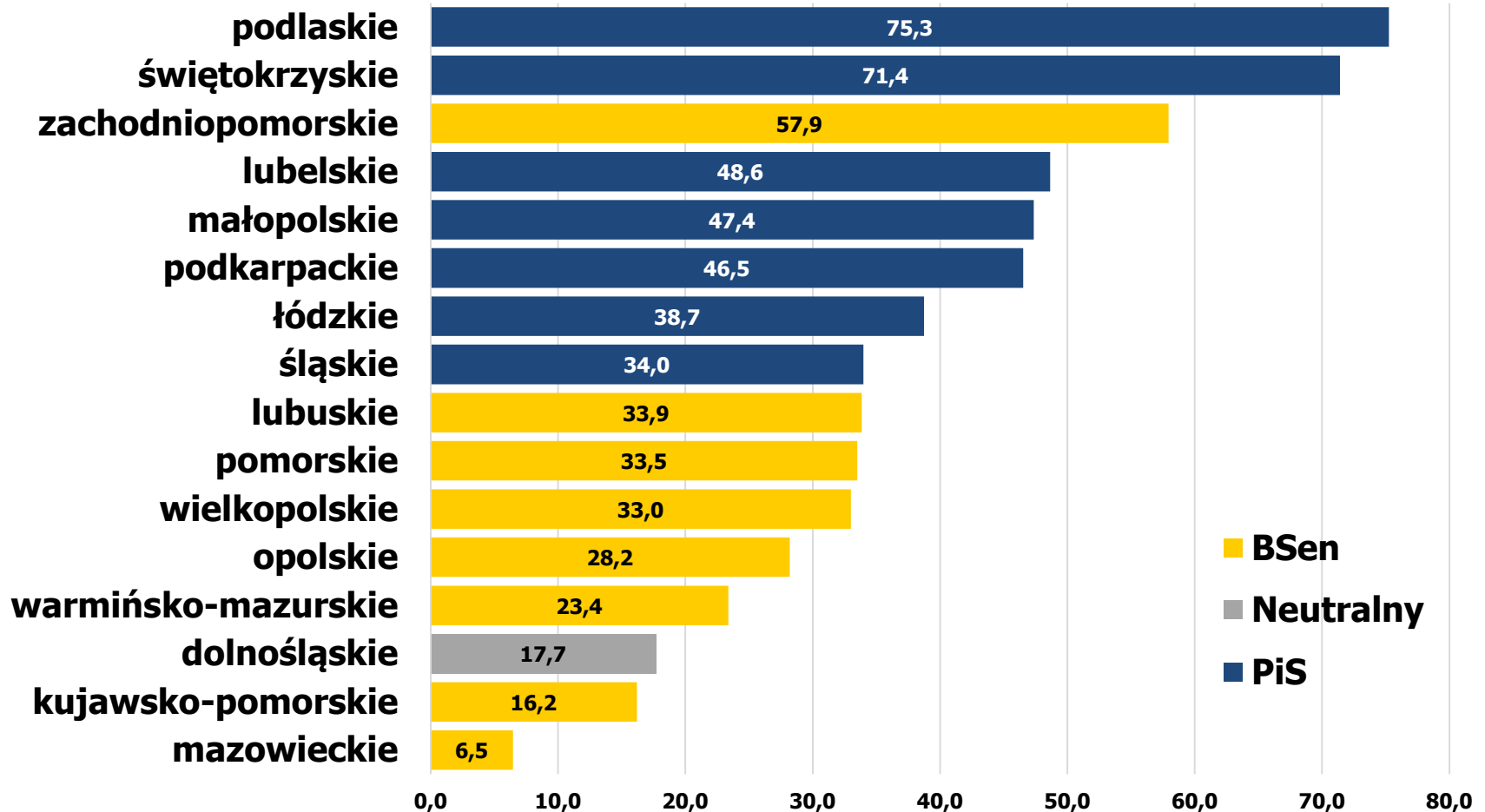
średnia dotacja na głowę mieszkańca w zależności od zamożności gminy



Rządowy Fundusz Inwestycji Strategicznych – Polski Ład



RFIS - województwa



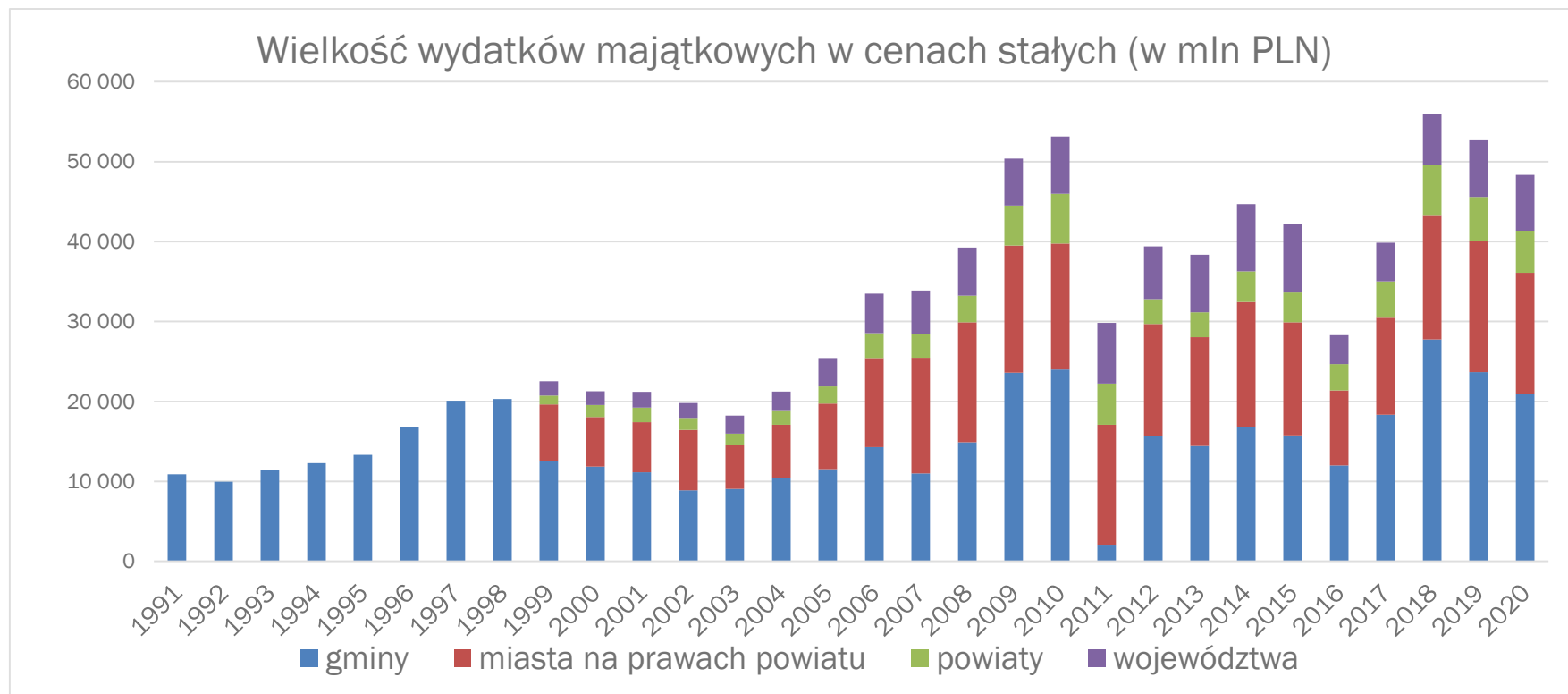
Argumenty w obronie systemu

„dajemy, a i tak się czepiacie, inni nic nie dawali”



Ale ten wzrost nie skutkuje wzrostem inwestycji samorządowych

Wcześniejsze odebranie części dochodów przy dołożeniu zobowiązań w zakresie wydatków bieżących



Argumenty w obronie systemu

„dajemy, a i tak się czepiacie, inni nic nie dawali”

Wspieramy mniejszych i słabszych, a nie bogate metropolie

Czy wcześniejsze preferowanie metropolii nie jest mitem?

Orliki, Schetynówki



Argumenty w obronie systemu

„dajemy, a i tak się czepiacie, inni nic nie dawali”

Wspieramy mniejszych i słabszych, a nie bogate metropolie

„są przykłady samorządów opozycyjnych, które jednak dostały dotacje”

Samorządy opozycyjne są niekompetentne, składają słabe wnioski

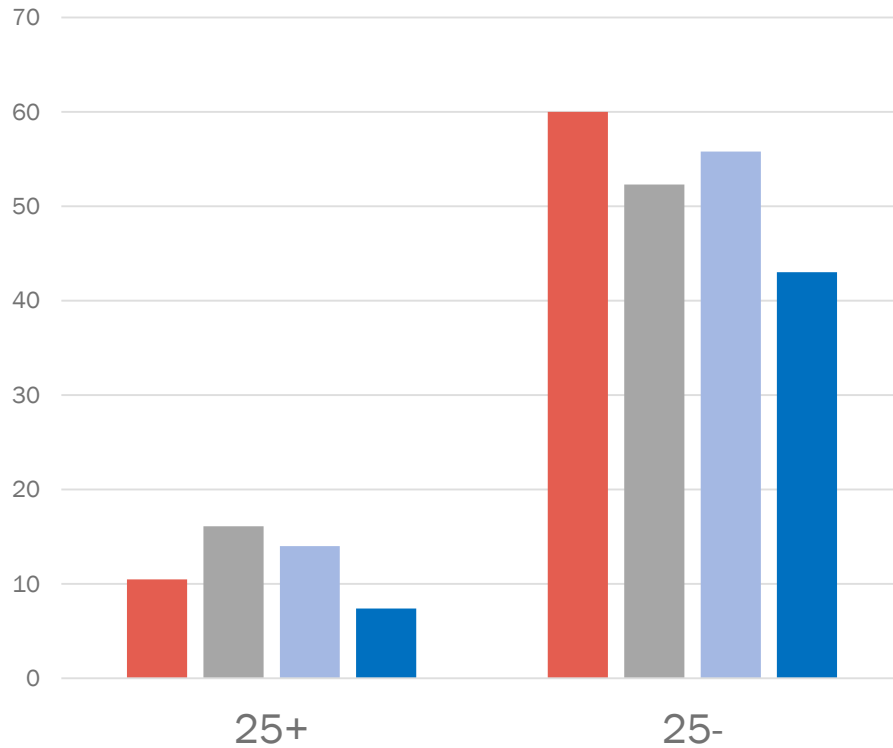
Ci co nie dostali teraz, dostali w innym rozdaniu

Nieoficjalnie: to normalne, wszyscy tak robią

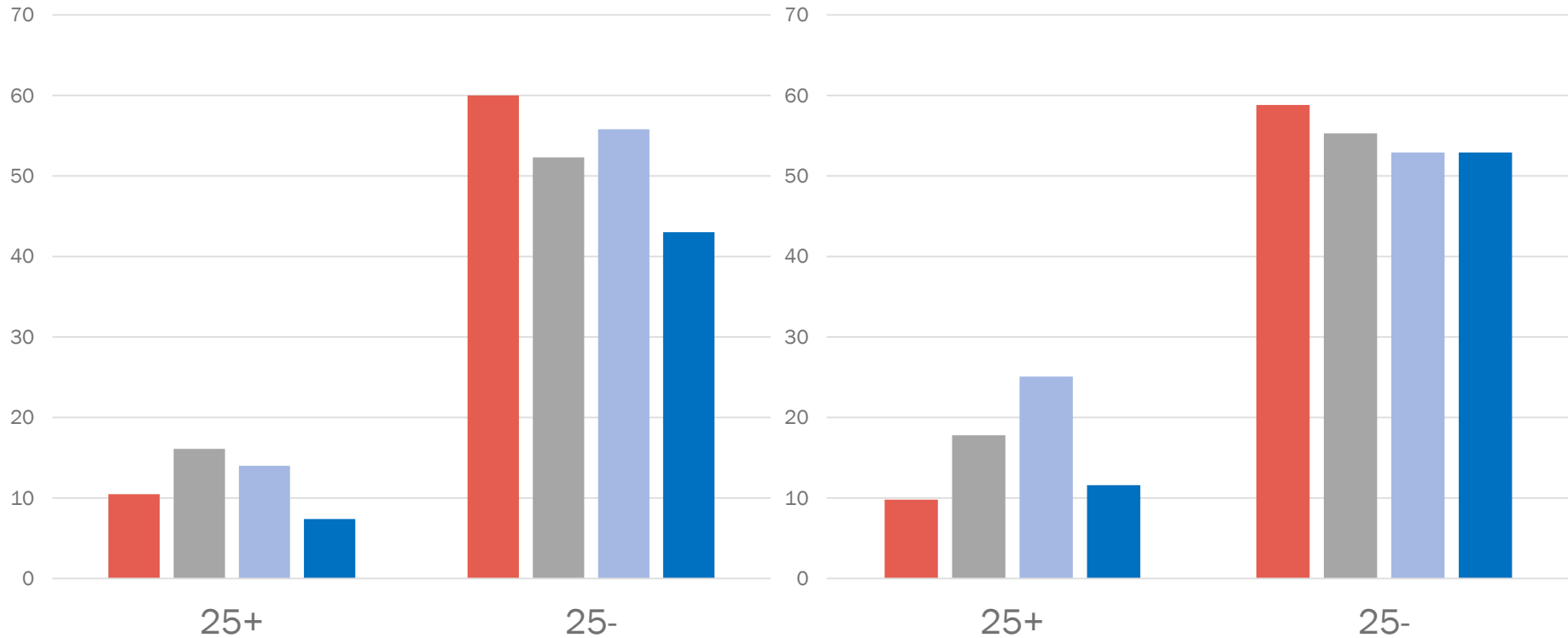


„Schetynówki”

"Schetynówki" per capita 2008-2010



"Schetynówki" per capita 2011-2014



PO-PSL Neutralni Kontr- PO-PSL Opozycja

PO-PSL Neutralni Kontr- PO-PSL Opozycja



Tak silne wykorzystywanie dotacji jako mechanizmu wspierania zwolenników oczywiście jest problemem, ale...

Ważniejsze, że jest częścią szerszego procesu re-centralizacji

W którym to procesie większość elit rządzących nie widzi nic złego

... jest niemal otwarcie przyznawane jako dopuszczalna polityka

Zjawisko wciąż oczekuje porządnego opisanie w kategoriach naukowych

Teoretyczne powiązanie z recentralizacją

Konceptualizacja czynników wpływających na intensywność korupcji politycznej

