

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)
Seksja Polska Regional Studies Association



Studia Regionalne i Lokalne

2 (88) 2022



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

REDAKCJA

dr hab. Agnieszka Olechnicka, prof. UW – redaktorka naczelna
dr hab. Mikołaj Herbst, prof. UW – zastępca redaktorki naczelnej
prof. dr hab. Paweł Churski – członek redakcji
prof. dr hab. Tomasz Komornicki – członek redakcji
prof. dr hab. Iwona Sagan – członek redakcji
dr Dorota Celińska-Janowicz – sekretarz redakcji

RADA NAUKOWA

prof. John Bachtler, prof. Roberta Capello, prof. dr hab. Bolesław Domański,
prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak (przewodniczący), dr Olga Mrinska, prof. Andrés
Rodríguez-Pose, prof. James W. Scott, dr hab. Katarzyna Zawalińska, dr Sabine Zillmer

ADRES REDAKCJI

Kwartalnik „Studia Regionalne i Lokalne”
Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich
Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl
www.studreg.uw.edu.pl

© Copyright by Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW
(EUROREG), Warszawa 2022

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.
Zgodnie z wykazem MNiSW liczba punktów za publikację
w „Studiach Regionalnych i Lokalnych” wynosi 40.

e-ISSN 2719-8049
ISSN: 1509-4995

Bieżący numer kwartalnika, jak i numery archiwalne można pobrać bezpłatnie
w wersji elektronicznej ze strony <http://studreg.uw.edu.pl>

Zamówienia na egzemplarze drukowane prosimy kierować na adres:
Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel./faks 22 828 95 63, 22 692 41 18, 22 828 93 91
dział handlowy: jw. w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Redakcja tekstów angielskojęzycznych: dr Marta Olasik
Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

Paweł Swianiewicz

Kręte ścieżki reform decentralizacyjnych w Ukrainie	9
The Switchbacks of Decentralisation Reforms in Ukraine	9

Serhii Horbliuk, Oleh Brovko

The Territorial and Decentralization Reform in Ukraine (2014–2020)	16
--	----

Rostyslav A. Kaliuzhnyj, Yevhen O. Bytyrin, Liudmyla A. Shapenko, Yaroslav V. Zhuravel, Alona A. Lukashenko

Advantages and Disadvantages of the Local Government Reform in Ukraine and Other Countries: A Comparative Legal Analysis	31
--	----

Anna Gralewska

Tamed Ugliness: The Problems of Shaping and Appreciating the Aesthetics of Polish Urban Spaces	45
--	----

Łukasz Olejnik

Dotacje inwestycyjne z rządowych funduszy wsparcia dla samorządów 2019–2021. Polityczna alokacja zasobów?	56
Investment Grants from Central Government Funds to Local Governments of 2019–2021: An Alignment Bias?	56

Bartosz Czepil

Wykorzystanie II transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych jako instrument polityki klientelistycznej rządu wobec samorządu w perspektywie doświadczeń z województwa opolskiego	73
Utilising the 2 nd Instalment of the Central Government Fund for the Local Investments as an Instrument of Clientelistic Politics Towards the Local Government from the Perspective of Experiences of the Opolskie Voivodeship	73

Justyna Orchowska

„W ogóle autobusu nie widać”. Życie na obszarach wykluczenia transportowego	108
“You Cannot See the Bus at All”: Life in the Areas of Transport Exclusion	108

RECENZJE

Roman Szul

Andrzej Miszczuk, Magdalena Miszczuk: <i>Lokalna polityka gospodarcza w Polsce. Uwarunkowania – instytucje – instrumenty</i>	125
Informacje dla Autorów i Autorów	127
Information for Authors	128

Artykuły

Szanowni Państwo,

wojna prowadzona na pełną skalę w Ukrainie od 24 lutego br. prowadzi do degradacji możliwości badawczych, publikacyjnych i wydawczych naszych kolegów – ukraińskich naukowców zajmujących się rozwojem regionalnym, samorządnością i wyzwaniem rozwoju miast. Od lat publikujemy teksty prezentujące sytuację w Ukrainie, które odzwierciedlają aspiracje polityczne i rozwojowe jej mieszkańców, w przeszłości głównie polskich autorów, a ostatnio także naukowców ukraińskich. W niniejszym numerze zamieszczamy także krótki tekst Pawła Swianiewicza prezentujący niełatwą historię ukraińskich reform samorządowych. Wychodząc naprzeciw naukowcom z Ukrainy, którzy znaleźli się w tej trudnej sytuacji, postanowiliśmy ponadto nie tylko przyspieszyć publikację dwóch ukraińskich tekstów w obecnym numerze, ale także z inicjatywy naszych dotychczasowych współpracowników z Ukrainy zapraszamy do współtworzenia pierwszego numeru specjalnego poświęconego problematyce ukraińskiej.

Dear Readers,

The full-scale war waged in Ukraine since February 24th, 2022, leads to the degradation of the research and publishing capacities of our fellow Ukrainian scientists studying regional, local, and urban development. In the last few years, we have been publishing texts presenting the situation in Ukraine, which reflect the political and developmental aspirations of its society; in the past, they were written mainly Polish authors, but recently also by Ukrainian scientists. In this issue, we also present a short text by Paweł Swianiewicz, who describes the difficult history of Ukrainian local government reforms. In order to address the needs of scientists from Ukraine who found themselves in this difficult situation, we have also decided not only to accelerate the publication of the two Ukrainian texts in the current issue, but also, on the initiative of our colleagues from Ukraine, we invite you to co-create the first special issue of *Studia Regionalne i Lokalne* dedicated to Ukrainian issues.



Call for Papers

Ukrainian Special Issue

This SRiL special issue is dedicated to papers presenting research results on the local and regional development of Ukraine. The Special Issue is a response to the challenging situation of Ukrainian scholars due to the Russian invasion as well as the growing demand for knowledge on Ukrainian issues. We invite scholars, in particular from Ukraine, regardless of their current location, to consider the cooperation with us.

Authors interested in responding to this Call for Papers are encouraged to send their articles on the economic, social, environmental, and political aspects of regional and local development, both from national and international perspectives. We accept papers in English, of the length of about 40,000–50,000 characters with spaces. A short abstract (max 100 words) and keywords (max 6) should be added, too, along with the basic information about all authors (affiliation with institution's postal address, authors' e-mails and correspondence postal addresses, and the ORCID ID number, if the authors have one). Appropriate acknowledgements can also be added.

Studia Regionalne i Lokalne (Regional and Local Studies) is a leading Polish quarterly journal dedicated to the empirical analysis as well as theoretical development in the field of regional and local studies. Founded in 2000, the quarterly is edited by the Centre for European Regional and Local Studies EUROREG (University of Warsaw) and the Polish section of the Regional Studies Association.

Studia Regionalne i Lokalne is an **open-access journal** published under the CC BY-NC-ND 3.0 licence, **without any publication fees**. The Journal has been indexed in the following databases: SCOPUS, EBSCO, ERIH PLUS, The Central European Journal of Social Sciences and Humanities (CEJSH), as well as the Central and Eastern European Online Library (CEEOL) and BazEkon.

Email submissions of articles should be sent to sril.euroreg@uw.edu.pl. In the case of multi-author articles, please send a copy of the e-mail (CC) with the submission of the article also to the other co-authors.

Submissions will be subject to the peer-review process. Details of the *Studia Regionalne i Lokalne* publication and evaluation process are available on the Journal's website.

Kręte ścieżki reform decentralizacyjnych w Ukrainie

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(88)/2022
© Autorzy 2022



Paweł Swianiewicz

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Instytut Gospodarki Przestrzennej,
Zakład Studiów Społeczno-Ekonomicznych, ul. Grunwaldzka 55,
50-357 Wrocław; e-mail: pawel.swianiewicz@upwr.edu.pl;
ORCID 0000-0002-1890-6738

ISSN 1509-4995

E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499528801

Streszczenie

Artykuł przedstawia historię reform decentralizacyjnych w Ukrainie od początku lat dziewięćdziesiątych XX stulecia do końca 2021 r., ze szczególnym uwzględnieniem reformy terytorialno-administracyjnej przeprowadzonej w latach 2015–2020. Poziom autonomii samorządów lokalnych w Ukrainie odnoszony jest do stworzonego na podstawie identycznej metodologii wskaźnika autonomii lokalnej w innych krajach europejskich.

Słowa kluczowe

Ukraina, decentralizacja, reforma terytorialna, autonomia lokalna

The Switchbacks of Decentralisation Reforms in Ukraine

Abstract

The article presents the history of decentralisation reforms in Ukraine beginning with the last decade of the 20th century until the end of the year 2021, with a special focus on the territorial-administrative reform implemented in 2015–2020. The level of local autonomy in Ukraine is compared to the local autonomy index in other European countries, which was created on the basis of the same methodology.

Keywords

Ukraine, decentralisation, territorial reform, local autonomy

Tragiczna wojna prowadzona przez Rosję przeciwko Ukrainie i towarzysząca jej propaganda sugerująca rzekomą sztuczność państwowości ukraińskiej skłania do refleksji nad sytuacją w tym atakowanym kraju w przededniu agresji. W niniejszym eseju chcę przedstawić taką refleksję w odniesieniu do stanu reform decentralizacji i organizacji systemu samorządowego.

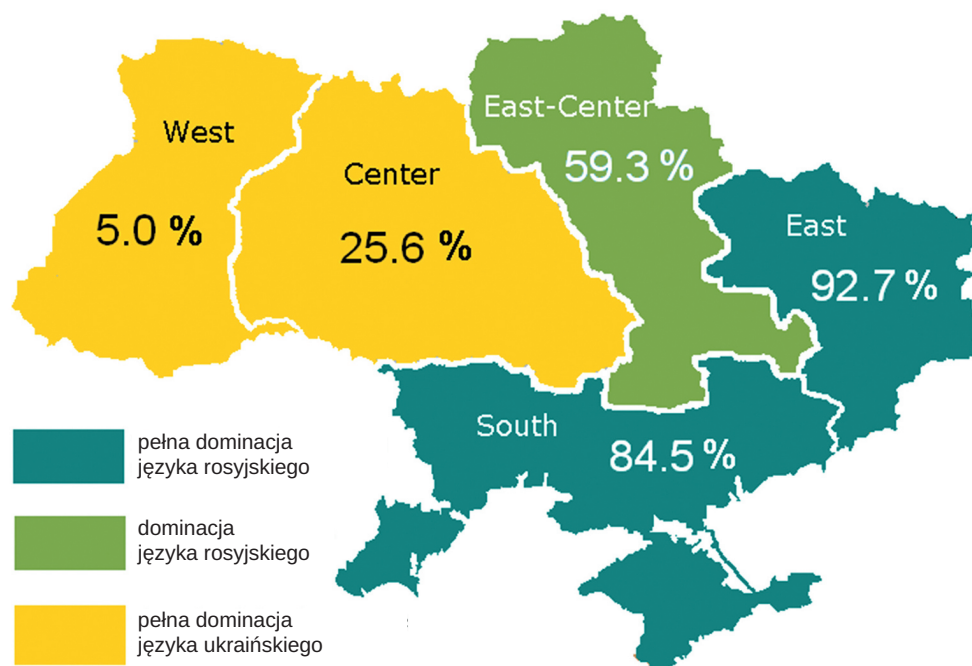
Historia decentralizacji w Ukrainie to historia wielu porażek i zaniechań, ale czasem także udanych prób zmian. Ukraińskie zmagania w tym zakresie obserwuję już od 25 lat, głównie z perspektywy prób reform podejmowanych przez władze w Kijowie, ale także z perspektywy lokalnej oglądanej oczami polityków i urzędników lokalnych zarówno w zachodniej, jak i wschodniej i południowej Ukrainie.

Uwarunkowania i pierwsze próby reform

Po uzyskaniu niepodległości w 1991 r. przez wiele lat myślenie o decentralizacji hamował lęk o jedność kraju. Ukraina była niewątpliwie podzielona pod względem językowym na ukraińskojęzyczny zachód i pozostałe regiony, w których dominował język rosyjski, ale także pod względem politycznym (w poszczególnych regionach zwyciężali w wyborach inni kandydaci na prezydenta czy też inne partie polityczne w wyborach parlamentarnych), a także kulturowym (na wschodzie i zachodzie dominował inny ogląd wydarzeń historycznych ostatniego stulecia, a nawet jeszcze głębszych źródeł współczesnej tożsamości narodowej, obchodzono w związku z tym inne święta i czczono inne postacie historyczne). Prostą ilustracją tych różnicowań mogą być ryc. 1 (pokazująca rozpowszechnienie języka rosyjskiego w początkach XXI w., zdecydowanie przeważającego

we wschodnich i południowych regionach Ukrainy) oraz ryc. 2 (przedstawiająca wyniki wyborów prezydenckich po „pomarańczowej rewolucji” w 2004 r., w których poparcie dla „rewolucyjnego” kandydata – Wiktora Juszczenki – nie sięgało do wschodnich regionów kraju).

W takiej sytuacji daleko idąca decentralizacja, zwłaszcza na poziomie regionalnym, wywoływała obawy przed separatyzmem i wręcz zagrożeniem integralności kraju. Warto dodać, że sytuacja była dynamiczna, język ukraiński stopniowo się rozpowszechniał, pogłębiała się też świadomość odrębności historycznej, a wydarzenia ostatnich kilku lat dobitnie wykazały, że posługiwanie się językiem rosyjskim nie musi świadczyć o braku głębokiej identyfikacji z Ukrainą (podobnie jak np. posługiwanie się językiem angielskim nie jest świadectwem słabego poczucia odrębności narodowej Irlandczyków). Mimo to wspomniane podziały kładły się politycznym cieniem na zamierzeniach reformatorów dążących do decentralizacji, co sprawiło np., że wbrew umowie kończącej „pomarańczową rewolucję” 2004 r. nie doszło do wyborów szefów administracji regionalnej i powiatowej¹ w miejsce urzędników mianowanych przez władze w Kijowie.

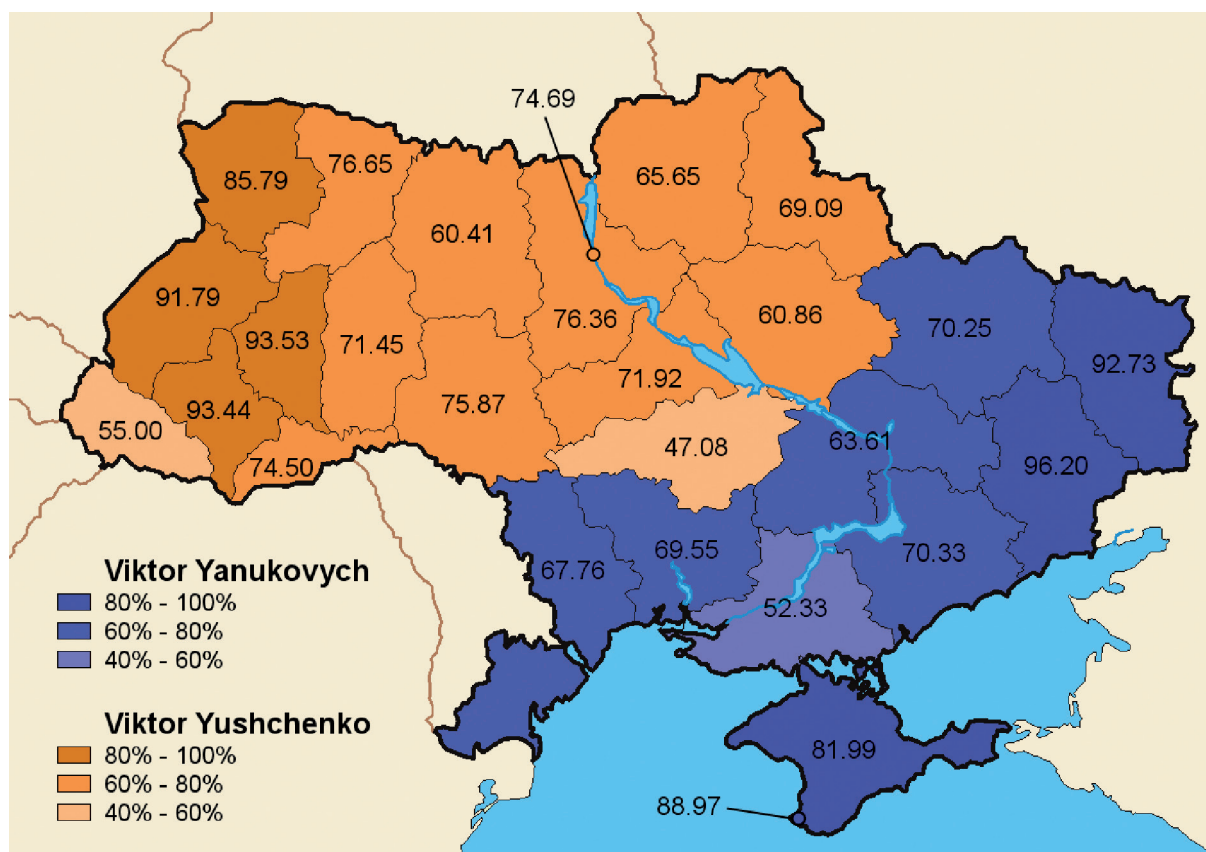


Ryc. 1. Rozpowszechnienie języka rosyjskiego w regionach Ukrainy (2003)

Źródło: https://en.wikipedia.org/wiki/Russian_language_in_Ukraine#/media/File:RussianUseEn.PNG (dostęp: 8.06.2022)

Reformy decentralizacyjne były więc przez wiele lat bardzo powolne i ograniczone. Zgodnie z konstytucją z 1996 r. szefowie administracji powiatowej i regionalnej mają być powoływani przez władze w Kijowie, a hierarchicznie podporządkowana rządowi administracja lokalna *de facto* miała silniejszą pozycję niż pochodzące z wyboru rady. Jeszcze przed formalnym przyjęciem konstytucji w 1996 r. Lippman i Blair (1995, s. 5) zauważali, że „hierarchiczny system sowiecki pozostał prawie nienaruszony. Każdy z trzech szczebli podziału terytorialnego... pozostał podporządkowany szczeblowi wyższemu”. Również wymiana elit politycznych na poziomie lokalnym była bardzo powolna. Według tych samych autorów „większość liderów politycznych i pracowników administracji pozostała na swoich stanowiskach od czasów ZSRR i często opierała się reformom. W dalszym ciągu sposób myślenia i działania przypominał ten z poprzedniego ustroju, co wyrażało się na przykład w oczekiwaniu na polecenia z góry raczej niż podejmowaniu inicjatywy i odpowiedzialności, a także w wykazywaniu całkowitego posłuszeństwa wobec władz wyższego szczebla” (Lippman, Blair 1995, s. 11).

¹ W niniejszym eseju – mając na uwadze podobieństwa w podziale administracyjnym Polski i Ukrainy – używam terminu „powiat” zamiennie z ukraińskim terminem „rajon” oraz region na określenie szczebla „oblasti”.



Ryc. 2. Wyniki wyborów prezydenckich w 2004 r.

Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ukraine_ElectionsMap_Nov2004.png (dostęp: 8.06.2022).

Na poziomie rad miast i wsi status samorządowy był bardziej jednoznaczny, ale był to szczebel bardzo słaby zarówno pod względem funkcjonalnym (wąskie i bardzo niejasno zdefiniowane kompetencje), jak i finansowym (głównym źródłem dochodów były niestabilne i przyznawane według bardzo nieprzejrzystych, subiektywnych kryteriów transfery z wyższych szczebli). Nawet na tym najniższym szczeblu administracja finansowa podporządkowana była hierarchicznie ministerstwu finansów.

Pierwszą znaczącą zmianą był nowy Kodeks Budżetowy przyjęty w Ukrainie w 2000 r. Wprowadzał on dwie ważne reformy. Pierwsza polegała na ścisłym zdefiniowaniu dochodów własnych poszczególnych szczebli (wcześniej decydowała o tym corocznie ustawa budżetowa). Druga to wprowadzenie algorytmu rozdziału subwencji na podstawie obiektywnego oszacowania potrzeb wydatkowych w najważniejszych sektorach, za które odpowiadały władze terenowe (oświata, służba zdrowia, pomoc społeczna). Reforma ta była jednak tylko częściowym sukcesem. Po pierwsze, algorytm nie obejmował szczebla najniższego (miast i wsi), ograniczając się tylko do regionów, powiatów i dużych miast (*mista oblasnoho znaczenia* – w uproszczeniu odpowiednik polskich miast na prawach powiatu). Po drugie, sam algorytm był bardzo niedoskonały i wynikał częściowo z braku danych, częściowo zaś z oporu administracji rządowej przed zmianami. Po trzecie, utrzymanie bardzo licznych i nierealistycznych norm i standardów dotyczących poszczególnych wydatków sprawiało, że lokalna swoboda polityki finansowej była iluzoryczną. Po czwarte, wprowadzenie transferu było pomyślane jako ogólna subwencja, ale dominująca kultura polityczna powodowała, że jego wyliczenia wysokości środków oparte na danych odnoszących się do poszczególnych sektorów usług traktowano jako kilka dotacji celowych. Po piąte, sama formuła alokacji była niestabilna, pozostawiała spore rezerwy w rękach administracji centralnej i w efekcie nie zaniknął zwyczaj pielgrzymowania władz terenowych do Kijowa w celu negocjacji transferu wyższych funduszy.

Organizacja terytorialna

Pierwszy rzut oka na mapę sugeruje, że podziały terytorialne Polski i Ukrainy są zbliżone. W obu krajach mamy trzy szczeble podziału terytorialnego. Regiony (16 polskich województw i 27 ukraińskich obłastí) mają zbliżoną wielkość. Podobnie na szczeblu subregionalnym (powiaty i *rajony*) – jednostki ukraińskie były do niedawna nieco mniejsze niż w Polsce, ale różnica nie była duża. Co więcej, w obu krajach specjalny status posiadają największe miasta – pełniące równocześnie funkcje gmin i powiatów. W Polsce liczba takich miast na prawach powiatu jest stosunkowo niewielka, a zdecydowana ich większość ma ponad 50 tys. mieszkańców, podczas gdy w Ukrainie status ten przyznano dość szerokiej grupie 170 miast, a niektóre z nich są stosunkowo niewielkie (pięć ma mniej niż 20 tys. mieszkańców). Ale to pozorne podobieństwo jest w znacznym stopniu mylące, a na pewno ma swoje poważne ograniczenia².

Pierwsza i zapewne najpoważniejsza różnica polega na tym, że w Polsce wszystkie trzy szczeble mają jednoznacznie samorządowy status, w Ukrainie zaś – co wyjaśniono powyżej – taki status do niedawna dotyczył tylko wsi i miast (w tym miast o znaczeniu regionalnym – odpowiednika polskich miast na prawach powiatu). Pochodną tej różnicy jest brak hierarchicznego podporządkowania szczebli organizacji terytorialnej w Polsce przy zachowaniu wielu elementów takiego podporządkowania w Ukrainie.

Druga znacząca różnica odnosiła się do niedawna do szczebla gminnego. Polskie gminy są stosunkowo duże, na terenach wiejskich obejmują zazwyczaj kilkanaście lub kilkadziesiąt wsi (sołectw). Przeciętna ukraińska „gmina” była pod względem liczby mieszkańców ponadtrzykrotnie mniejsza od polskiej odpowiedniczki – łączna liczba rad miast, osiedli i wsi przez długie lata przekraczała zdecydowanie 10 tys. (Yatsuba 2002).

Trzecia różnica to zdecydowanie odmienny rozkład odpowiedzialności za ważne usługi publiczne. W Polsce zdecydowana większość zdecentralizowanych zadań publicznych przypada gminom i miastom na prawach powiatu, które dysponują ok. 80% budżetów samorządowych, przy zdecydowanie niższym udziale powiatów i zaledwie kilkuprocentowym udziale budżetów samorządów wojewódzkich. W Ukrainie zakres odpowiedzialności władz terenowych za wykonywanie usług publicznych jest wprawdzie bardzo szeroki (obejmuje np. funkcjonowanie służby zdrowia, która w Polsce tylko w bardzo niewielkim stopniu należy do władz samorządowych), ale piramida finansowa wygląda niemal odwrotnie. Przynajmniej do 2014 r. małe jednostki gminne odpowiadały za nieznaczną część finansów publicznych, podczas gdy zdecydowaną większość usług dostarczanych mieszkańcom odpowiadały powiat i region. Na początku XXI w. prawie połowa budżetów terenowych pozostawała we władaniu szczebla regionalnego (Slukhai 2003). Obraz ten zaczął się zmieniać dopiero w ostatnich latach, o czym piszę niżej.

Reformy terytorialne i decentralizacyjne w XXI w.

Przez wiele lat problemem Ukrainy była bardzo silna fragmentacja terytorialna. Liczba jednostek samorządowych była bardzo duża i raczej rosła (wskutek oddzielania się kolejnych miasteczek czy wiosek), niż malała. Dodatkowo podział terytorialny szczebla podstawowego był skomplikowany. Miasta o znaczeniu regionalnym, inne miasta, wsie, osiedla, osiedla typu miejskiego to główne typy samorządów lokalnych. Co więcej, granice między nimi nie zostały nigdy precyzyjnie wyznaczone, co uniemożliwiało na przykład sensowne wprowadzenie wydajnego podatku od nieruchomości. Na skutek historycznych zaszłości jednostki tego samego rzędu często znajdowały się wewnątrz innej jednostki samorządowej (np. wieś lub osiedle wewnątrz miasta). W takiej sytuacji na tym samym terenie funkcjonowały rady dwóch jednostek samorządowych tego samego poziomu, a relacje między nimi były niejasne, regulowane raczej zwyczajem niż precyzyjnymi przepisami prawa. W 2014 r. liczba jednostek szczebla podstawowego przekraczała 12 tys., ich zakres kompetencji był niezmiernie wąski, a finanse niemal całkowicie zależne od uznaniowych transferów od władz

² Bardziej szczegółowe informacje odnoszące się do porównania struktur terytorialno-administracyjnych Polski i Ukrainy można znaleźć w: Swianiewicz 2006.

wyższego szczebla. W takich warunkach trudno mówić o rozwoju lokalnym i prawdziwej samorządności, która (choć też w skromnym zakresie) ograniczała się do większych miast.

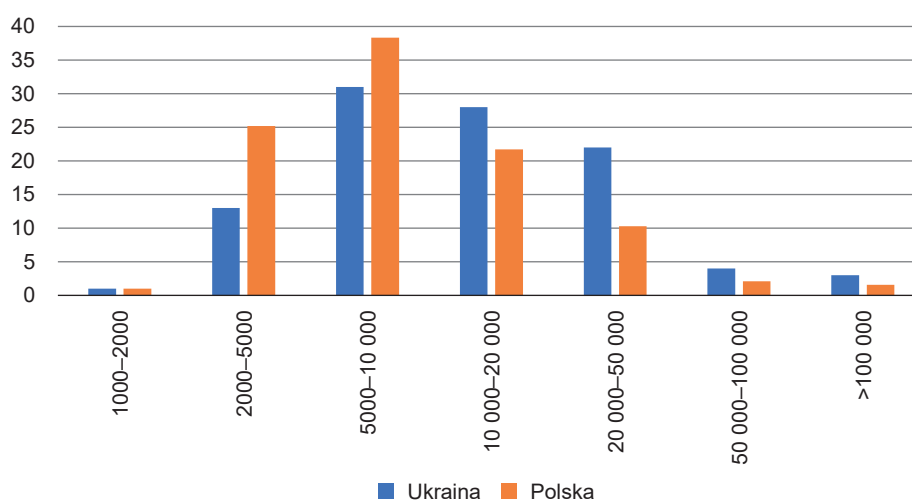
Dysfunkcjonalność tej organizacji terytorialnej była widoczna od dawna. Poważną próbę reformy podjęto już po 2004 r., po tzw. pomarańczowej rewolucji. Ówczesny wicepremier Roman Bessmertny przygotował ambitny program reformy terytorialnej i decentralizacyjnej, jednak chaos sporów politycznych sprawił, że nie został nigdy wprowadzony w życie.

Dopiero po 2014 r. skutecznie przeprowadzono reformę decentralizacyjną, która może służyć za przykład fałszywości tezy o tym, że Ukraina to kraj dryfujący, niezdolny do zdecydowanych reform. Założeniem reformy rozpoczętej w 2015 r. była dobrowolność zmian wspomaganych zachętami o charakterze funkcjonalnym i finansowym. Do początku 2019 r. powstało 876 *hromad* będących wynikiem łączenia bardzo małych gmin. Do początku 2020 r. takich nowych samorządów było już 982, zamieszkałych przez ponad 11 mln mieszkańców, pokrywając ponad połowę terytorium Ukrainy.

Ta reforma terytorialna³ była ściśle powiązana z szerszym pakietem reform, w wyniku którego nowe samorządy dostawały nowe kompetencje – w szczególności w zakresie zarządzania szkołami i służbą zdrowia – które wcześniej należały do zadań *rajonów* (powiatów). Otrzymywały również nowe źródła finansowania, w tym zwiększone udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, a także subwencje rozdzielane zgodnie z algorytmem, a nie w wyniku woluntarystycznych decyzji polityków i biurokracji wyższego szczebla.

Reformę inspirował rząd w Kijowie, była też wspierana przez międzynarodowe programy pomocowe. Równocześnie stała się ona przedmiotem krytyki ze strony opozycji i licznych polityków lokalnych, np. szefów wielu likwidowanych małych samorządów, ale także gubernatorów niektórych regionów. Typowa procedura łączenia jednostek samorządowych rozpoczynała się od propozycji składanej przez szefa jednego z samorządów lub jedną trzecią radnych. Następnie przeprowadzano wysłuchania publiczne, po których rada samorządu przegłosowywała uchwałę wspierającą zmianę granic.

W roku 2020 rozpoczęto drugą fazę reformy, w której miasta i wsie niebiorące wcześniej udziału w dobrowolnym łączeniu się zostały odgórnie zmuszone do tworzenia większych *hromad*. Wówczas łączenie obejmowało też szczebel powiatowy (*rajonów*). W efekcie liczbę samorządów gminnych zredukowano z ponad 12 tys. w 2014 do ok. 1460, a liczbę jednostek powiatowych z ponad 600 do 136. Jak pokazuje ryc. 3, współczesne ukraińskie *hromady* są nawet nieco większe od polskich gmin, co stanowi radykalną zmianę w zestawieniu z silną fragmentacją terytorialną w poprzednich latach.



Ryc. 3. Udział procentowy gmin wg grup liczby ludności (2020)

Źródło: opracowanie własne.

³ Bardziej szczegółowy opis reformy z lat 2014–2020 w: Wright, Slukhai 2021.

Reforma nie przebiegała bezproblemowo i nie była pozbawiona wad. Dobrowolna faza konsolidacji terytorialnej prowadziła czasami do chaosu, kiedy np. łączyły się w nową *hromadę* prawie wszystkie miejscowości w danym powiecie, ale kilka z nich nie decydowało się na przystąpienie do nowej jednostki. Utworzona w ten sposób *hromada* przejmowała zadania powiatu, ale dotychczasowe instytucje powiatowe trzeba było nadal utrzymywać do obsługi kilku pozostałych miejscowości. Końcowa, przymusowa, faza reformy tylko częściowo poprawiła sytuację w tym zakresie, porządkując podział terytorialny na najniższym szczeblu. Pozycja powiatu (*rajonu*) jest w ogóle niejasna w koncepcji reformy. Przekazanie większości ich zajęć *hromadom* zdaje się sugerować możliwość ich likwidacji, ale nie jest to takie proste, bo jest to szczebel zapisany w konstytucji Ukrainy. Radykalne zmniejszenie ich liczby otwiera drogę do nowego zdefiniowania ich roli, ale w dalszym ciągu perspektywa tego szczebla jest co najmniej nieprecyzyjnie określona.

Zmiany w kierunku większej decentralizacji w Ukrainie nie ulegają jednak wątpliwości. Wielkość budżetów szczebla gminnego wzrosła z 69 mld hrywien w 2014 do 147 mld w 2016 i 267 mld w roku 2019, co, nawet uwzględniając inflację, stanowi bardzo dynamiczną zmianę (por. Levitas, Djikic 2019; Levitas 2020). Co równie ważne, jak już wspomniano, finansowanie zostało oparte na bardziej przejrzystych kryteriach, a władzom samorządowym przekazano kompetencje odnoszące się do ważnych, dodatkowych zadań. Według przeprowadzanych kilkakrotnie badań opinii publicznej reforma zyskiwała stopniowo poparcie większości mieszkańców, dostrzegających jej pozytywne skutki. O ile w 2015 r. potrzebę reformy wyrażało zaledwie 19% mieszkańców, to w 2020 r. odsetek ten wzrósł do 59. Około 50% respondentów dostrzegało pozytywne zmiany w poziomie dostarczanych usług publicznych⁴.

Autonomia lokalna w Ukrainie w perspektywie europejskiej

Okresy stagnacji i udanych reform decentralizacyjnych odbijają się w danych zgromadzonych w ramach projektu badawczego „Local Autonomy Index” obejmującego ponad 40 krajów europejskich i realizowanego przy wsparciu Komisji Europejskiej przez zespół badaczy kierowany przez Andreasa Ladnera z Uniwersytetu w Lozannie⁵. W ramach projektu zgromadzono informacje o pozycji samorządów lokalnych w 22 krajach Europy Środkowej i Wschodniej. W 1995 r. wskaźnik autonomii lokalnej w Ukrainie był bardzo niski, ale w tym okresie była to sytuacja dość typowa dla krajów tego regionu, z których znaczna część dopiero przymierzała się do reform wzmacniających pozycję władz samorządowych. Pod względem wartości tego wskaźnika Ukraina znajdowała się wtedy na 13. miejscu w grupie 22 państw Europy Środkowej i Wschodniej. Potem ukraińska decentralizacja znalazła się w stagnacji, podczas gdy w niektórych innych krajach regionu przeprowadzano znacznie śmielsze reformy. W rezultacie wg danych z lat 2005 i 2014 Ukraina była na 18. miejscu pod względem wartości wskaźnika autonomii lokalnej, wyprzedzając jedynie Armenię, Gruzję, Mołdawię i Białoruś. Dopiero opisywana reforma w latach 2015–2020 pozwoliła Ukrainie przesunąć się w górę tego rankingu. Znalazła się ona ponownie na 13. miejscu wśród 22 krajów Europy Środkowej i Wschodniej, ale z wartością wskaźnika autonomii znacznie wyższą niż w 1995 r. Przesunięcie w rankingu zawdzięczała omawianym już zmianom: rozszerzeniu kompetencji władz samorządowych, a także bardziej przejrzystym regułom finansowania budżetów lokalnych.

Reformy przeprowadzone w Ukrainie nie były doskonałe, w trakcie ich realizacji popełniano błędy, a poziom decentralizacji i autonomii lokalnej na tle innych krajów europejskich pozostaje nadal co najwyżej przeciętny. Niemniej ostatnie lata przyniosły zdecydowany przełom w tym zakresie, prowadząc do zdecydowanego wzmocnienia pozycji władz samorządowych. Niepozbawiona wad, jednak udana reforma z lat 2014–2020 to mocny argument przeciwko pojawiającej się czasem tezie

⁴ Przytaczane tu dane pochodzą z sondażu przeprowadzonego na zlecenie Rady Europy przez Centre for Social Indicators. Por. „Decentralisation and Local Self-Government Reform: results of the fifth wave of a sociological survey among Ukrainian population”, <http://www.slg-coe.org.ua/category/library/?lang=en>.

⁵ Informacje dotyczące metody pomiaru, a także wyniki pierwszej fazy projektu można odnaleźć w opracowaniu Ladner i in. 2019. W języku polskim omawiane były one (przede wszystkim w odniesieniu do Europy Środkowo-Wschodniej) w Swianiewicz 2019. W niniejszym eseju posługuję się także niepublikowanymi jeszcze danymi drugiej fazy projektu, w ramach której pomiar autonomii lokalnej obejmuje rozszerzoną grupę krajów i oparty jest na informacjach o systemach samorządowych do końca 2020 r.

o rzekomej niezdolności państwa ukraińskiego do podejmowania wyzwań rozwojowych i wprowadzania niezbędnych zmian. Co interesujące, część komentatorów uważa, że to właśnie decentralizacja, wyzwalać energię i poczucie sprawczości władz i społeczności lokalnych, wzmocniła zdolność Ukrainy do stawienia oporu rosyjskiej inwazji po 24 lutego 2022 r.⁶

Literatura

- Ladner A., Baldersheim H., Hlepas N., Keuffler N., Navarro C., Steyvers K., Swianiewicz P., 2019, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Cham: Palgrave Macmillan.
- Levitas A., 2020, „How should the personal income tax be shared with Ukrainian local governments?”, *Journal of Local Public Economics*, t. 4, nr 1, s. 19–40.
- Levitas A., Djikic J., 2019, „Subnational Governance Reform and Local Government Finance in Ukraine 2014–2018”, *Support to Decentralization Program SKL/SIDA*, s. 1–43.
- Lippman H., Blair H., 1995, *Democratic Local Governance in Ukraine: Impact Evaluation*, Washington: USAID.
- Slukhai S. (red.), 2003, *Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries*, Budapest: Open Society Institute.
- Swianiewicz P., 2006, „Poland and Ukraine: Contrasting paths of decentralization and territorial reform”, *Local Government Studies*, t. 32, nr 5, s. 599–624.
- Swianiewicz P., 2019, „Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 r.”, *Studia Politologiczne*, t. 53, s. 10–27.
- Swianiewicz P., Gendźwiłł, A., Houlberg, K., Klausen, J.E., 2022, *Municipal Territorial Reforms of the 21st Century in Europe*, Routledge, DOI: 10.4324/9781003022589.
- Yatsuba V., 2002, *Administrativno-terytorialny ustroiy Ukrainy: Istoria ta suchasnist*, Kiev: Secretariat of the Cabinet of Ministries.
- Wright G., Slukhain S., 2021, „Decentralization policy in Ukraine: how voluntary amalgamation, inter-municipal cooperation and fiscal incentives impacted the local government system”, *Journal of Public Administration and Policy*, t. 14, nr 1, s. 311–343.
- Zhalilo J., 2022, „Samoorhanizovani hromady nadijno trymajut tył”, *Ekonomichna Pravda*, 12 marca, <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/12/683841/> (dostęp: 8.06.2022).

⁶ Por. Zhalilo 2022. Podobną tezę sformułował także dziennikarz „Polityki” i prezes Fundacji im. Batorego, Edwin Bendyk, <https://antymatrix.blog.polityka.pl/2022/03/16/ukraina-samorzadnosc-zrodlem-sily/> (dostęp: 8.06.2022).

The Territorial and Decentralization Reform in Ukraine (2014–2020)

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(88)/2022
© Autorzy 2022



Serhii Horbliuk

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service, Department of Regional Policy; Akadmika Romodanova str. 12/2, 04050, Kyiv, Ukraine; e-mail: serhii.horbliuk@gmail.com; ORCID: 0000-0002-5031-2497.

ISSN 1509-4995

E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499528802

Oleh Brovko

Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics, Department of International Relations, Political Science and Practical Philosophy; prosp. Nauky 9-a, 61166 Kharkiv, Ukraine; e-mail: olehbrovko@gmail.com; ORCID: 0000-0001-9186-4194.

Abstract

The article is devoted to the reform of local self-government and territorial organisation of power in Ukraine, which took place in 2014–2020, combining three important tasks: improving the system of public authority, strengthening local self-government, and streamlining the administrative-territorial system in the state. The analysis conducted in the study concerns: the main problems to be addressed by the relevant reform; the chronology of the adoption of key regulations and their role in this process; the results of the amalgamation of territorial communities; and the communities' ability to ensure the sustainable development of territories. As a result, the article highlights the stages of the implementation of the reform of local self-government and territorial organisation of power in Ukraine, as well as outlines several unresolved issues in this area.

Keywords

territorial reform, decentralisation, Ukraine, territorial organisation of power, amalgamated territorial community

Introduction

The need to build an effective system of local self-government for the Ukrainian people is best evidenced by the fact that this reform was initiated by one of the first governments immediately after the Revolution of Dignity in 2014. This was influenced, *inter alia*, by Ukraine's chosen course of European integration and the implementation of the principles of local self-government. The most important element of the reform of local self-government and territorial organisation of power in Ukraine is the voluntary amalgamation of territorial communities, which are this way more self-sufficient administrative units than they had been by themselves. At the same time, there was a transfer of powers and resources to the basic level of administrative-territorial organisation, namely the level of cities, towns, and villages.

Prior to the start of the decentralisation reform in 2014, local scholars characterised Ukraine as a centralised state with significant disparities in regional development and an unsatisfactory level of public service delivery (Tkachuk et al. 2012). The reform pursued to radically change this situation, creating conditions for the sustainable development of territories. At the same time, the aim was to bring local self-government and territorial organisation of power in line with the European standards and the fulfilment of international obligations in this area under the European Charter of Local Self-Government.

Today, after seven years of implementing the reform of local self-government and territorial organisation of power in Ukraine, it is rightly considered one of the most successful reforms in Ukraine since independence (Shevchenko et al. 2019, p. 7). The proposals of territorial communities to acquire greater powers, resources, and the ability to implement their territorial development initiatives were all supported by the public authorities and society. Transformation in the system of territorial management, decentralisation in the fields of education, medicine, and the provision of public services are showing positive changes, but this process is not devoid of difficulties and barriers.

The purpose of this article is to define the main trends and phenomena characterising the implementation of the territorial and decentralisation reform in Ukraine for the period 2014–2020. In order to achieve this purpose, the following methods were used: systematisation, comparative analysis (to identify the problems, the reasons for decentralisation in Ukraine, and the previous attempts), historical method, generalisation, content analysis (to determine the evolution of the formation of the regulatory and legal framework for decentralisation), as well as statistical and abstract-logical methods (to describe the process of the amalgamation of territorial communities and the results of implementing financial decentralisation in Ukraine). The chosen methods of the study allowed the authors to establish the impact of administrative and financial decentralisation (2014–2020) on the development of local self-government and territorial communities in Ukraine.

In the following sections, the general overview of the implementation of territorial reforms in Europe since 1990 is presented, as well as theoretical arguments for these changes are illustrated. The problems that led to the need for territorial amalgamation and decentralisation in Ukraine as well as previous attempts at similar reforms are also assessed. Next, the legal support for the reform of local self-government and territorial organisation of power in Ukraine, indicating the chronology of the adoption of key regulations in this area during the period 2014–2020, is analysed. The process of the amalgamation of territorial communities is characterised with the consideration of the reasons for the transition from the principle of voluntariness to forced centralised change. Finally, the results of the financial decentralisation implementation in Ukraine are summed up, focusing on the dynamics of growth of own revenues of the general fund of local budgets. In the last section of the article, the implications of administrative and financial decentralisation in Ukraine for the 2014–2020 period are summarised as well as challenges and gaps are identified.

1. The review of the implementation of territorial reforms in Europe since 1990

Territorial reforms are politically risky and extremely difficult to implement. It should be noted that in some countries there are changes towards territorial fragmentation (Brink 2004; Erlingsson 2005; Lima and Neto 2018). The process of territorial fragmentation is usually not the result of central government policy, but of pressure from local political elites and local communities, i.e. from the bottom up. Such processes took place, for example, in the Czech Republic, Slovakia, and Hungary in the early 1990s (Gendźwił et al. 2020, p. 3).

The dominant trend during the first two decades of the 21st century was territorial reforms aimed at the amalgamation of municipalities. They have led to a significant reduction in the number of municipalities in the approximately 20 European countries, including: Northern Macedonia (2002), Georgia (2006), Denmark (2007), Latvia (2009), Greece (2011), Albania (2015), Ireland (2015), Estonia (2017), Northern Ireland (2017). Municipalities have also been amalgamated in some federal states (5 German *Länder*, 1 Austrian *Land*, 5 Swiss *cantons*) in the same 20-year period (Swianiewicz 2021). In addition, there are several countries that have been pursuing a steady policy of encouraging and supporting the amalgamation of municipalities for many years (Finland, Iceland, Luxembourg, the Netherlands, and England) (Gendźwił et al. 2020, p. 2). All these reforms were implemented either from top to bottom or stimulated by the central government.

Territorial amalgamations are often considered as an “archetypal” public administration reform and one of the austerity measures in times of crisis (Kuhlmann and Bouckaert 2016). The most popular argument in favour of territorial integration reform is related to the cost of providing services and the potential positive effects on various budget indicators. Providing services by enlarged local governments may be less costly. From the economic point of view, it is also argued that a larger size covers a wider area, provides coordinated planning, and facilitates the concentration of different resources for economic growth. Changes in local borders can lead to the spatial reorganisation of economic activity. The amalgamation is expected to support the concentration of economic activity and centrifugal forces towards the administrative centre (Egger et al. 2017).

It is believed that territorial amalgamation reforms improve the quality and effectiveness of public service delivery (Steiner et al. 2016). Tavares (2018) argues that studies examining the impact of local community integration on the quality of local services are in favour of the idea that larger local governments can provide better services to their citizens. However, improving the quality of

services through amalgamations comes at a cost: increasing the average size of local governments increases their ability to provide more diverse and better services to citizens, but these expanded local governments are more expensive (Tavares et al. 2018, p. 4). It should be noted that there is an impact of amalgamation on the quality of local democracy, as it can reduce the number of candidates in local elections, influencing domestic political effectiveness. Pre-amalgamation municipalities can feature more professional and responsive representatives and executives (Drew 2020, p. 53). At the same time, arguments for higher political efficiency of smaller municipalities were covered much less frequently (Blom-Hansen et al. 2014; Gendźwiłł et al. 2020, p. 14).

Territorial reforms at the local level are usually coupled with other policies, tailoring the scale of governance to the scale of problems (Swianiewicz et. al. 2022, p. 5), including incentivised inter-municipal cooperation, decentralisation, regionalisation, etc. The case of Ukraine (2014–2020) is based on the combination of the territorial amalgamation with administrative and financial decentralisation, which, in practice, is implementing under one reform. Arguments for decentralisation, as a rule, contains the following four theses:

1. Decentralisation provides a more efficient allocation of resources in the public sector. The system, in which decisions on the allocation of resources in the public sector are made at the regional and municipal levels, makes public choices more accurate, taking into account local characteristics of public preferences.
2. Decentralisation increases the accountability of public authorities in spending budget funds. The essence of this argument is that in decentralisation, the relationship between paid taxes and received public goods and services is more direct and transparent, as taxes are levied where budget expenditures are made.
3. Having its own tax base encourages regional and local authorities to take measures to expand it, i.e. to incentivise the development of regional and local economies.
4. Giving regional and local authorities the right to independently dispose of budget funds stimulates them to reduce unjustified expenditures in the public sector.

In the European practice, different models have been applied of the “conjunction” between the territorial and decentralisation reforms. Sometimes, functional decentralisation comes first and requires territorial adjustments; in other cases, territorial reform stimulates functional or financial decentralisation (Swianiewicz 2021).

2. Problems of local self-government in Ukraine and attempts to solve them

During the period of Ukraine’s independence, there were several attempts to carry out the administrative and territorial reform, and build an effective local self-government. For the first years of the Ukrainian state’s existence, the laws regulating the formation and functioning of local government changed. They sometimes established or abolished regional self-government, executive bodies of *oblast* and district councils, changed the status of their chairpeople, etc. (Panchenko 2011). A few years after the beginning of the formation of the domestic administrative system through the adoption of the Constitution of Ukraine and the current Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” (1997), the question of administrative and territorial reform arose.

The Constitution of Ukraine (1996) states in its article 7 that “local self-government is recognised and guaranteed in Ukraine”. The most important for the functioning of the local self-government and self-governance of Ukraine are Chapters IX–XI, which are related to the territorial system, the autonomy of the Republic of Crimea, and local self-government. Local self-government was defined as “the right of a territorial community – residents of villages or voluntarily amalgamated into a rural community of residents of several villages, settlements or cities – to independently resolve matters of local importance, within the limits specified in the Constitution and laws of Ukraine” (Article 140).

According to the Law of Ukraine on Local Self-Government in Ukraine (1997), the local government system includes local legislative and executive bodies: councils of people’s deputies and executive committees at all three levels of administrative and territorial units, i.e. in *oblasts*, districts (equivalent to Polish *poviats*), and *gromadas* [equivalent to municipalities (Pol. *gminy*)]. In recent practice, local self-government executive bodies in Ukraine acted only at the lowest level and were not cited at that time in most small rural and urban *gromadas*. The local self-government of regions

and districts was limited only to the existence of elected councils. The local and regional state administrations, subordinated to the president of the state and appointed by a decree, constituted the executive body at the regional and subregional level. Due to the lack of executive bodies of local self-government, all decisions, including financial ones, were made by the state administration in this area. Formally, the councils controlled the activity of local state administrations, although the possibility of the councils expressing no confidence in them was quite difficult (due to the requirement of a qualified majority of 2/3 of council members).

Since the adoption of the Constitution of Ukraine and basic regulations, the development of local self-government has taken place only at the level of territorial communities of cities of regional importance, as the vast majority of territorial communities were unable to fulfil all local government powers due to their excessive fragmentation and extremely weak material and financial base.

In 1997, Ukraine ratified the European Charter of Local Self-Government of the Council of Europe, thereby committing itself to decentralise the state in line with the principle of subsidiarity, which states that each level of government should be responsible for tasks that cannot be performed by lower levels. In practice, however, those provisions have not been implemented for almost 20 years.

The period 1997–2004 saw the first attempts at administrative reforms in Ukraine, which were embodied in the concept of the administrative reform (1997) and the state regional policy (2001). Although they did not envisage significant changes at the local level, their discussions put forward proposals for establishing full-fledged *oblast* self-governments and developing financial autonomy for local self-governments.

The next attempt at the administrative-territorial reform in Ukraine took place immediately after the Orange Revolution in 2004. In addition to the redistribution of power relations, the developed amendments to the Constitution of Ukraine proposed to review the borders of most of the existing administrative-territorial units. The new model of public administration was to give more power on the ground, consolidating the grassroots, i.e. the community. However, these intentions were accompanied by growing social tensions in the society due to the administrative amalgamation of territorial units. After all, reducing the number of village councils by four or five times would lead – in the public opinion of that time – to a decrease in promising rural areas, where only the primary school and the head-person would remain. Although the authors of the reform emphasised that no village would disappear and that there would be a minimum set of services in each settlement, there were fears that this set of services in villages that lost the status of village councils under the administrative amalgamation would be smaller than they would be if communities were enlarged voluntarily, realising the benefits of such an amalgamation (Tarasenko 2013). Thus, the attempt to form a new administrative-territorial system, one designed at the central level without the participation of communities, was not realised.

At the same time, the discussion on the need to reform the local self-government in Ukraine has been going on for many years due to the accumulation of many problems related to the ineffective self-management mechanism, such as, coming in the form of, for example (Świącicki 2014):

- a very large fragmentation of local government units – at the basic level, i.e. *gromada*, there were approximately 12,000 councils before the local government reform; most of these units had several hundred inhabitants and there the councils were unable to perform public functions, so they were, *de facto*, implemented by the regional state administration;
- competence problems – competencies were written quite vaguely, e.g. that a territorial unit must deal with schools (however, when it came to applying the provisions in practice, it turned out that practically every level deals with schools, including the local state administration, which reports to the president of the state);
- the fact that councils of small towns and villages elected by the inhabitants did not have their executive apparatus (councils pass local law from time to time, but in most cases, drafts of these legal acts are prepared by the state administration, which also deals with their implementation);
- local self-government authorities not having their funds – each year the *oblasts* and districts had to negotiate their budget with the government, and the lowest-level self-government units had to negotiate with the districts;

- local governments often not having their communal property, but only property in use (therefore, they could not sell it or change its purpose).

To solve these problems, the reform of local self-government and the territorial organisation of power was introduced in Ukraine with the aim of improving the management of sustainable development in the territory.

3. Regulatory and legal support for the territorial and decentralisation reform in Ukraine

As the biggest problem was considered to be the presence of more than tens of thousands of city, town, and village councils – unable to perform their own and delegated powers – the focus of the reform developers was on the issue of the consolidation of territorial communities that will be able to govern more effectively (Swianiewicz 2002). International research on the practice of uniting local communities in different countries of the world shows that the amalgamation of communities into more affluent ones is carried out to improve the quality of public services, enhance management efficiency, and promote participatory democracy (Ebinger et al. 2019, p. 3).

Among the challenges to the introduction of decentralisation in Ukraine during the period of 2014–2020 was the problem of the coherence between the expected and the established regulatory framework for reform. At the same time, it was envisaged to amend the Constitution of Ukraine in terms of the formation of executive bodies of regional and district councils, modelling of administrative-territorial units in the regions. However, in the face of challenges to territorial integrity, the Verkhovna Rada of Ukraine failed to adopt a decision on constitutional changes in the decentralisation of power (Shevchenko et al. 2019, p. 13). The political reality made its adjustments to the sequence of steps to implement the decentralisation of power. The key role in the development of the reform belonged to the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine, which, since April 2014, has adopted more than ten important regulations in this area (see Figure 1).

The Sustainable Development Strategy “Ukraine 2020”, approved by the Presidential Decree of January 12, 2015, added decentralisation to the list of priority reforms necessary to ensure European living standards in the country. The goal of the decentralisation policy was to “move away from the centralised model of governance in the country, ensure the capacity of local self-government and build an effective system of territorial organisation of power in Ukraine, fully implement the European Charter of Local Self-Government, subsidiarity, universality, and financial self-sufficiency” (Presidential Decree No. 5/2015).

The directions, mechanisms, and terms of formation of an effective local self-government and territorial organisation of power within the implementation of decentralisation were laid down in the "Concept of local self-government and territorial organisation reforming of power in Ukraine", which was adopted by the Cabinet of Ministers of Ukraine on April 1, 2014.

According to the Action Plan for the implementation of the "Concept", the reform priorities included the formation of approximately 1,500 self-sufficient territorial communities capable of stimulating local development and providing quality and affordable public services at the basic level of local self-governments. The implementation of the "Concept" provided for the creation of a legal basis for the voluntary amalgamation of territorial communities already in 2014.

The first step in this direction was the adoption of the Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" of June 17, 2014, which allowed communities to unite their efforts to solve common economic and other problems, as well as to implement joint development projects. Forms of inter-municipal cooperation included the implementation of joint projects, which involves: the coordination of the activities of the subjects of cooperation and their accumulation of resources for a certain time to jointly implement relevant measures; the joint financing (maintenance) by the subjects of cooperation of enterprises, institutions, and organisations of communal ownership; the formation of joint utilities, institutions, and organisations by the subjects of cooperation. An additional incentive for the cooperation of territorial communities was to be the support inter-municipal cooperation projects from the Regional Development State Fund. However, an interest of communities in inter-municipal cooperation at the beginning of the reform was low, in particular in 2014, when only two cooperation agreements were signed in the Khmelnytskyi *oblast* (MCTDU 2021).

The precondition for a real decentralisation was the adoption at the end of 2014 of many amendments to the Budget and Tax Codes, which enshrined financial decentralisation. Thus, incentives were introduced for the amalgamation of territorial communities, which:

- clearly defined the terms of approval of local budgets, regardless of the adoption of the state budget (until December 25, 2017);
- defined redistributive powers of public authorities and local governments following the principle of subsidiarity;
- assigned about 50 sources of income to local budgets and initiated incentives for communities' tax capacity;
- introduced a flexible system of horizontal equalisation of tax capacity of territories depending on the level of personal income tax revenues per capita (CMU 2017).

Along with this, the key moment in the formation of affluent communities was the adoption of the Law of Ukraine "On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities" (2015) and the "Methodology of formation of capable territorial communities" (2015), approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. The law gave the amalgamated territorial communities (ATCs) the same powers as cities of regional significance enjoy; normalised direct inter-budgetary relations of the ATCs with the State budget; provided financial support for the ATCs (the total amount of special state support is distributed between ATCs' budgets in proportion to their area and population), etc. According to this law, the process of voluntary amalgamation of communities must take into account historical, cultural, and ethnic factors, and the quality and accessibility of public services provided in ATCs cannot be worse than before the consolidation. The methodology of forming capable territorial communities regulated the requirements for long-term plans for the formation of community territories in each *oblast* as well as defined the criteria for potential administrative centres of the ATCs.

In conjunction with the financial encouragement of the processes of voluntary amalgamation of communities, the expansion of the powers of the local self-government of amalgamated communities has created a legal basis for forming a rational balance between ATCs' powers and financial resources to ensure them (see Figure 2).

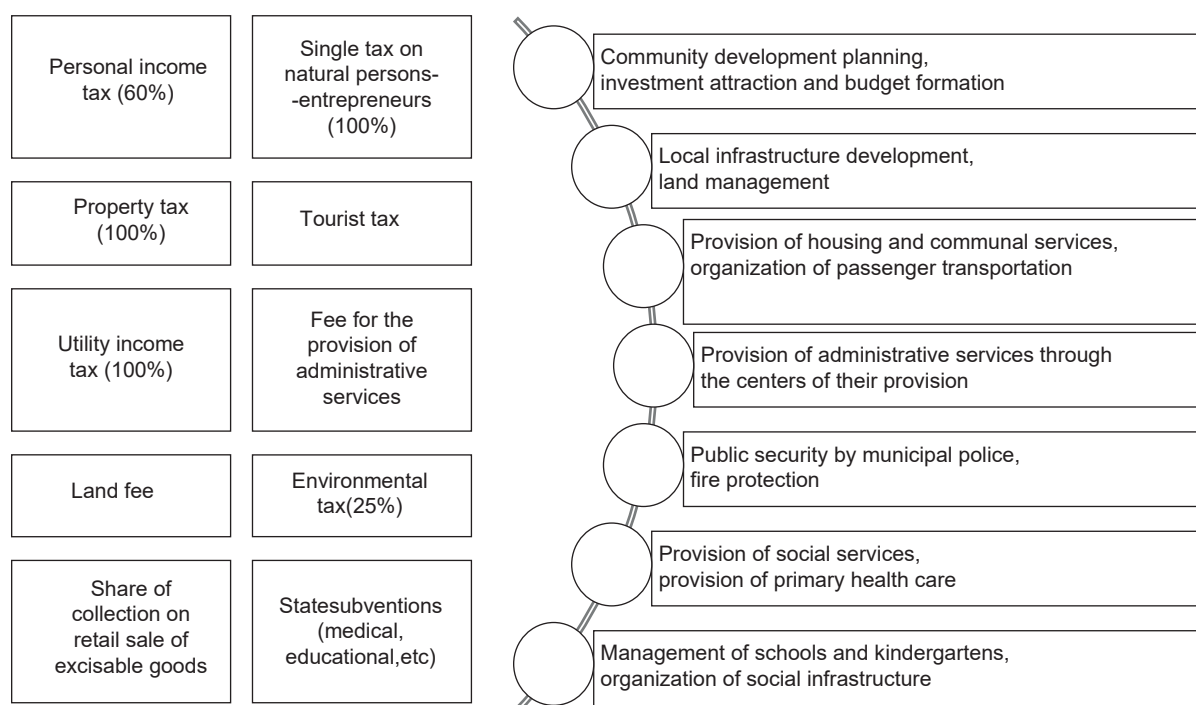


Figure 2. Comparison of the main sources of financial income and the list of own powers of the amalgamated territorial community

Source: own elaboration.

An additional stimulus in increasing the pace of formation of affluent communities was the legal support for the voluntary accession of territorial communities to the already formed ATCs. This became possible owing to the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Voluntary Accession of Territorial Communities” of February 9, 2017. According to the simplified procedure, the law provides the right to join the ATC to those communities that have the appropriate common border and belong to this consolidation in line with the long-term plan for the formation of the territories of the communities of the region. According to the law, the head of the ATC which is joined by a neighbouring community is not re-elected, and elections of the ATC’s council deputies are held only in the annexed territory.

Within a year, the accession mechanism was applied to cities of regional importance, i.e. key centres of economic activity. Thus, on April 3, 2018, legislative changes were adopted in terms of voluntary accession of territorial communities of villages/settlements to territorial communities of cities of regional significance (Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine “On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities” Concerning Voluntary Accession of Territorial Communities of Villages, Settlements to Territorial Communities of Cities of Republican and Regional Significance”). This law provided a simplified opportunity to unite the respective communities on the grounds of the annexation of territories, which does not require re-elections of the respective mayor and the relevant city council.

With the next local elections approaching (October 25, 2020), which were provided by the Constitution of Ukraine, the Government completed the formation of the ATCs in the state (except for the occupied territories), approving the administrative-territorial structure of the basic level. This has led to a transition from voluntary amalgamation to decision-making at the central level. In turn, on July 17, 2020, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the formation and liquidation of districts” to reorganise the district (subregional) level of administrative-territorial organisation of the state. The formation of new and the liquidation of the existing districts has ensured the compliance of the system of administrative-territorial organisation of the district level of Ukraine with modern requirements and European standards, which will help determine a reasonable territorial basis for the executive and relevant local governments.

4. The process of territorial communities' amalgamation in Ukraine since 2014

The Law of Ukraine "On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities" provided for several successive stages of the process of amalgamation of territorial communities and defined the time frame of these stages. It should be noted that by Article 4 of this Law, the voluntary amalgamation of territorial communities of villages, settlements, and cities was carried out in compliance with the following conditions:

- 1) within the amalgamated territorial community there can be no other territorial community which has its own representative body of local self-government;
- 2) the territory of the amalgamated territorial community must be inseparable and the boundaries of the ATC are determined by the external boundaries of the jurisdiction of the councils of the ATC;
- 3) the amalgamated territorial community must be located within the territory of the Autonomous Republic of Crimea, one *oblast*;
- 4) historical, natural, ethnic, cultural, and other factors influencing the socio-economic development of the amalgamated territorial community are taken into account when making decisions on the voluntary amalgamation of territorial communities;
- 5) the quality and availability of public services provided in the amalgamated territorial community may not be lower than before the amalgamation.

The administrative centre of the ATC was defined as a settlement (village, city), which has a developed infrastructure and, as a rule, is located closest to the geographical centre of the territory of the ATC.

The whole process of the voluntary amalgamation of territorial communities can be divided into two parts: (1) preparatory actions – i.e. the initiation of the amalgamation, the study of the proposal to initiate the amalgamation and its public discussion, consideration of the proposal to unite at a session of the council (initiator), the amalgamation of adjacent territorial communities, public discussion and consideration of the proposal to unite at the session of the council of the adjacent territorial community; and (2) the procedure of voluntary amalgamation of territorial communities – i.e. formation of a joint working group; preparation and approval of the draft decision on the voluntary amalgamation by all territorial councils sending a draft decision on the amalgamation of territorial communities to the regional state administration to provide an opinion on its compliance with the Constitution and laws of Ukraine.

Figure 3 presents the results of changes in the administrative-territorial system as a result of the reform of the territorial organisation of power in Ukraine in 2014–2020.

The process of voluntary amalgamation of UTCs in Ukraine can be considered dynamic: 1029 UTCs were formed in 2015–2019. They amalgamated 4698 territorial communities, which was 42.9% of the total number of basic level councils as of January 1, 2015. In 2020, the territory of the formed UTCs was 44.2%, while almost 70% of the population lived in UTCs and cities of regional significance. The average number of territorial communities that voluntarily amalgamated into one UTC was 4.6, and the average population of one UTC was 10,284 (MCTDU 2020a).

However, the principle of voluntariness did not allow a rapid change and led to a delay in this process, and, as a consequence, the incitement of a certain frustration in the society. Since the beginning of the reform, the key obstacle to an effective decentralisation has been the low activity of citizens and their unwillingness to take responsibility and make decisions. This created an opportunity to manage the process of decentralisation 'from above', i.e. the district and *oblast* leadership, which often pursued the goal of not rushing to unite. At the same time, the process of implementing the reform involved the risk of socio-economic differentiation into wealthier and poorer communities. It intensified with the flow of resources to the newly amalgamated communities, leaving behind those communities that delayed amalgamation (International Alert 2017, p. 12).

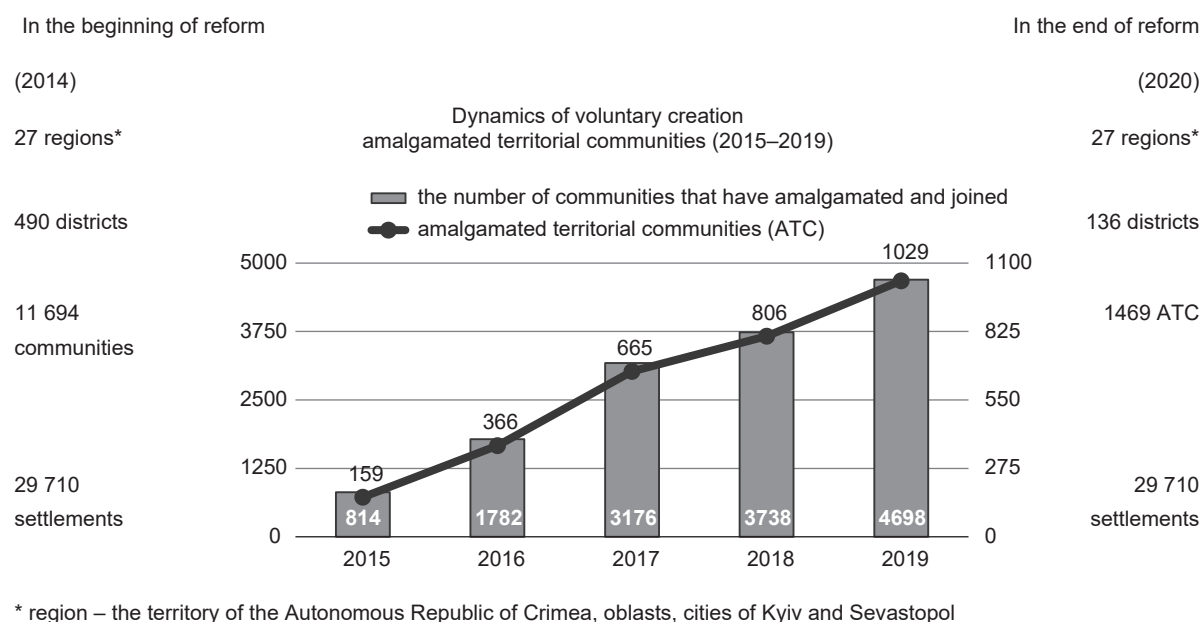


Figure 3. Changes in the administrative-territorial structure in Ukraine in 2014–2020

Source: own study based on Ostapenko et al. 2020, MCTDU 2020a.

Following the implementation of the reform, the Government of Ukraine still decided to forcibly complete the administrative-territorial reform. However, it was not possible to create ATCs throughout the country voluntarily within 4 years. Therefore, in June 2020, the Government decided to complete the process of community amalgamation by administratively forming 1,469 ATCs, including those already established. This was also dictated by the holding of regular local elections throughout Ukraine in October 2020. At the same time, the issue of reforming the subregional level of public administration arose. After preliminary consultations, the Verkhovna Rada of Ukraine decided to establish 136 districts, as opposed to 490 districts that had functioned before the reform. However, at the beginning of 2021, the range of powers that should be vested in public authorities at the district level remains unclear, given the new decentralised system of public administration. The discussion on the establishment of the institute of prefects at the district level continues, outlining their powers to ensure the legitimacy of the activities of local governments to prefects (Makarova and Duda 2017, p. 17). In particular, there is a separate supervision of local government decision-making and responses in case of violations of the Constitution and laws of Ukraine in the form of warnings, court appeals, and the cancellation of illegal acts.

The reform of local self-government and territorial organisation of power in Ukraine took place without their enshrinement in the state constitution. The adoption of the draft law amending the Constitution of Ukraine on the decentralisation of power, which had previously been approved by the Verkhovna Rada on August 31, 2015 (Draft Law of Ukraine... 2015), blocks an item not directly related to the reform on the specifics of local self-government in some districts of Donetsk and the Luhansk *oblasts*. The formation of a system of public administration at the district level requires amendments to the Constitution of Ukraine, which is why this process will be practically difficult to implement in the future.

5. The results of the financial decentralisation implementation and related problems

In the process of the voluntary amalgamation of territorial communities, the issue of financial support for the implementation of the new powers of local governments was fundamental. At the beginning of the reform, the map of self-sufficient territorial communities in the state was presented in the form of long-term plans for the formation of community territories in terms of regions. In the

case of formation of UTCs by such long-term plans, the Cabinet of Ministers of Ukraine recognised the relevant communities as capable, as required by law. As a result, UTCs gained expanded powers to provide public services, direct inter-budgetary relations with the state budget, as well as received several subventions and subsidies (including those granted due to the horizontal equalisation of tax capacity).

The financial decentralisation in the period of 2014–2019 showed an increase in own revenues of the general fund of local budgets by more than 4 times, while the share of local taxes and fees in own revenues of local budgets increased from 0.7% (2014) to 27.5% (2019) (see Figure 4).

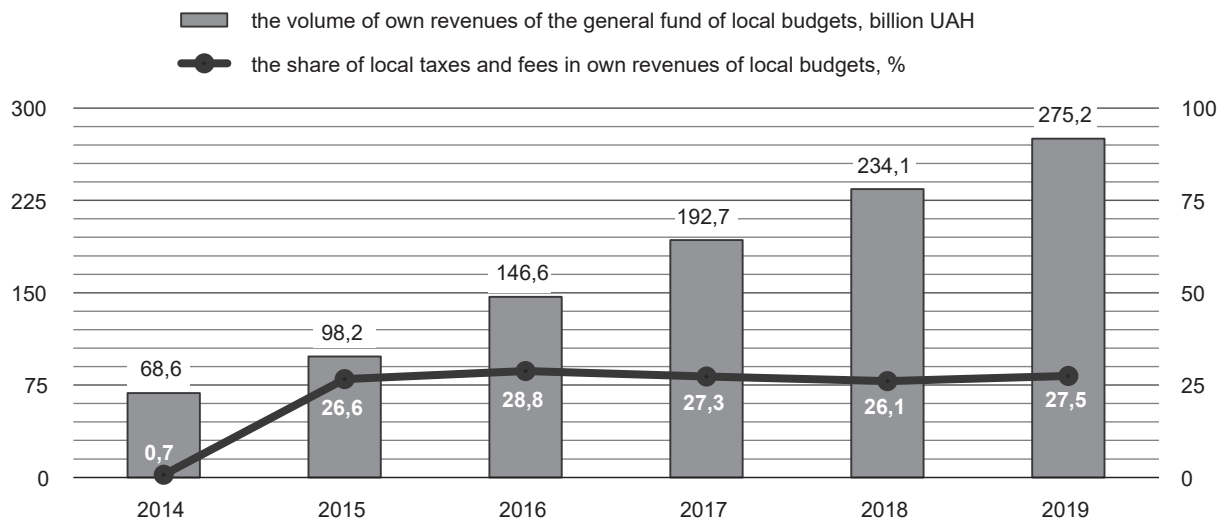


Figure 4. The dynamics of growth of own revenues of the general fund of local budgets in 2014–2019

Source: MCTDU 2020b.

An important aspect of stimulating the development of UTCs in Ukraine is the state's support for their development. The following forms should be included here: funds to support sectoral regional policy, subsidies for the development of rural healthcare, funds for the construction of football fields, subsidies for infrastructure and social and economic development, the State Regional Development Fund.

In 2019, when compared to 2014, state financial support for the development of territorial clusters and the expansion of their infrastructure increased by 41.5 times (to 20.75 billion UAH) (MCTDU 2020b). The most important subsidies from the state budget are those for education and health protection, and these are not negotiated. The algorithms used to calculate them are quite complicated, but since they are constant and precise, no territorial cluster negotiates their amounts every year. An important element of these solutions is the principle that if a cluster saves on expenses in a given year, it does not reduce subsidies in the next year. This assumption aims to stimulate local authorities to organise the school network, as it is mostly a remnant of the Soviet era.

ATCs faced many problems, including the unsatisfactory state of social infrastructure; the need to repair and restore roads in settlements; the wear and tear of heat, sewage, water supply networks, and housing, etc. Solution of these challenges requires significant financial resources and time. The actual capacity of the formed ATCs demonstrates the financial problems that became even clearer after the reform. The reasons for the lack of budget funds to address pressing local issues was researched by the all-Ukrainian sociological survey among the population of Ukraine, conducted by the Centre for Social Indicators in August–September 2020, commissioned by the Council of Europe Decentralisation and Local Government Reform in Ukraine in cooperation and coordination with experts of the Council of Europe, experts on local self-government, and the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine (see Figure 5).

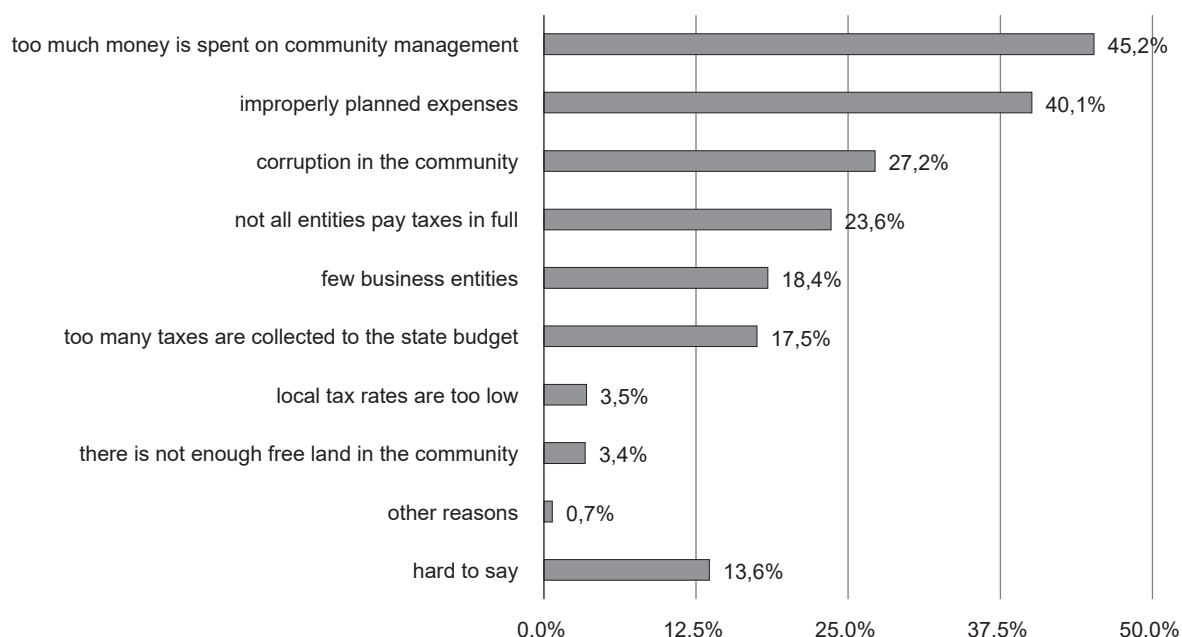


Figure 5. Reasons for lack of budget funds to solve urgent local problems¹

Source: CSI 2020, p. 71.

Most Ukrainians consider excessive community management costs (45%) and improperly planned expenditures (40%) to be the main reasons for the lack of funds. Another 27% of the respondents recognise corruption in the community, 24% – that not all businesses pay taxes in full. 18% of the respondents are of the opinion that there are simply few business entities in the community and that too many taxes are collected in the state budget of Ukraine (CSI 2020). Thus, the low level of professionalism of local government officials, corruption at the local level, the shadow economy, and low business activity are the factors that will hamper the development of territories, despite the success of the local government reform and territorial organisation in Ukraine.

ATCs face the problems of the degradation of local territories, caused by the decline of local economies, low living standards and social capital, social exclusion, the migration of economically active population, unsatisfactory state of the environment, and more. These territories need a revitalisation policy as a set of targeted measures in the following dimensions: (1) *spatial* (a change of urban order, infrastructure development); (2) *economic* (business development, the cessation of inefficient economic activity); (3) *social* (the improvement of living and working conditions, the development of social capital); (4) *cultural* (the formation of an urban identity, support for historical and cultural heritage); (5) *ecological* (environmental protection and rational use of natural resources). Each of these dimensions has its own specifics and orientation, but only their combination can be a basis for a strategic vision of the ATCs' recovery from the crisis.

Concluding remarks

The unsatisfactory ability of the vast majority of local governments among the approximately 11,000 local councils that existed before 2014 to exercise their powers (own and delegated) at the appropriate level necessitated the reform of local self-government and territorial organisation in Ukraine. The reform aimed to ensure the proper capacity of local communities to provide high-quality and affordable public services, in particular in the fields of education, culture, health, social protection, housing, communal services, etc. The increase in managerial efficiency was due to the

¹ A response to the question "Despite the increase in local budget revenues in the community (your village / town / city), there are often not enough funds to address many urgent local needs. What is the reason for this situation? Choose up to 3 answers" (% among all respondents, n = 2000). In the course of the research, the socio-political moods of adult residents of Ukraine (aged 18 and older) were studied through a survey.

amalgamation of territorial communities, in which local sources of budget, infrastructure, and human resources should be sufficient for local governments to decide on local issues in the interests of local communities.

The analysis of the results of the introduction of the administrative and financial decentralisation in Ukraine in 2014–2020 shows on the one hand the authority of local governments of large territorial communities to provide a wide range of public services, and on the other – an increase in revenues and fiscal autonomy of local governments, increasing public financial support, and the redistribution of taxes in favour of the lowest level of public administration.

For instance, ATCs gained expanded powers to provide public services, direct inter-budgetary relations with the state budget, several subventions, and subsidies (including due to the horizontal equalisation of tax capacity). Financial decentralisation in 2014–2019 showed an increase in own revenues of the general fund of local budgets by more than 4 times.

The reform of the administrative-territorial system took place through the voluntary amalgamation of territorial communities at the initial stage. The amalgamated territorial communities were designed taking into account the indicators of their financial capacity in accordance with the new model of interaction between the state and the community. However, the amalgamation of territorial communities could not be completed on a voluntary basis.

In 2019, preparatory work was carried out to complete the process of uniting communities before the next local elections in October 2020. The idea of the need to move from voluntary to forced creation of ATCs was also strengthened. Due to this factor, certain territorial communities tried to exercise their right by initiating the formation of ATCs, which had low levels of capacity to solve problems of local importance and provide high-quality public services. According to opinion polls, the main reasons for the lack of funds in the community involved too high costs of community management, improperly planned expenditures, corruption in the community, the fact that not all businesses pay taxes in full, etc.

The local elections in October 2020 were held on a new territorial basis, which included 1,469 ATCs (elections were not held in 31 communities located in the uncontrolled territory within the Donetsk and Luhansk regions). Thus, in 5 years, Ukraine has managed to complete the reform of the territorial organisation of power at the basic level, as well as to ensure a certain level of financial independence for local governments. At the same time, the amalgamation of districts – i.e. 136 districts as opposed to 490 districts – requires further and clearer regulation of the range of entities, powers, and financial sources of activities that will characterise this level of public administration. Also, the reform of local self-government remains unfinished in terms of establishing prefect institutions, adopting new versions of laws on local self-government, civil service of municipal bodies, etc., as well as amending decentralisation to the Constitution of Ukraine.

The method of the decentralisation of power chosen in Ukraine brings the state closer to the European Union by introducing the principles of subsidiarity and promoting local democracy. This reform of administrative-territorial decentralisation can serve as an example for post-Soviet and other countries seeking to build effective governance at the grassroots level.

References

- Constitution of Ukraine*, adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No. 30. Art. 141.
- Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” of May 21, 1997. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1997. No. 24. Art. 170.
- Law of Ukraine “On Cooperation of Territorial Communities” of June 17, 2014. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2014. No. 34. Art. 1167.
- Law of Ukraine “On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities” of February 05, 2015. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. No. 13. Art. 91.
- Law of Ukraine “On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Voluntary Accession of Territorial Communities” of February 09, 2017. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2017. No. 13. Art. 144.
- Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities’ Concerning Voluntary Accession of Territorial Amalgamation of Villages, Settlements

- to Territorial Communities of Cities of Republican and Regional Significance" of April 03, 2018. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2018. No. 20. Art. 190.
- Draft Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (On Decentralization of Power)" of July 1, 2015, retrieved from: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (accessed: 14.08.2021).
- Resolution No. 33 of the Verkhovna Rada of Ukraine "On the Formation and Liquidation of Districts" of July 17, 2020. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2020. No. 33. Art. 235.
- Order No. 214 of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Methodology of Formation of Capable Territorial Communities" of April 8, 2015, retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n#Text> (accessed: 14.08.2021).
- Order No. 333-p of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the Concept of Local Self-Government and Territorial Power Reforming in Ukraine" of April 1, 2014, retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (accessed: 14.08.2021).
- Order No. 591-p of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Action Plan on the Implementation of the Concept of Local Self-Government and Territorial Power Reforming in Ukraine" of June 18, 2014, retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p#Text> (accessed: 14.08.2021).
- Presidential Decree No. 5/2015 "On the Sustainable Development Strategy 'Ukraine 2020' of January 12, 2015, retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (accessed: 14.08.2021).
- CMU, 2014, *Ukraine and Poland signed a Memorandum of Cooperation in support of local self-government reform in Ukraine*, retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/news/247825260> (accessed: 14.08.2021).
- CMU, 2017, *Financial decentralization in Ukraine. The first stage of success*, retrieved from: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/48/Buklet_finansova_decentr__21.03.17_.pdf (accessed: 12.08.2021).
- CSI, 2020, *Results of the fifth wave of the all-Ukrainian sociological research among the population of Ukraine*, retrieved from: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/633/2020Report_UKR_ukr.pdf (accessed: 12.08.2021).
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., and Serritzlew, S., 2014, "Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System", *American Journal of Political Science*, 58(4), 51–73. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12096>.
- Brink, A., 2004, "The break-up of municipalities: Voting behavior in local referenda", *Economics of Governance*, 5(2), 119–135. <https://doi.org/10.1007/s10101-003-0068-0>.
- Drew, J., 2020, *Reforming local government*, Singapore: Springer.
- Ebinger, F., Kuhlmann, S., and Bogumil, J., 2019, "Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation", *Local Government Studies*, 45(1), 1–23. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530660>.
- Egger, P., Koethenbuerger, M., and Loumeau, G., 2017, "Local border reforms and economic activity", *CESifo Working Paper*, No. 6738 Category 1: Public Finance. https://econpapers.repec.org/paper/cesceswps/_5f6738.htm
- Erlingsson, G., 2005, "Modelling secessions from municipalities", *Scandinavian Political Studies*, 28(2), 141–159. <https://doi.org/10.1111/j.0080-6757.2005.00125.x>
- Gendźwił, A., Kurniewicz, A., and Swianiewicz, P., 2020, "The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies", *Space and Polity*, 25(1), 37–56, DOI: 10.1080/13562576.2020.1747420
- International Alert, 2017, *Decentralization in Ukraine: Achievements, Hopes and Fears*, retrieved from: <https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/08/Ukraine-Decentralisation-UK-2017.pdf> (accessed: 28.01.2022).
- Kuhlmann, S., and Bouckaert, G., 2016, *Local public sector reforms in times of crisis*, London, UK: Palgrave Macmillan.
- Lelechenko, A., Vasilieva, O., Kuybida, V., and Tkachuk A., 2017, *Local self-government in the conditions of decentralization of powers: Textbook*, retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/202/Місцеве-самоврядування-в-умовах-децентралізації.pdf> (accessed: 12.03.2022).
- Lima, R., and Neto, R., 2018, "Secession of municipalities and economies of scale: Evidence from Brazil", *Journal of Regional Science*, 58(1), 159–180. <https://doi.org/10.1111/jors.12348>.
- Makarova, G., Duda, A., 2021, *New district division: Problems of functioning, prospects of improvement*, retrieved from: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-07/novy-rayonny-podil.pdf> (accessed: 28.01.2022).

- MCTDU, 2020a, *Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government as of January 10, 2020*, retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (accessed:12.08.2021).
- MCTDU, 2020b, *Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government as of September 10, 2020*, retrieved from: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/Моніторинг__10.09.2020.pdf (accessed:12.08.2021).
- MCTDU, 2021, "Register of agreements on cooperation of territorial communities", retrieved from: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/rejestr> (accessed: 14.08.2021).
- Ostapenko, P., Perhaliuk, R., Bonchkovskiy, O., and Ostapenko, S., 2020, *Atlas of the administrative-territorial structure of Ukraine. New district division and territorial communities: 2020*. Kyiv, retrieved from: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/atlas_novogo_atu_2020.pdf (accessed: 14.08.2021).
- Panchenko, T., 2011, *The principle of subsidiarity in modern democratic development*, Kharkiv: Maidan.
- Shevchenko, O., Romanova V., and Bakhur N., 2019, "Formation of amalgamated territorial communities: expectations and reality", in: Y. Zhalilo (ed.). *Decentralization of power: an agenda for the medium term*, Kyiv: NISS.
- Steiner, R., Kaiser, C., and Eythorsson, G., 2016, "A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries", in: S. Kuhlmann and G. Bouckaert (eds.), *Local public sector reforms in times of crisis*, London: Palgrave-Macmillan.
- Swianiewicz, P., 2021, *What benefits territorial reform can actually provide*, retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/en/news/13582> (accessed: 14.03.2022).
- Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Houlberg, K., and Klausen, J. E., 2022, *Municipal Territorial Reforms of the 21st Century in Europe*, London: Routledge.
- Świąćicki, M., 2014, "Reforma samorządowa na Ukrainie: decentralizacja, nie federalizacja", *Fundacja Liberté*, retrieved from: <https://liberte.pl/reforma-samorzadowa-na-ukrainie-decentralizacja-nie-federalizacja> (accessed:14.08.2021).
- Tarasenko, N., 2013, "Some aspects of improving the administrative-territorial structure of Ukraine", *Constitutional Assembly*, 12(21), 19–47.
- Tavares, A., 2018, "Municipal amalgamations and their effects: A literature review", *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5–15.
- Tkachuk, A., Tkachuk, R., and Hanushchak, Yu., 2012, *Reforms in the Administrative and Territorial Structure of Ukraine: Lessons of History 1907–2009*, Kyiv: Legal Status.

Advantages and Disadvantages of the Local Government Reform in Ukraine and Other Countries: A Comparative Legal Analysis

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(88)/2022
© Autorzy 2022



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499528803

Rostyslav A. Kaliuzhnyi

National Aviation University, Department of Theory and History of State and Law, Faculty of Law, 03058, 1 Lubomyr Husar Ave., Kyiv, Ukraine; e-mail: kalyuzhnyi8165@acu-edu.cc; ORCID: 0000-0001-8701-6774

Yevhen O. Bytyrin

South Ukrainian National Pedagogical University named after K.D. Ushinsky, Faculty of Social Sciences and Humanities, 65000, 26 Staroportofrankivska Str., Odessa, Ukraine; e-mail: bytyrin8165@edu-knu.com; ORCID: 0000-0003-3915-4026

Liudmyla A. Shapenko

National Aviation University, Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, 03058, 1 Lubomyr Husar Ave, Kyiv, Ukraine; e-mail: shapenko8165@edu.cn.ua; ORCID: 0000-0001-7351-641X

Yaroslav V. Zhuravel

Academy of Labor, Social Relations and Tourism, Faculty of Law, 03187, 3A Kiltseva Road, Kyiv, Ukraine; e-mail: zhuravel8165@neu.com.de; ORCID: 0000-0003-4975-5650

Alona A. Lukashenko

National Academy of Internal Affairs, Department of Public Management and Administration, 03035, 1 Solomjanska Sq., Kyiv, Ukraine; e-mail: lukashenko8165@sci-univ.com; ORCID: 0000-0002-7623-9144

Abstract

Decentralisation in Ukraine is an important factor in the development of a democratic system of government. The reform of local self-government aims to create new relations between citizens, local authorities, and the state. The aim of the article is to conduct a comprehensive analysis of the local government reform in Ukraine and other countries in order to identify its main advantages and disadvantages as well as indicate ways to overcome the existing shortcomings in this area. The study determined that decentralisation in the country leads to democratic transformations of society based on civic initiative and responsibility, as well as provides a decent standard of living and quality services at the local level. The introduction of decentralisation can be observed in almost all areas, including administrative, political, financial, and social. This significantly affects the potential of the population and increases the responsibility of public authorities to the population. There is an increase in the level of public services with regard to economic, legal, political, social, and ethnic issues. Finally, proposals were made to make changes in the field of local self-government in order to overcome the existing problems in this area.

Keywords

decentralisation, amalgamated territorial community, administrative-territorial system, public authorities, local development

Introduction

Today, Ukraine is in a situation of a complex historical challenge, which manifests in the coincidence of external and internal circumstances: military, political, and information aggression by a neighbouring state as well as the encroachment on the sovereignty and territorial integrity of the country are complemented by shadowing and non-competitiveness. This state of affairs requires a quick and adequate response from public authorities, as only demonstrating the world's ability to consolidate in the face of threats and develop in spite of circumstances will help Ukrainians realise their desire to join the European civilisational space.

One of the most effective mechanisms for reforming the public administration system to ensure its efficiency and compliance with the requirements of the time is decentralisation – i.e. the transfer of managerial functions and powers of the central government to the local, regional level of government. In today's difficult environment, decentralisation, on the one hand, aims to give central authorities the ability to focus resources and attention on important external issues, while on the other hand, it allows local public authorities to effectively address local socio-economic problems, which will ultimately improve the general state of affairs in the state.

As can be seen in the example of European countries, the decentralisation of power entails the optimisation of local authorities, the strengthening of local self-governments, and the formation of united territorial communities in towns, urban villages, and villages (Lelechenko et al. 2017). The Government of Ukraine signed the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organisation of Power in Ukraine (Cabinet of Ministers of Ukraine 2014) (hereinafter the Concept) on April 1, 2014, in connection with current political processes and the state's course towards European integration. The concept underlines the importance of decentralisation in the country. Emphasis is placed on the need to create appropriate conditions in the field of ownership (land owned by amalgamated territorial communities) and finance (implementation of local self-governmental taxes and fees in a given administrative-territorial unit).

First of all, the decentralisation reform described in the article consists in establishing state power on the principles of universality and subsidiarity in accordance with modern canons that are in force in European countries, which provide decent living conditions and high-quality services to the population of amalgamated territorial communities. Moreover, decentralisation helps to involve citizens in decision-making. For example, the European Charter of Local Autonomy gives citizens the right to participate in local self-governments (Boryslavska 2018). Decentralisation is based on the principle of solidarity when the services provided to citizens meet their requirements and needs. Recognising the needs of citizens, local governments 'transfer' them to the central government, and therefore, citizens become participants in policy-making. When citizens control the most important local decisions and are free to contribute to the governance of their city, they become active actors in governance (Bratkovskyi 2018).

Decentralisation is a reform that involves the division of functions between central and local governments to make decisions close to the citizen. This approach avoids bureaucracy, which, in turn, makes it easier for citizens to participate in local self-government. Decentralisation can also be used to expand the means of communication available to citizens (Bakumenko 2021). In order to achieve the development of united territorial communities, local self-governmental bodies must have financial autonomy, which provides for the right to attract and spend income from the services for which they are responsible.

In addition, to improve public administration, some powers should be delegated to bodies that are not subordinate to the central government, but are elected or created by the community. Therefore, in order to create a perfect system of local self-governmental bodies, it is necessary to identify the advantages and disadvantages of the local self-government reform, taking into account the international experience. These provisions justify the relevance of the study.

The research aims at a comprehensive scientific and legal analysis of the advantages and disadvantages of the local government reform in Ukraine based on international best practices. In order to fully disclose the research topic, the following tasks were set: to describe the approaches to the concept of 'decentralisation' in Ukraine and abroad; to identify the main indicators of the amalgamated territorial communities in Ukraine and their state funding; to outline modern-world models of local self-government (in particular, to study the experience of Poland); to identify the main positive and negative aspects of the various stages of implementation of local government reform in Ukraine; to analyse the experience of other countries in reforming local self-governments; to provide scientifically-sound recommendations for improving the reform of local self-government in Ukraine.

Materials and methods

The research is based on the works of domestic and international scholars in the field of constitutional, administrative, and municipal law. Philosophical, general scientific, and special methods of scientific knowledge were used. The main philosophical methods were dialectical, which explored the main indicators of decentralisation in Ukraine and the world, and hermeneutics was used to interpret domestic and international documents on the local government reform and decentralisation of public power.

The logical, forecasting, and historical methods can be distinguished from general scientific methods. Thus, the concept of 'decentralisation' is analysed with logics, which made it possible to identify the objective patterns of the development of this phenomenon in legal science and state-building practice. It clarified the features inherent in decentralisation and specified the contemporary scientifically-justified concept of 'decentralisation'. The forecasting method was applied to substantiate the reforms necessary for public authorities and local self-governments. The historical method helped discuss the emergence and development of decentralisation as a legal phenomenon.

The special legal methods were of particular importance for the research. Using a formal-dogmatic method, the concepts of the decentralisation and reform of local self-government are defined. The problems regarding the implementation of constitutional and legal reforms of local self-government in Ukraine are singled out using a functional-legal method. In addition, the study of the advantages and disadvantages of the local government reform in Ukraine when compared to the international experience is carried out by the logical-legal and system-structural methods. These helped to identify ways to improve the current legislation in the field of local self-government and decentralisation. A comparative method was used to compare the local government reform in Ukraine and in other countries. Moreover, the method of legal modelling allowed the authors to formulate conclusions and proposals aimed at improving the current regulatory framework in Ukraine.

Regarding the theoretical basis, it should be said that many Ukrainian scholars have studied decentralisation processes in the context of local government reforms. In particular, much attention is paid to the theoretical and practical research on decentralisation and local self-government by authors such as I. I. Yurkevich (2017), O. M. Yaroshenko (Yaroshenko et al. 2018), V. Bakumenko (2021), O. Boryslavska (2018), M. Bratkovskiy (2018), B. Danylyshyn (2016), or A. Lelechenko (Lelechenko et al. 2017). Apart from that, O. Kyrylenko (2014), A. Melnyk (Melnyk and Vasina 2017), and A. Tkachuk (2015) have made a significant contribution to solving the problems of reforming the administrative-territorial system and ensuring the financial capacity of local self-governments.

Results

The municipal reform, the reform of local self-government, the decentralisation of power, and the reform of amalgamated territorial communities are all legal names for transferring powers to local self-governmental bodies, and they can be found in scientific publications and legislation in Ukraine and other countries. V. Bureha (Kruhlashov and Bureha 2021) notes that decentralisation is not a single or a separate reform, but a set of measures for the purposeful, systematic, and gradual transformation of the public administration system. Accordingly, the decentralisation of power is rightly called one of the most successful reforms in Ukraine. This success is due to the fact that the results of these reforms affect almost every citizen and have become particularly noticeable for residents of towns, urban villages, and villages. There are about 500 unofficial estimates of the concept of 'decentralisation' made by scientists, each of them having its scientific uniqueness. However, they all agree that decentralisation is a complex mechanism consisting of stages and a procedure for transferring all possible and necessary powers to local governments. This, for instance, includes the consolidation of territories based on administrative-territorial units. The main definitions of 'decentralisation' in different countries are presented in Table 1.

Table 1. Approaches to the concept of „decentralisation”

Scientist	State	The essence of decentralisation
Wedel J.	France	The process of delegating power and allocations from the central level to the local level (e.g. regions, districts, towns, urban villages, and villages). In such a way, the participation of the population in the development of their territorial community is directly traced. It also helps to increase the level of a society's democratisation (Wedel 2013).
Gibson D., Donnelly D., Ivanovich D.	the USA	The process of transferring decision-making powers from the highest to the lowest level within the country (Gibson et al. 1991).
Jean-Paul Faguet	the UK	Delegation of functions and powers by the government, with all the necessary administrative, political, and economic attributes. Local authorities act as separate units in the administrative-territorial and functional sense, according to the current regulations of the state (Faguet 1997).
Kalman Mizsei	Hungary	Decentralisation should be used for rapid economic growth and the reallocation of resources. To achieve effective development, local governments must have their own financial resources and tax base as well as the possibility to protect and use their share of central taxes (Swianiewicz 2002).
Lelechenko A.	Ukraine	Delegation of powers, resources, and responsibilities from central to local semi-autonomous public authorities, as well as to private business entities (Lelechenko et al. 2017).

Analysing the above definitions, it is worth highlighting that they differ only in administrative-territorial units characteristic of each country under scrutiny, while their essence is reduced to the process of delegating authority to the local level. The decentralisation of local self-governments is a very important process for the country's democratic development. Thus, decentralisation is defined as the process of the political devolution of fiscal policy and decision-making from the central level of the government to the local one. The decentralisation reform is taking place in almost all countries, especially in the developing ones and those undergoing significant political changes. It is carried out in order to challenge the monopoly of decision-making by the central government. Hence, this reform aims to:

- create a stable democratic system;
- increase the government's efficiency;
- stimulate the creation of a sustainable basis for economic development at the local and national levels;
- make the management more transparent;
- involve citizens in decision-making.

Decentralisation strengthens the principle of transparency and accountability. The principle of accountability works best at the local level, because the devolution of power makes the government more accountable for performing its functions. Moreover, decentralisation increases citizens' participation in basic decision-making, which has a direct impact on the community. The principle of sub-solidarity of the government closer with the citizens is the basic concept of decentralisation. It is also necessary to emphasise that decentralisation includes the following:

- deconcentration reduces the workload of the centre and brings the government closer to the citizens;
- there is a delegation of certain responsibilities and powers to administrative-territorial units;
- the central government transfers political, financial, and administrative powers to local authorities (Bratkovskyi 2018).

Decentralisation can be classified into the following types: administrative, political, budgetary, and market. The essence of administrative decentralisation is to maintain subordination to central authorities. Political decentralisation presupposes making management-related decisions. Budget decentralisation consists of the decentralisation of financial and material resources, which ensures the economic independence of administrative-territorial units. Market decentralisation is the division of analysis and managerial functions between public and private structures. These types reinforce the general trend and complement each other. It is interesting to note that most countries have already passed all stages of decentralisation.

Today, democracy is the most popular form of political organisation in society, which allows people not only to elect leaders, but also to control power. Despite all the problems that arise within the democratic form of the organisation of society, its state, and its political system, it is the power of the people that best copes with the challenges of today. The prolonged lack of political will to fully decentralise public administration has been one of the reasons for the intensification of separatist movements in the east of Ukraine. The consequences of the policy of total centralisation of power in the country include a considerable dependence of territories on the centre; low level of investment attractiveness of regions; vulnerable communities in terms of infrastructure, finance, and personnel; rural degradation; a difficult demographic situation; low quality of public services; low trust in government; high level of corruption; and low efficiency of management-related decisions.

The essence of the decentralisation reform in Ukraine is to unite territorial communities in order to preserve the administrative apparatus and implement far-reaching local development projects. The reform envisages the obligatory unification (consolidation) of territorial communities, taking into account other countries' positive experiences and historical development. Ukraine's state policy in the field of local self-government is based on the interests of residents of territorial communities. It provides for the decentralisation of power, i.e. the transfer of power, resources, and responsibilities from central government to local governments. This policy is based on the European Charter of Local Self-Government provisions and the best world standards of public relations in this area.

Voluntary association of territorial communities allowed the newly formed local governments to obtain the appropriate powers and resources that had been previously held by cities of regional importance. The interests of citizens living in the amalgamated community are now represented by the elected chairperson, deputies, and executive bodies of the community council, which ensure the exercise of statutory powers in the interests of the community. In the settlements that are part of the amalgamated community, the right of residents to local self-government and the provision of services to citizens is guaranteed by their elected elders (Malinovsky 2019).

According to the Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities", the increase and association of communities were carried out through voluntary association, taking into account the views of citizens. When planning for the creation of communities, it is mandatory to identify the potential resource opportunities of the community for economic and social development, as well as the ability to provide high-quality services to residents (Verkhovna Rada of Ukraine 2015).

The decentralisation reform, which began in 2014, has from the outset been aimed at strengthening the grassroots (territorial community), which has been given the greatest transfer of management of the social sphere, as well as the ownership of education and healthcare objects. The legislative basis for a radical change in the system of government and its territorial basis at all levels began to take shape in 2014. In April 2014, the Government approved the main conceptual document – the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power. After that, the Action Plan for its implementation was approved, which launched the reform (Verkhovna Rada of Ukraine 2014).

In order to implement the provisions of the Concept and the tasks of the Action Plan, it was necessary, first of all, to make appropriate changes to the Constitution of Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine 1996), as well as to form a package of new legislation. Amendments to the Constitution were primarily intended to address the formation of executive bodies of regional and district councils, the reorganisation of local state administrations into control and supervisory bodies, and determine a clear definition of the administrative-territorial unit – the community. Through the efforts of domestic specialists, practitioners, scientists, and experts, the draft amendments to the Constitution were developed and submitted for wide public discussion. The proposed changes were supported by the society and praised by the Venice Commission (International Centre for Policy Studies 2015).

Unfortunately, political circumstances did not allow the Verkhovna Rada of Ukraine to adopt the amendments to the Constitution on decentralisation, submitted by the President of Ukraine. Therefore, in 2014, the Government launched a reform within the current Constitution. During this time, the main package of new legislation had already been formed and is in force, and priority legislative initiatives are being implemented. This concerns Laws on Amendments to the Budget

and Tax Codes of Ukraine. Due to these changes, financial decentralisation took place, and local budgets increased by UAH 206.4 billion (from UAH 68.6 billion in 2014 to UAH 275 billion in 2019). It made it possible to start forming a capable basic level of local self-governments.

In April 2014, the Cabinet of Ministers of Ukraine approved the concept of reforming local self-government, which consists of three areas. The fundament lies in the formation of amalgamated communities at the basic level of the administrative-territorial structure of Ukraine. The second area is the creation of new districts, which will determine only what is within the competence of the district: communal property, secondary medicine, boarding schools, etc. The rest of the district's powers will be transferred to the amalgamated communities. The third direction concerns the region. In fact, the boundaries of the regions will not change; they will be renamed into regions, i.e. the number of regional centres will remain the same (Orlovskaya and Kiryukhin 2021).

Only the form of government is changing. The community is becoming the main territorial unit and has a chairperson and an executive committee that perform all community managerial functions. The villages that are part of the amalgamated community elect elders, who are members of the executive committee of the amalgamated community and perform the same functions as in the village council. The next level is the district and the region. District and regional councils will be elected here and there, which should create executive committees instead of the district and regional administrations. In 2015–2019, 982 amalgamated territorial communities (ATCs) were voluntarily established in Ukraine. These ATCs included about 4,500 former local councils (out of almost 12,000). Such rates of inter-municipal consolidation have been rated as very high by international experts (Kyiv City Council 2017).

The law also introduced the institution of elders in the ATCs, who represent the interests of rural residents in the community council. In 2018, the amalgamated communities received almost 1.5 million hectares of agricultural land outside the settlements. They created a mechanism for solving common problems of communities: waste disposal and recycling, development of common infrastructure, etc. Hundreds of communities have already used this mechanism. State support for regional development and community infrastructure development during the reform increased by 41.5 times: from 0.5 billion in 2014 to 20.75 billion UAH in 2019. Due to this support, more than 12,000 projects were implemented in the regions and communities in 2015–2019.

In a further step, a package of laws on expanding the powers of local governments and optimising the provision of administrative services was introduced. This made it possible to delegate to local governments the appropriate level of authority to provide basic administrative services: registration of residence; issuance of passports; state registration of legal entities and individuals, entrepreneurs, associations of citizens; registration of civil status; property rights; land issues, etc. The amalgamated territorial communities will be able to make external borrowings, independently choose institutions for servicing local budgets in terms of development budget, and own revenues of budget institutions. With the adoption of the law on the decentralisation of powers in the field of architectural and construction control, and the improvement of urban planning legislation, local governments have the right to determine their own urban policy.

Communities will have the right to dispose of land outside settlements. Four bills have already passed the first reading, which will decentralise the provision of basic administrative services and return to local governments the powers they had had, namely in terms of the registration of real estate, business, and the authority to register residents. The main novelty is the prescribed procedure for recalling a deputy. This is a very important feature of the law; the total number of deputies of local councils is significantly reduced (Storonyanska and Belya 2020).

The new legal framework has significantly strengthened the motivation for inter-municipal consolidation in the country and created the appropriate legal conditions and mechanisms for the formation of viable territorial communities of towns, urban villages, and villages, which unite their efforts to solve urgent problems. The new model of financial support for local budgets, which have gained some autonomy and independence from the central budget, has also proved its value. As a result, during the first phase of the reform by 2020, communities had significantly strengthened their finances and powers in the organisation and regulation of the social sphere, in particular subordinate preschool, primary, and basic (gymnasium) school as well as primary healthcare institutions (Kruglashov 2018).

The second stage of the reform was marked first by the decision in June–July 2020 on the consolidation of administrative districts from 490 to 136 (Government Portal 2021), and then the adoption of a number of legislative acts, including amendments to the Budget Code of Ukraine in terms of education and healthcare, as of July 1, 2021. On the balance of districts, there are no institutions that provide relevant services (Verkhovna Rada of Ukraine 2010); such institutions are transferred to the newly created territorial communities and a small part of them passes to the regional subordination. Launched in 2020, when district powers were delegated to communities, *oblasts*, and even the central government, this model raises a number of issues (The Verkhovna Rada of Ukraine 2020).

Ukraine's international policy is aimed at European integration. Thus, in our opinion, there is an urgent need for a constructive use of international experience in carrying out democratic reforms, including the development of an independent and effective system of local self-governments. When studying the international experience of implementing decentralisation mechanisms, a number of differences can be identified. Some successful projects have not become widespread in Ukraine, while others are only now being prepared for implementation. The phrasing "a complete decentralisation of power" is often used in the local law. This process is quite complex and long, but necessary for the formation of independent and capable territorial communities. Today, Ukraine is facing the task of creating its own model of decentralisation. The system of governance that has developed in Ukraine, i.e. the government–region–district–village–council, has deprived local authorities of the opportunity to pursue effective policies in the interests of residents.

The expediency of decentralisation is evidenced by the practice of other countries. International experience shows the importance of decentralisation for countries in the process of profound changes in the system of the regulation of social relations. Moreover, decentralisation is an effective way to change the essential characteristics of a society. For example, in Poland, 85% of local-community budgets are used without the consent of the central government, while in Switzerland, each local community decides what percentage of taxes it will pay to the centre (Zhuravel 2007).

In addition, the successful implementation of local government reforms can be confirmed by Sweden, Denmark, and Finland. In Sweden, for example, the association of municipalities with a centre in neighbouring cities is enshrined in law. In Finland, attempts were made to reduce the number of municipalities "from above", as was done in Sweden and Denmark. After much discussion about territorial reform, the principle of voluntary unification prevailed. State subsidies have been introduced to fulfil the tasks and powers provided by the state in the fields of education and the social protection of children. In addition, to further unite territorial units, the state was guided not by administrative, but by financial and economic methods, and provided additional allocations and subsidies. However, voluntary reforms have yielded positive results. Therefore, they need to be adapted to the reform in Ukraine (Ruzhetska 2017).

It is also worth mentioning that in implementing the reform, France was primarily concerned with increasing subnational autonomy, creating regional autonomy, and reducing the weight of the state and prefects in the local government. It is interesting to note that France had previously been considered as the most centralised government. Today, it is a country with more than 36,000 territorial communities and one of the five countries with the greatest economic potential. France passed a law on the formation of agglomerations, namely the formation of communes from several settlements. This will solve the problems of the community, save state material resources, and help the territory to earn money on its own. The policy of this country is the transfer of powers from the state to municipalities and the transfer of administrative functions of the state to local governments (Arkhyenko 2018).

Similarly, Sweden has not avoided a broad reorganisation of local government due to the "paradox of numbers" (Demchak 2015). There was a need to reconsider the number and size of local units, as by the mid-1940s there were more than 2,000 communes with a population of only a few hundred inhabitants. Such communes were constantly short of funds and, therefore, could not perform their functions effectively. During the reforms in Sweden, a number of legislative and organisational measures were implemented to reduce the number of municipal units by maximising their size. As a result, the number of municipalities decreased by almost ten times, i.e. in 2003, there were only 290 municipalities with an average population of 30 thousand people. At the same time,

the functions and responsibilities between the central, regional, and local levels of government were reviewed and redistributed. Their main goal is to strengthen decentralisation in management and expand the capacity of local authorities to address all issues related to the lives of the population under their jurisdiction (Tkachuk 2015).

Accordingly, the highest level of decentralisation of local self-governments is observed in Sweden. Alongside Norway and Denmark, this country is introducing the “free local self-government”, which increases the level of local autonomy and independence from the centre. It aims to improve the sphere of public administration as well as controls various aspects of transformation and activation of local self-governmental bodies. At the same time, local conditions are taken into account, and local communities and governing bodies are endowed with significant powers and opportunities for local management. Municipalities participating in the experiment (only voluntarily) receive considerable freedom from the authorities. Moderate pressure and some time constraints on the voluntary reunification period in Sweden are prompting Ukraine to look for similar methods. Given the public's complete distrust in public authorities, Sweden's reforms are useful in terms of understanding the reality (or the lack thereof) of voluntary association (Demchak 2015).

One of the most striking examples of successful municipal reforms of this type is the reform carried out in Poland, which is a country particularly close to Ukraine in terms of its geopolitical and cultural-historical features. The idea of self-government in Poland is not to manage local affairs in general and to represent the interests of the state, but to represent the interests of the community which chooses its government. At the same time, local governments operate under the supervision of state bodies that monitor the implementation of laws.

After the first free elections on May 27, 1990, Poland embarked on the path of a complete reform of local self-government, decentralisation, and the creation of conditions and opportunities for direct democratic influence of citizens (Osypenko 2019). There are three levels of territorial self-government in this country: voivodeship (Pol. *województwo*), county (Pol. *powiat*), and municipality (Pol. *gmina*). At the voivodeship level, as in Ukraine, there is a government administration headed by a voivode appointed by the prime minister, and a self-governing administration with a legislative body (Pol. *sejmik*), whose members are elected in regional elections, as well as an executive body headed by the marshal, who is appointed by the legislative body.

A voivodeship is a unit of administrative division of the highest degree, consisting of counties. Local self-governmental bodies of the voivodeship perform tasks in the field of healthcare, culture and the protection of monuments, social assistance, family policy, the modernisation of agricultural lands, spatial planning, environmental protection, water management and flood control, public transport and public roads, physical culture and tourism, and consumer protection. A county is a self-governing administrative-territorial unit of the second level. A typical county consists of several neighbouring municipalities. The tasks of the county administration include, *inter alia*, the provision of secondary education, the maintenance of county roads, and the maintaining of healthcare facilities. It is also responsible for labour market policies. Legislative power in a county belongs to an elected council. The council appoints the mayor, who is the leader of the county executive.

Municipalities are the main unit of territorial self-government in Poland. Their crucial role in the system comes from the subsidiarity rule, according to which all public tasks are by default performed by municipalities unless they are assigned to other institutions by specific legal acts. The main task of a municipality is to meet the community's needs, in particular in terms of landscaping, public order, education, utilities, social assistance, and more. The true managerial independence of the commune is ensured, first of all, by its financial independence, the availability of property, and own sources of income. Polish legislation provides the commune with a fairly wide list, including tax revenues (agricultural tax, real estate tax, vehicle tax, stamp duty, market fees, municipal income tax on individuals and legal entities, etc.), income from municipal property, interest on commune funds accumulated in bank accounts, or subventions and grants from the state budget (Dolnicki 2001).

Poland has a system in which grassroots territorial units have much more financial, economic, and administrative capacity than they do in Ukraine. Moreover, regions have much more responsibility and are accountable to the community (Novikovas et al. 2017). In case of violating by local self-governmental bodies the legislation which is in force in the country – and in other cases

determined by law – the voivode has the right to dissolve the local self-governmental body and call new elections.

To maintain the balance and establish a certain control in the field of local self-government, the function of overseeing the legality of the activities of Polish local self-governmental bodies has been established. The specificity of the whole system of local self-governments in Poland is that the construction of their levels was based on the principle of complementarity, not absorption. That is, each subsequent level of a self-government performs only those functions that cannot be performed at a lower level. They are also based on clear and understandable criteria for the division of territories, functions, and responsibilities. Owing to such measures and to competent delimitation of competencies, the Polish authorities managed to establish the work of the government at the local level.

As a result, the division of powers between central and local authorities has changed in the country. The reform process also reduced the number of civil servants, which positively affected the reduction of budget expenditures on management. In addition, the mechanism for the redistribution of tax revenues between state and local budgets was reformed. Today, communities' budgets account for about 40% of income taxes, almost 7% of corporate tax revenues, and 100% of real estate taxes. In the process of centralisation in Poland, the cooperation of the regions was chosen as a basis, which included the creation of free economic zones and the provision of assistance from one region to another in conditions of surplus and budget deficit. An important consequence of the administrative-territorial reform was the separation of government and business, which guaranteed every citizen the right to freely conduct business under favourable conditions.

The result of decentralisation was a clear division of functions and powers between the state and the local authorities. Thus, the main goals of the Polish government included international policy, national security and defence, and the development of strategic directions for the advancement of the state. The local authorities were tasked with managing their affairs, in particular: the economic development of the regions, the disposal of budget funds and property of the local community, independent financial management, as well as bringing the service system closer to the population. Decentralisation-related changes in Poland have had a significantly positive impact on the development of local communities and the country as a whole. Thus, according to experts, the Poland of today is the most attractive country for investment among Eastern European countries, and its main investors include the European Union as well as companies from the United States, Germany, and France (Kyiv City Council 2017).

Despite the great success of Polish reform, there is a big problem with the distribution of public finances. Self-governmental units are financed by means of direct transfers from the state budget (general subventions), limiting the territorial communities' independence in solving local problems, which they received under the Constitution. Most of the property transferred by the state to communal ownership belongs to the commune, and counties and voivodeships depend on the central budget. Another negative consequence of the Polish territorial reform, which our state must take into account, is the large difference between rural and urban mines and counties in the amount of resources that these self-governing units can dispose of. Nevertheless, the Polish experience shows that making public administration effective without decentralisation is not realistic in modern Europe.

In choosing the decentralisation model, Ukrainian reformers, based on the successful experience of similar reforms in developed countries, have agreed that the Polish decentralisation model is closest to the Ukrainian reality, and the experience of Polish reforms can be most helpful in reforming Ukraine. Following the signing in Warsaw on December 7, 2014, of the Memorandum of Cooperation between Ukraine and Poland in support of the local government reform, a team of Polish experts and prominent reformers was involved in the decentralisation process.

However, the current results of the decentralisation reform suggest that the reform is not as successful as the authorities declare it to be. The main reasons for the problem include the principle of voluntariness, which is the basis of administrative and territorial reform in Ukraine, which does not allow for simultaneous changes (as it happened in Poland), which, in turn, delays the decentralisation process and causes some frustration in a society and strengthens its opponents. Moreover, in Ukraine, there are a significant number of poorly-managed reforms in the central administration

and an insufficient level of governance at the regional level; this is in contrast to Poland, where there was a single “reform headquarters”, which dramatically reduces the efficiency of the process, the inconsistency of decentralisation, and sectoral reforms.

Also, the successful implementation of Polish reforms was largely due to the clear “division of labour” between the parliament, the government, experts, and non-governmental organisations, which acted as the above-mentioned single “reform headquarters”. In Ukraine, there are numerous reforms of management offices in the central administration – under the President, the Verkhovna Rada, the Cabinet of Ministers, and the Ministry for communities and territorial development in Ukraine, which is responsible for the process of decentralisation reforms. At the same time, the lack of coordination and coherence in the work of these bodies and the lack of a single centre of government at the national level complicates the reform process considerably. With a significant number of reforms at the central level, there is an insufficient level of governance and coordination of processes at the regional level.

Discussion

The purpose of the amalgamated territorial community is to improve the quality of public services. It is worth noting that larger communities can provide relevant services more efficiently, especially in view of economies of scale (Swianiewicz 2002). The results of a comparative analysis of associations of territorial communities in different countries show that local governments in communities with a population of 25–250 thousand are considered to be the most effective (Ebinger et al. 2018). Obviously, this conclusion is not universal, as public services can differ greatly between small and large communities. For example, patrol police will work more effectively in small communities, and large communities will be able to provide better-specialised health services.

Large communities have become more able to provide their residents with a wide range of specialised and capital-intensive public services. At the same time, researchers are warning against the risks of simultaneous growth in their value. In this way, the amalgamation of local communities strengthens the capacity of local governments to provide more diverse and high-quality services to community residents. An analysis of the practical implementation of the reform in European countries shows that in the vast majority of cases, the ability of self-governing bodies of the amalgamated territorial community to provide high-quality public services is growing (OECD 2014).

A competent financial decentralisation naturally directs the national economy towards reducing corruption and towards stable economic growth while at the same time promoting the democratisation of regional governance and improving the efficiency of public administration in general, thus achieving the main managerial goal, namely ensuring the rights and legitimate interests of the population (Kozlovskiy et al. 2019). It is these expected consequences that make decentralisation a crucial tool for reforming Ukraine’s public administration system.

The results of the reform, which was aimed at building a qualitatively new system of local self-government – which was based on changing the basic level of administrative-territorial organisation by creating a territorial community – included the following: giving local governments more rights at their disposal; strengthening their interest in increasing revenues to local budgets and finding additional sources of their contents; strengthening the material and financial basis of settlements; initiating the emergence of new centres of economic activity; and others. As a result of these innovations, local communities have the opportunity to improve the quality of public services, implement social and infrastructure-related projects, create conditions for attracting investment and local business development, develop and implement local development programmes, etc. (Khrebtii 2019).

The success of the reform in improving the material security of towns, urban villages, and villages, as well as expanding their powers to use available resources contributes to the creation of economic centres at the local level and conditions for unlocking the internal potential of communities. Among the most important achievements are the completion of the unification of territorial communities, the consolidation of districts, budget decentralisation, and the improvement of mechanisms for uniting communities without holding new elections to local self-government bodies.

The achievements include increasing local budget revenues as a result of budget decentralisation, completing the process of community unification, approving a new administrative-territorial

division of Ukraine due to the consolidation of districts, reviving economic activity in the ATC, developing forms of cooperation between communities, and increasing the involvement of residents in the social and political life of their communities. In general, decentralisation already at the first stage of its implementation provided the citizens with more opportunities to influence direct changes in their community. After all, it is easier to influence the government in the community, and not, for example, the district and regional councils at once.

Despite the fact that decentralisation processes have led to many positive changes at both the national and local levels, they are accompanied by the emergence of many problematic issues and are characterised by contradictions that need to be resolved. In particular, regional and district councils still do not have fully-fledged executive bodies (executive committees), which is a violation of the European Charter of Local Self-Government.

Also, critical problems in this area include the lack of constitutional consolidation of reforms related to decentralisation, the lack of legal regulation of the communities' ability to dispose of agricultural land, and a significant increase in tensions between the centre and the regions. The problem of the politicisation of local self-governmental activities due to the peculiarities of the electoral system also needs to be solved. In addition, certain dangers of the possible "enclavisation" of ATCs on linguistic or ethnic grounds should not be underestimated (Kruhlashov and Bureha 2021).

A significant disadvantage also comes in the form of the low qualification of specialists in community management, taxation, investment, innovation, and project financing, which leads to an inefficient use of financial resources, or the inability to absorb government subsidies by amalgamated territorial communities. This is due to the fact that the vast majority of amalgamated communities live and are formed exclusively in rural settlements, while young and highly-qualified working professionals prefer cities (Osipenko 2019).

However, the consolidation of the decentralisation reform needs the biggest amount of attention. Due to political reasons, the necessary amendments to the Constitution could not be adopted, which is why it was decided that decentralisation should be implemented through the adoption of new – and by amending the existing – regulations within the current Basic Law. Another rather serious and complex problem related to the financial resources of communities is the lack of a mechanism for differentiating the budget associated with the creation of territorial communities. According to the current regulations, there is currently no mechanism that would regulate the redistribution of the county budget in connection with the creation of a community on its territory. As a result, community associations must function according to the budget approved by the district council by the end of the budget year (Shevchenko et al. 2020).

In our opinion, the priority of reforms is to amend the Constitution of Ukraine. Without solving this problem, it is impossible to fully continue the reform of decentralisation and ensure the proper functioning of the state as a state body and public institution. It is necessary to create a new administrative-territorial system, compile a new list of competencies of local authorities, and define the competencies of the regional and subregional levels of government. The decentralisation of the fiscal sector has become one of the main drivers of community integration. However, the imperfection of the legal framework and the inadequate management of the decentralisation process have both led to the emergence of communities with very large disparities in resources. Accordingly, the state should take additional measures for financial equalisation in order to ensure the implementation of the guarantee to citizens in the context of social function.

Based on this, we propose the following scientific and practical recommendations to address the identified problems:

- for the Verkhovna Rada of Ukraine – to adopt amendments to the Constitution, draft laws on decentralisation, and amend the Law on Local Self-Government;
- for the Cabinet of Ministers of Ukraine – on this basis to develop and adopt relevant bylaws;
- the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers, together with relevant experts and associations of local self-government in Ukraine – to analyse the new zoning and correct its shortcomings and inconsistencies with current conceptual and regulatory documents.

Other than this, care should be taken to ensure the formulation of personnel policies at the national level, aimed at direct the training of highly-qualified managers and their reserves for work in amalgamated communities, including rural areas. It is also important to establish a clear and

transparent mechanism for delimiting community budgets and the existing district budgets by central authorities, i.e. the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Conclusion

Decentralisation as a process of transferring part of the powers of the central government to local governments has long been considered in Ukraine as an important element in providing real power directly to citizens, bringing democracy in this country to the Western democratic standards. After all, according to international experience, especially in the European Union, more and more cases that concern citizens the most are resolved at the local level, without the need for state involvement. At the same time, such an opportunity exists only where affluent communities had been formed that have both the appropriate authority and the proper material and financial resources to meet the needs of their residents.

During this study, a thorough analysis of the advantages and disadvantages of the decentralisation reform in Ukraine was conducted. Over the years of the decentralisation of power in Ukraine, it has been possible to identify certain achievements and problems that still need to be addressed. The significant achievements of this process include the completion of the unification of territorial communities, the consolidation of districts, budget decentralisation, and the improvement of the mechanism for uniting communities without holding new elections throughout the ATCs. These positive achievements should also include the revival of economic activity in the ATCs and the formation of new opportunities for cooperation between communities with the aim of solving common problems.

At the same time, there are still unresolved issues that require a considerable amount of effort and attention of the authorities. These include, for example, the lack of the constitutional consolidation of reforms related to decentralisation processes, the lack of legal regulation of the ability of communities to manage agricultural lands as they are outside them, and the significant increase in tensions between the centre and the regions. The problem of the politicisation of local self-governmental institutions due to the peculiarities of the electoral system needs to be solved, too. Other dangers which should not be underestimated include the indirect election of elders and the possible 'enclavisation' of ATCs on linguistic or ethnic grounds. Most of these problems require proper legislative regulation and political will on the part of the state leadership. Their successful solution requires public discussions, consultations with experts and scientists, and, of course, broad involvement of the residents of the communities themselves in solving these problems.

The use of international experience is quite important. Reforms in other countries show that decentralisation plays an important role in the transformation of society and in the transition to democracy. In general, its implementation is observed in the administrative, political, financial, and social spheres. In addition, it significantly contributes to the development of human potential, government accountability, the quality of public services, and the democratisation of society, as well as it facilitates solving economic, legal, political, social, and ethnic problems. This study analysed the reforms of local self-governments in other countries, in particular in Poland, which in its geopolitical and cultural-historical features is particularly close to Ukraine. A comparative analysis of the Polish and Ukrainian models of decentralisation and the reform process helped to identify the factors that hinder the effective use of the Polish reform experience in Ukraine.

It should be noted that international experience has made it possible to identify the following aspects that will aid the implementation of decentralisation in Ukraine: increasing the level of responsibility of local authorities for their activities; expanding the responsibilities, powers, and rights of municipalities to address local issues and make decisions; implementing the decentralisation reform while preserving territorial integrity; establishing the principle of subsidiarity to overcome problems and conflicts of interest between state executive bodies and local governments; introducing regional policy to ensure regional development; and distributing rights, responsibilities, and powers of different levels of government to achieve a balance of interests between them.

References

- Arkhylenko, I., 2018, "Foreign experience of decentralization of power: Lessons for Ukraine", *Public Administration and Local Self-Government*, 4, 7–15.
- Bakumenko, V., 2021, "On the issue of evaluating the scientific results of Ukrainian scientists", *Collection of Scientific Works of NAPA*, 1, 15–22.
- Boryslavska, O., 2018, "Constitutional jurisdiction in the European model of constitutionalism", *Law of Ukraine*, 1, 93–106.
- Bratkovskiy, M., 2018, "Decentralization of the power system – a way to create new opportunities for the development of the civil environment", *Mechanisms of Public Administration*, 1, 163–178.
- Cabinet of Ministers of Ukraine, 2014, "Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine", retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (accessed: 15.03.2022).
- Danylyshyn, B. M., 2016, "Decentralization in EU countries: lessons for Ukraine", *Regional Economy*, 1, 116–223.
- Demchak, R. E., 2015, "Foreign experience of decentralization of public administration: Analysis and possibilities of application in Ukraine", *Formation of Market Relations in Ukraine*, 12, 15–20.
- Dolnicki, B., 2001, "Gminas and counties in the system of local self-government of Poland", *Bulletin of the Ukrainian Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, 62–64.
- Ebinger, F., Kuhlmann, S., and Bogumil, J., 2018, "Territorial reforms in Europe: Effects on administrative performance and democratic participation", *Local Government Studies*, 45(1), 1–23.
- Faguet, J.-P., 1997, "Decentralization and Local Government Performance", retrieved from <http://www.fao.org/3/ad697e/ad697e.pdf> (accessed: 17.03.2022).
- Gibson, J., Ivancevich, J., and Donnelly, J., 1991, *Organization: Behavior, Structure, Processes*, Homewood, IL: Irwin.
- Government Portal, 2021, "Decentralization reform", retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsiyi> (accessed: 13.03.2022).
- International Center for Policy Studies, 2015, "The essence of decentralization reform is the ability of regions to solve local issues independently, at the expense of their own resources", retrieved from <http://icps.com.ua/sut-reformy-detsentralizatsiyi--spromozhnist-rehioniv-samostiyno-za-rakhunok-vlasnykh-resursiv-vyrishuvaty-pytannya-mistsevoho-znachennya/> (accessed: 18.03.2022).
- Khrebtii, I., 2019, "Foreign experience of decentralization at the local and regional levels", *Investments: Practice and Experience*, 6, 138–142.
- Kozlovskiy, S., Butyrskiy, A., Poliakov, B., Bobkova, A., Lavrov, R., and Ivanyuta, N., 2019, "Management and comprehensive assessment of the probability of bankruptcy of Ukrainian enterprises based on the methods of fuzzy sets theory", *Problems and Perspectives in Management*, 17(3), 370–381. doi:10.21511/ppm.17(3).2019.30
- Kruglashov, A. M., 2018, "European model of local self-government: guidelines for Ukraine", *Power and Management: Collection of Scientific Papers*, 5, 29–42.
- Kruhlashov, A., and Bureha, V., 2021, "Achievements and difficulties in the implementation of decentralization of power in Ukraine", *Aspects of Public Administration*, 9(2), 68–74.
- Kyiv City Council, 2017, "Foreign experience of decentralization reforms", retrieved from: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform> (accessed: 13.04.2022).
- Kyrylenko, O. P., 2014, *Local Finances*, Ternopil: Economic Thought of TNEU.
- Lelechenko, A. P., Vasilieva, O. I., Kuybida, V. S., and Tkachuk, A. F., 2017, *Local self-government in the conditions of decentralization of powers*, Kyiv: NADU.
- Malinovsky, V.Ya. (2019). Cities in decentralization reform: problems and prospects. *Power and Management: Collection of Scientific Papers*, 6, 12–21.
- Melnyk, A., and Vasina, A., 2017, "Structural transformation of the national economy of Ukraine as a factor of modernization of the institutional basis of its development", *Journal of European Economy*, 1, 84–92.
- Novikova, A., Novikoviene, L., Shapoval, R., and Solntseva, K., 2017, "The peculiarities of motivation and organization of civil defence service in Lithuania and Ukraine", *Journal of Security and Sustainability Issues*, 7(2), 369–380.
- OECD, 2014, "OECD Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet", retrieved from <https://www.oecd.org/regional/oecd-regional-outlook-2014-9789264201415-en.htm> (accessed: 12.04.2022).

- Orlovskaya, Yu. V., and Kiryukhin, R. O., 2021, "Decentralization of power in Ukraine: problems and prospects for development", *Economic Space*, 172, 87–92.
- Osypenko, S. O., 2019, "Decentralization of power: advantages and disadvantages of the current stage of implementation of the reform", in: R. A. Kozlov (ed.), *Strategic potential of state and territorial development: Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference* (Mariupol, October 2019). Mariupol; Kryvyi.
- Ruzhetskaya, I. V., 2017, "Local self-government reform: experience of foreign countries and domestic practice", in: *Theory and Practice of Public Administration and Local Self-Government*, 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2017_2_24.
- Shevchenko, O. V., Romanova, V. V., Zhalilo, Ya. A., Aleksenko, T. M., Barannik, V. O., Barinova, D. S., Bahur, N. V., Valyushko, I. V., Golovka, A. A., Dvignun, A. O., Izhak, O. I., Kalashnikova, O. E., Kovalevskaya, S. V., Kuts, G. M., Lisogor, L. S., Malyarevsky, E. V., Makarov, G. V., Maksimenko, O. P., Nesterenko, V. V., Pavlenko, I. A., and Khiminets, V. V., 2020, *Decentralization and formation of regional development policy in Ukraine*, Kyiv: NISD.
- Storonyanska, I., and Belya, A., 2020, "Features and problems of public control over the implementation of local budgets of territorial communities", *World of Finance*, 4(65), 103–117.
- Swianiewicz, P., 2002, "Size of local government, local democracy and efficiency in delivery of local services – international context and theoretical framework", retrieved from http://pdc.ceu.hu/archive/00006908/01/LGI_Consolidation-or-Fragmentation_2002.pdf (accessed: 13.04.2022).
- The Verkhovna Rada of Ukraine, 2020, Law of Ukraine No. 562-IX "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Definition of Territories and Administrative Centers of Territorial Communities". Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/562-20> (accessed: 10.04.2022).
- Tkachuk, A., 2015, *The Scandinavian way. Experience of reforms of administrative-territorial organization and local self-government in Denmark and Sweden*, Kyiv: Logos.
- Verkhovna Rada of Ukraine, 1996, *Constitution of Ukraine*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- Verkhovna Rada of Ukraine, 2014, *On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
- Verkhovna Rada of Ukraine, 2015, *About voluntary association of territorial communities*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
- Wedel, J., 2013, *Administrative law of France*. Moscow: Progress.
- Yaroshenko, O. M., Vapnyarchuk, N. M., Lozovoi, S. V., Yakovleva, G. O., and Yakovlyev, O. A., 2018, "General-compulsory medical insurance: World experience", *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 9(5), 1829–1838.
- Yurkevich, I. I., 2017, "Decentralization and reform of local government in Ukraine", *Actual Problems of Jurisprudence*, 3, 100–104.
- Zhuravel, Ya. V., 2007, *Administrative and legal status of local governments*, Kyiv: Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Tamed Ugliness: The Problems of Shaping and Appreciating the Aesthetics of Polish Urban Spaces

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(88)/2022
© Autorzy 2022



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499528804

Anna Gralewska

Institute of Socio-Economic Geography and Spatial Management,
University of Gdansk, ul. Bażyńskiego 4, 80-309 Gdańsk;
e-mail: gralewska.anna@gmail.com; ORCID: 0000-0001-5796-2006.

Abstract

This article is an attempt to compile the existing knowledge from many fields about the aesthetics of Polish urban space: the conditions of its creation, its perception, and the problems it currently faces, of which a pressure for absolute aestheticisation appears to be the most dangerous. Through a multidisciplinary literature review as well as an analysis of public discourse and interviews with experts, the author attempts to answer the question about why there is such a large discrepancy in the assessment of the aesthetics of urban spaces in Poland, as well as how this is influenced by cultural, legal, administrative, and historical conditions.

Keywords

aesthetics of public space, urban aesthetics, cityscape, spatial management, Polish cultural landscape, post-socialist urban culture

Introduction

While observing the Polish public discourse, waves of interest in the urban aesthetics become apparent. Every now and then, the discussion surrounding the question about why Poland is so unsightly returns, which usually happens in response to the publicising of the exceptionally unsuccessful aestheticisation or revitalisation of a public space. Public concern for the state of the aesthetics in Poland has been growing as a result of the publication of every high-profile book about its collapse, or with the approaching local government elections.

In the 2014 survey titled *Poles about architects*, conducted by the Public Opinion Research Centre (2014), 67% of Poles stated that they were satisfied with the aesthetics of Polish cities. While these results surprised the Society of Polish Architects and City Planners – which for years had been proclaiming the decline of the aesthetics of the Polish cityscape at conferences and industry meetings – they were widely echoed by public opinion. They were especially surprising in the context of the growing media discussion about the ugliness of Poland.

The media more and more frequently have claimed that: „Our streets look like a fair” (this quote comes from the radio programme titled “Our whole, ugly Poland”; Panek 2013, par. 2). Between 2012–2015, two popular reports were published that were entirely devoted to the poor condition of the aesthetics of public space in Poland (Sarzyński 2012; Springer 2013a). During this period, there was also widespread publicity about the government’s work on the so-called „Landscape Law,” an act that was supposed to save the landscape of Polish towns and villages. Why is there such a discrepancy in the valuation of the aesthetics of Polish cities? Is Poland truly so unsightly, and if so, why do not most Poles seem to notice it?

The research problem of this study is the difference in the valuation of the aesthetics of Polish cities by their inhabitants, experts, and between their opinions and the actual image of Polish urban spaces. The author tried to extract the reasons for the present-day condition of the Polish urban landscape in terms of management, law, culture, and complicated historical and political conditions. Those circumstances, despite their local character, reflect a certain pattern of cultural influence on the space of the entire post-socialist region. In Polish urban studies, no multidisciplinary synthesis of the conditions of the surprising attitude of modern Polish society towards the aesthetics of urban space has appeared yet.

The following considerations are the aftermath of the work titled *The Process of the Aestheticisation of Public Space in Poland* (Gralewska 2014), many years of professional work in spatial development, and participation in numerous expert workshops, consultation meetings, and conferences. This long-term observation of the winding path of this topic in the public discourse allowed the author to adopt a broader perspective on these seemingly unsolvable questions.

Materials and methods

The article focuses on modern large Polish cities. It is in them where attempts to beautify and recreate urban space are the most intense and where the community response is strong. However, this discussion also applies to small towns, where, mainly due to the low involvement of urban planning experts and enthusiasts, Polish aesthetic (dis)tastes are most readily apparent in the urban space.

The author reviewed literature from the fields of history, urban planning, geography, cultural studies, philosophy, and environmental psychology. Public discourse has also been analysed by means of examining Polish laws, public opinion polls, the nationwide media, and social media. Moreover, two individual in-depth interviews were conducted with the then heads of the Public Space Aesthetics Departments of two Polish cities, namely Warsaw and Gdańsk.

For the review, mainly Polish scientific literature of the 21st century was selected. This was justified by the need to adopt the point of view of reflections or research conducted in the Polish socio-cultural reality. Reference was made to reportages from the 2010s documenting changes in the perception of aesthetics and beauty in the face of the boom of social media and their pressure on “fast aesthetics”.

Results and discussion

To understand the aesthetics of space

A subjective feeling of thrill, concentration, admiration for perfection, joy, deep reflection, a desire for closer recognition, a sense of participation in something sublime and permanent, which guides us towards the human community, as well as a feeling of enriching our own identity – all this is called an aesthetic experience (Ziołowicz & Szejnabis-Zdyb 2012). How is space supposed to respond to such a wide spectrum of emotions and feelings? According to environmental psychology, the aesthetics of space involves „actions aimed at defining, understanding and, consequently, shaping such features of the environment that would be a source of pleasant experiences” (Bell et al. 2004, p. 724).

The literature repeatedly quotes that beauty is in the eye of the beholder. „The traditional conception of an aesthetic experience assumes a certain immediacy: I arrived, I saw, I experienced” (Potocka 2007, p. 165). However, beauty and aesthetics are not equivalent notions. The conceptual framework of the aesthetics of space is more than spatial order, but still less than beauty of space. Aesthetics is guided by sensory cognition – beauty is detached not only from existence, but also from nature. For the ancient and medieval authors, beauty „went up”, i.e. it appealed to the intellect, while aesthetics descends to the level of sensual qualities (Jaroszyński 2002). Beauty refers to immaterial, even absolute values, while aesthetics refers to physicality, i.e. to matters accessible to the human senses.

A great deal of knowledge about aesthetics of space is provided by environmental psychology, particularly in the work of researchers such as Denis Dutton (2010), Stephen Kaplan and Rachel Kaplan (1975 after Bell et al. 2004), or Maria Lewicka (2012) et al. Regardless of cultural differences or individual tastes, all people have similar biological and social needs, and are characterised by similar physical features that determine what environments can become ‘affordances’ that allow their needs to be met (Gibson 1979 and 1986 after Bell et al. 2004). Kaplan’s preference model essentially just adds that people are looking for both calming and stimulating impulses in space, but never at the same time. The readability and harmony of space satisfies the need for control.

Features such as the complexity and mysteriousness of the environment enable people to improve their skills and fulfil their need for engagement and growth.

According to Abraham Maslow (1948 after Lewicka 2012), human needs form a hierarchically-ordered system based on the principles of relative advantage, in which the level of satisfaction of each need is significant, as they all influence each other. Expectations of a high level of aesthetics in space generally appear after a relatively high level of satisfaction is reached with regard to all needs lower in the hierarchy. The need for an aesthetic environment, belonging to the group of self-fulfilment, is based on contact/being with something stimulating, which enriches the quality of human life (see Figure 1). Achieving higher and higher levels of needs' satisfaction – beginning from the basic need to survive – is a marker of human growth.

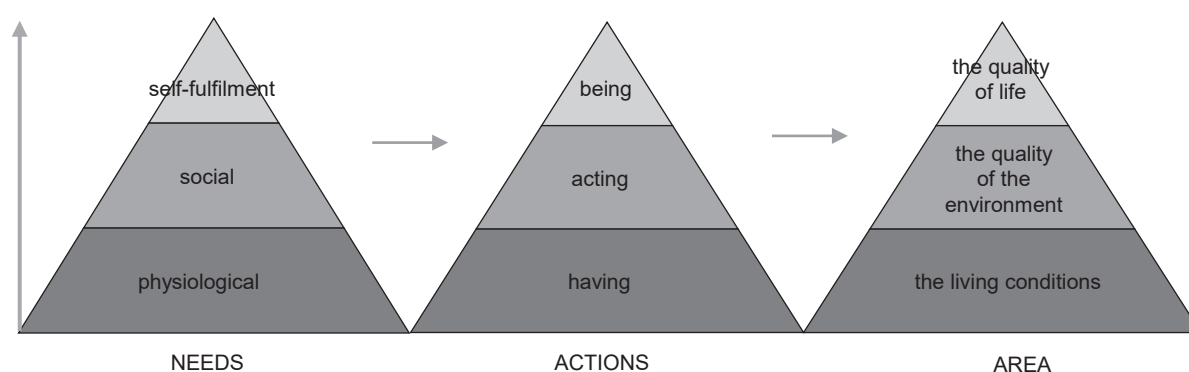


Figure 1. Needs, activities, and areas of life structured in the Maslow's pyramid

Source: own study based on Porteous 1996, p. 7.

From the theoretical point of view, however, the perception of space is strongly dependent on the psychological and cultural construction of the recipient. There are two layers of the perception of space (Lisowski 2003): the objective layer, dominated by rational aspects related to the usability of space, and the subjective layer, based on emotional aspects, where space is a source of aesthetic and intellectual experiences. The first two stages of perception are strongly conditioned by the psychosomatic abilities of the recipient, while the remaining ones depend on the cultural filter (see Figure 2). In this process, we cannot forget about habituation. By constantly operating in places overloaded with stimuli or arranged accidentally, a person becomes insensitive, indifferent to the need for beauty, unable to make demands in this respect.

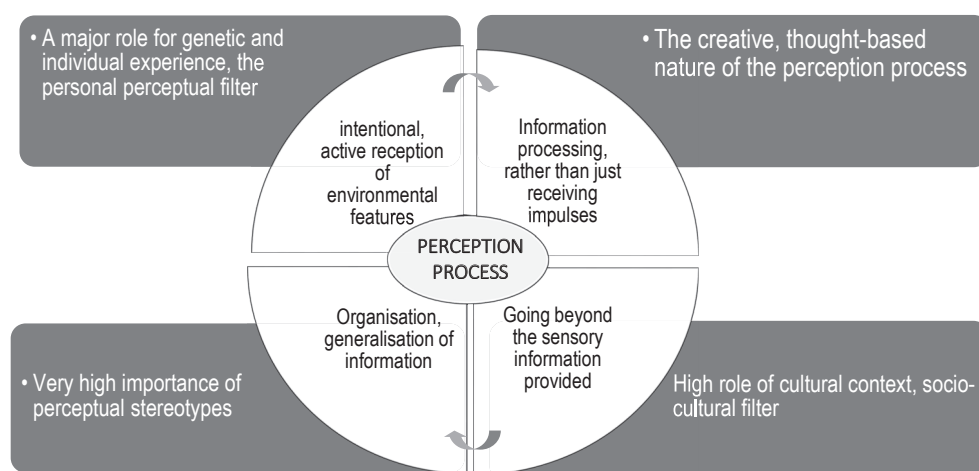


Figure 2. The process of the perception of space

Source: own study based on Kaczmarek and Szafrńska 2007.

To sum up, the perception of the aesthetics of space is generally, but not entirely, a personal issue. Despite the cultural and individual differences or the historical variability of aesthetic needs and the ways of satisfying them, they still constitute one of the universal human needs. Many aesthetic activities, although well-intentioned by their creators, are received critically. On the other hand, actions that irreversibly destroy the beauty of places remain unresponsive by residents and local authorities. In both cases, the question arises: who to blame? The recipient or the author?

Who ruins the aesthetics of the Polish urban space?

Sharon Zukin (1998) wrote that public space, although it belongs to everyone, has always been the subject of great competition for its control. Whoever controls the public space defines the „programme” to represent society. Therefore, it is not surprising that the Polish public space and its aesthetic dimension remain the object of interest of many groups with different, often conflicting interests and needs. In the 2014 study titled *Poles about architects*, the respondents stated that the local authorities had the greatest impact on the appearance of Polish cities (55% of responses), followed *ex aequo* by architects, administration, and building inspection officials (11% each). Investors/Developers ranked only 3rd (8%) and the fewest responses fell on residents (4%).

The control over space has been left entirely to municipalities that continuously are looking for new citizens to pay taxes. „The present transformation often reflects the result of the investor's cynical self-interest and the ineptitude of public authorities, which translates into the poor quality of our space” (Porębska 2010, p. 156). Questions about the limits of lobbying in Polish local politics are unnecessary. However, it is worth considering the role of the architects and city planners in this game, who direct the discussion on technical solutions of urban projects (in which they are experts), intentionally diverting attention from those whom these projects properly serve.

Local government officials are not and do not have to be experts in spatial order. That is why in many larger cities in Poland aesthetic advisory units are being established. They introduce the look of people who know the urban aesthetics professionally (mainly architects and art historians): in spatial planning, small architecture, public urban art, and even renovation of building facades. However, as Wojciech Wagner, the then (2014) head of the Public Space Aesthetics in the Warsaw Municipality, pointed out, the lack of direct support in legal acts results in a shortage of autonomous driving force and a great dependence on the favour of presidents – and whether they really want aesthetic changes. In Poland, specialists in the field of urban aesthetics still constitute a very small group of officials. There are about 35 positions throughout the country, usually in large provincial cities.

The small number of active experts in the field of spatial aesthetics does not mean a lack of commentators on the visual condition of the Polish space. There is no shortage of them, especially in social media. Their critical comments usually take the form of memes, mocking pictures, criticising failed projects in a shallow and accessible way (see Figure 2). However, these comments do not aim, in most cases, to improve the existing situation or prevent another bad land use project. Their aim is to ward off blame, to point to „the bad guy” who is to blame for Poland's spatial chaos.

Actions of architects are also viewed critically: „Blocks painted in the colours of the rainbow, gated housing estates, urban sprawl, terrible public space. Polish architects have many sins on their conscience” (Kowalska 2013, par. 1). Architectural designs are too often subordinated to profitability, less functionality, and least of all – aesthetics – and if anything, they are subordinated to satisfying all the expectations of the investor. A private interest often wins with responsibility and professional ethics. However, as architect Jacek Waclawek writes in an open letter to the *Gazeta Wyborcza* newspaper: „We are not spoiling the public space. Give us enlightened and wealthy clients” (Waclawek 2013, par. 6).

The wave-like (over)activity of architects and urban planners commenting on the state of the Polish space often constitutes a mutual flattery of people who in this way express their unity in the aesthetic sensitivity that distinguishes them from the rest of the society. This sensitivity, often acquired during architectural studies, in fact marks them out from the Polish society, which in its educational process has not experienced the teaching of colours, perspective, and composition. In Polish schools, cultural education, including aesthetic education, is limited to microscopically

separated hours of music, art, and literary education (Wuttke and Kisiel 2006). The area of aesthetic education is often underestimated and pushed into the background.

Stary Rynek przed "rewitalizacją"



Stary Rynek po "rewitalizacji", która kosztowała 6,3 mln

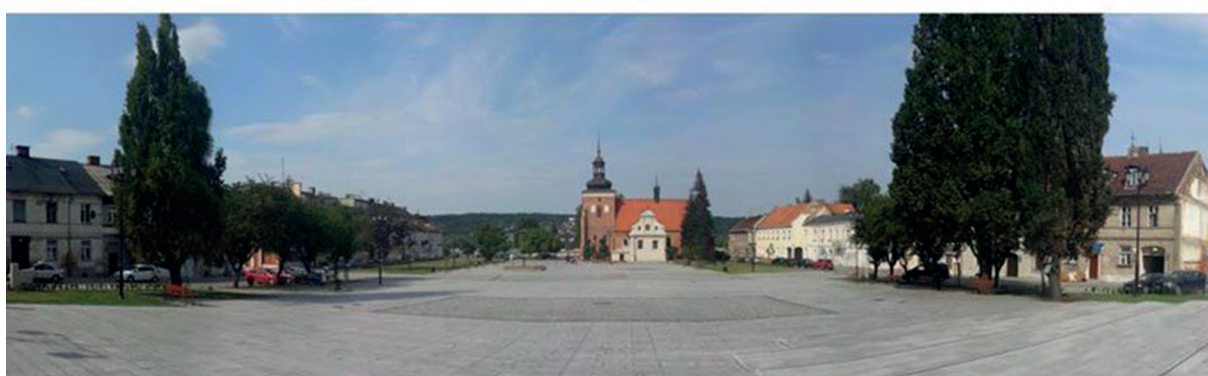


Figure 3. The example of the meme mocking the results of the revitalisation of the Old Market in the city of Wrocław, central Poland. Up: "The Old Market before 'revitalisation'". Down: "The Old Market after 'revitalisation', which cost 6,3 million PLN".

Source: Noch 2014. Fot. Facebook.com/slalomir.bienkowski.

As noted by architect Romuald Loegler, the winner of the Honorary Award of the Association of Polish Architects, Poles have the ambition to live in an aesthetic space, but they do not know where to find the right models (Sarzyński 2012). Apart from glorious exceptions, Polish intellectual elites and professional associations are withdrawing from defining and promoting the canons of the beauty of urban space. There is less and less educational activity, alongside the shortage of good models. In order to change it, it is necessary to leave closed congresses, cathedrals, or studios, and take actions based on public mobilisation. This is neither easy nor profitable.

Who is, then, responsible for the image of the Polish urban space? The subject has not yet been adequately researched in the Polish urban studies. Although geographer Jacek Kotus (2005) asked about the relevant decision-makers in this topic, listing the city authorities, experts, investors, tourists, and residents as candidates, he also leaves the question unanswered. An extensive consideration of the creators of the spatial tastes of Poles was carried out by cultural studies expert Weronika Bryl-Roman (2019), who focused, however, primarily on the aesthetic education system and its insufficiency.

Accusing an impersonal system – i.e. law, education, tradition – is the basis of many publications dealing with the aesthetics of Polish spaces. Is it not the deficit of personality that determines to a greater extent what values a person is guided by, how they act, and what mistakes they make? The lack of trust in the Polish society restricts the limits of the sense of responsibility to the necessary minimum; i.e. responsibility for what one owns. This is reflected in the Polish law, not the other way round.

Law as a tool for regulating the aesthetics of space

The legal system responds to current social problems in the form of constantly emerging and updated legal acts. Although the rules of the aesthetics of space are not directly stipulated in any Polish legal regulations, the law is undoubtedly a tool for the aestheticisation of space (Zeidler and Guss 2021). In the Polish legal system, the aesthetics of space falls within the framework of landscape values and spatial order. Competences regarding the visual aspect of space are scattered in many legal acts and are assigned to various institutions. In the face of fragile and stratified legal regulations, common knowledge of legal regulations is negligible.

According to the Polish law, all decisions regarding spatial transformations should be taken dynamically, be able to foresee the long term, and be considered as a whole (Dymnicka 2013). Spatial planning as a regulatory instrument was created to prevent spatial chaos caused by the maximisation of short-term interests (Markowski after Fojtuch 2021). In the Polish law, the main legal basis is the *Planning and Development Act* (Act of 27 March ... 2003). It gave municipalities all the rights to land development based on local law, consisting of three main tools:

- the study of land development conditions and directions, which covers the area of the entire municipality;
- local spatial development plans, which are the basis for granting building permits;
- land development decisions, also granting building permits.

In the public discourse, the Polish spatial disorder is mainly blamed on land development decisions, which allow almost any construction, with minimal reference to the neighbourhood. Meanwhile, the problem of local spatial development plans is the briefness of their regulations (causing gaps and over-interpretation of the regulations) and the lack of impact on both: the existing buildings and the use of buildings after they have been granted building approval.

Another legal act, the *Act on the Protection of Monuments and Care of Monuments* (Act of 23 July... 2003), determines the tasks of the offices for the protection of monuments and the position of the Monument Conservator, which is „the only institution in Poland performing conscious control over the aesthetics of existing architecture” (Wagner 2009, p. 92) In the territory of the whole country, the entire operational burden is carried by sixteen regional offices (additionally spread over 36 delegations), whose task is to protect all valuable architecture, for example through detailed guidelines for their renovation. In this way, the institution with the strongest legally secured influence on the aesthetics of the Polish space has too few departments and employees to be able to properly exercise this power.

In 2015, in the face of the heated discussion about the aesthetics of the Polish landscape, a dedicated legal act called the *Landscape Act* (The Act of 24 April ... 2015) was adopted. The act allows municipalities to establish the rules for placing advertisements in public space in the act of local law. According to the *Study on shaping the landscape and aesthetics of public spaces in municipalities* (ASM ... 2018), only a few municipalities (1.3%) use this tool and have passed a local law, while a slightly higher percentage (4.6%) work on this project. The act, which was supposed to save the Polish landscape, focused too much on solving the problem of ubiquitous billboards and advertising sheets, and, as architects associated in the Polish Council of Architects emphasise, the biggest problem of the Polish landscape is not advertising at all.

As the then (2014) head of the Public Space Aesthetics Department in the Gdańsk Municipality, Michał Szymański, said, in taking care of the image of the city, the interpretation of legal provisions is crucial. The *Construction Law* in Art. 66 (Act of 7 July... 1994) obliges the owner to maintain the building in a proper aesthetic condition. According to the judgment of the Polish Supreme Administrative Court (Ref. Act: SA / Rz 77/02), the proper aesthetic condition of a building should be understood as maintaining the appearance of the building in good condition as well as ensuring harmony between the building and its surroundings. In theory, both Art. 66 of the *Construction Law* and the judgment of the Supreme Administrative Court allow restrictions on owners who neglect their facilities and thus disfigure the public space. However, if there is no clear regulation that would

directly define who and how should discipline the owners of neglected facilities, this could not be executed¹.

Therefore, an effective regulation of the aesthetics of space is hindered by the interpretation of the right to property, i.e. art. 64 of the *Constitution of the Republic of Poland* (*The Constitution...* 1997) and art. 140 of the *Civil Code* (the Act of 23 April... 1964). The current interpretation is so inflexible that it does not allow any changes to private property. In addition, the right to property leads to the right to freedom of building, which has a legal basis in the Polish Constitution. The tribal understanding of property rights is a mainstay of disfigurement of Polish space. "Perhaps in our country it would be premature to introduce a discretionary power. However, Polish laws, full of errors, gaps and inconsistencies, and the adopted line of jurisprudence of administrative courts, are now a direct source of spatial chaos" (Kowalewski et al. 2020, p. 5).

Culture and tradition countering aesthetic urban space

Poles have a peculiar approach to the aesthetics of their surroundings. Cultural historian Roch Sulima (2005, p. 34) notes that "it is hard to imagine today that one of us – in good faith – told a neighbour: you have a mess in your backyard. It would be tantamount to an attack on personal and perhaps national honour". Disorder is familiar, and any attempt to bring order is ascribed to unclear, usually foreign intentions. Any attempts to intervene in this field are treated as symptoms of compulsion, arousing individual emotions of opposition.

Proverbs also tell us that Poles' aesthetic tastes "should not be discussed" either. Poles usually like a lot of completely different things, with an emphasis on 'a lot', 'rich'. In an interview, Tomasz Goźlinski, an entrepreneur and at the same time the originator of the „Bath with a colonnade" described by Filip Springer (2013a), says: „It's not good to have everything in one style. It does not sell well, because everyone has a different taste: one prefers orientalism, someone other classical Luis [from Luis XIV – A.G.], and someone else – Romanesque style" (Rachid Chehab 2011, par. 11). There is no sense of continuity, a certain link between the old and the new, between different ideas. There is also no possibility of cooperation or harmonisation – any centring or compromise in the implementation of plans is commonly treated as a mutual failure.

Another well-known problem is the deeply rooted division into an exaggeratedly decorated facades on the front and backyards hidden from the public eyes, where storerooms, sheds, or scattered things reign. According to Szymański, the guidelines of the Pomeranian Monuments Conservator to the project of regeneration of the Gdańsk Wrzeszcz Dolny district forbade the thermo-modernisation of historic tenement houses... but only from the front. It is important to keep an appearance of order, external representativeness, while from the backyard Poles still prefer to be careless and messy.

The turbulent fate of the Polish nation, and the uncertain and changeable political situation, strongly affected the culture of space management. „Who to blame? This is a difficult question. Maybe still the complacent Sarmatian culture? Perhaps the 'wind from the East,' which brought Byzantine, flashy splendour? Or maybe the years of real socialism, with its overwhelming grey-ness, misery, and mediocrity? Or even the last two decades, with the triumph of mass culture focusing on superficial glitter, with the standardisation of services and goods convenient to large corporations" (Sarzyński 2012, p. 9). On the other hand, it is a mistake to believe that aesthetic individualism has always accompanied Polish society.

¹ The Polish legal system assumes that an administrative decision results from a direct legal basis in a law or regulation. There is a lack of authority to make decisions on spatial management issues in accordance with the principle of subsidiarity. This also generates other limitations: the aesthetics of space is not a task of the municipality according to Article 7 of the Act of 8 March, 1990, on municipal self-government (only spatial order is included therein); therefore, money from the municipal budget cannot be directly allocated to improve aesthetics. This is the reason why many municipalities carry out the process of aestheticisation of public space under the unfortunate slogan of revitalisation.

The changing fortunes of the Polish cityscape and its uncertain future

The need for professional urban design was understood in the Polish territory² in the 19th century. For example, in Gdańsk „there began to be a growing awareness of the inevitability of the process of urban expansion and the need to solve, also on a theoretical basis, the resulting problems. This led to an expansion of knowledge about the functional and aesthetic principles of urban development” (Rozmarynowska 2004, p. 56). This led to an appreciation of the professionalism necessary to solve urban problems, which contributed to the identification of new, previously unknown professions and positions in city halls.

After the country regained its independence in 1918, interest in urban studies flourished again. The interwar period was a time of ambitious undertakings to organise Polish space. Attention was paid not only to economic and infrastructural development, but also to civilisation and culture. Attempts were made to give the country its own flair and style. Poland had one of the best schools of urban planning in Europe, and the solutions created by it were successfully replicated in other countries, e.g. in Germany (Springer 2013a).

Apart from the direct destruction of the urban issue, the Second World War resulted in reluctance and a lack of interest in any activities within the public space. There was no willingness to work on and invest in the aesthetics of space. The period of reclaiming Polish land, or the settlement of the so-called recovered territories (today's western Poland) – as well as many years after it – did not bring anything new to the space. Filip Springer mentions Karpacz, a town in southern Poland: “After the war, nothing happened there. The change of population, the fear that the Germans would return. There were no investments, no renovations” (2013, p. 91).

What the two world wars did not ruin in the Polish landscape, the communism destroyed. „The command economy of the communist Poland ignored public spaces. Both large, ceremonial, and monumental, and especially the intimate inner-neighbourhood ones, seeing them as a threat to its regime” (Łuszczek and Ptasinska 2009, p. 9). Communism effectively destroyed in Poles the sense of ownership, especially of common property, hence potential public spaces remained no one's land, uncultivated.

However, after the great transformation of 1989 (the fall of communism in Poland), capitalism has awakened a widespread insufficiency: a hunger for money, for prestige, for privatisation. The ownership had to be immediately communicated through a flashy form, just like the archaic need to mark territory. The aesthetic standards of post-socialist society were set in opposition to the previous drab greyness, which is why colour, fanciful patterns and individuality were favoured. „After the years of fasting came the years of carnival” (Wrońska for Sarzyński 2012, p. 35).

The dreamed free market has also failed to meet the basic needs of urban residents. Filip Springer vividly describes Warsaw's suburbs, so typical of most large cities in Poland: „A little bit of greenery and some dog faeces, parking lots wherever they happen to be. Nothing here delights, because it was not supposed to delight. It was about satisfying the most primitive hunger a city can have – the hunger for housing. So, there are blocks of flats overlooking blocks of flats” (2013, p. 13). This description shows probably the most important context of the state of the Polish cityscape, namely the many years of neglect of aesthetics, put aside while satisfying the more important needs of the city.

The 21st century is also a new era in the Polish urban culture – the postmodern, individualised era, focused on identification and beauty charm (Kosiński after Łuszczek and Ptasinska 2009). In times when aesthetics is the main currency and the flywheel of the economy, there can be only one direction of change, namely the state of general aestheticisation of the Polish space³. As history shows, following a temporary fashion results in nothing more than another widely argued „*pastelo-*

² For a better understanding of the context, it should be reminded that Poland as a country did not exist at that time, because it was under the Prussian, Russian, and Austrian partitions; the country regained its independence in 1918.

³ The aestheticisation of space is a process which aims to improve the visual condition of space and shape it in a coherent and distinctive way to strongly affect the imagination and senses of the recipients. In Poland, the aestheticisation of space takes three forms in particular: top-down renovation directed by the authorities, bottom-up spontaneous beautification of public spaces and the so-called 'taking art to the streets'. There is a full range of conceptual and organisational solutions in the processes of aestheticisation of space, depending on their participants, methods, or location; the author has devoted much attention to them in her other works.

za" (i.e. thermo-modernisation of buildings using a multitude of often incompatible colours; painting facades in flowers, trees, etc.; Szarzyński 2012; Springer 2013a), „betonoza" (i.e. excessive use of concrete in public spaces; Mancwel 2020), the unification of spaces, with all of them leading to the removal of uniqueness in the nature of Polish urban landscapes.

Conclusions

The poor condition of cityscape in Poland today is the result of the accumulation of many problems and the constant relegation of aesthetics to the second gear. It seems that what has built up over many generations of Poles has still not been cleaned up. Meanwhile, Poland, like most countries in the world, has been hit by an avalanche of new rubbish: plastic, fakes, and others. The untidy Poland still lacks the legal and administrative tools and mental models to protect its citizens from another wave of rubbish.

Looking pessimistically, as the art historian Grzegorz Piątek does, a generational change among decision-makers and legislators is necessary for significant shifts to take place, for example in the Polish Law (after Wybieralski 2013). On the other hand, representatives of the Committee for National Spatial Planning (Kowalewski et al. 2020) are optimistic about the power of virtual pressure, giving as an example the success of social pressure for protection against climate change. However, the author of this article believes that any change in this matter requires going beyond „the bubble for the aesthetically sensitive" (Springer 2013b, par. 7), moving away from blame-shifting and reinforcing the „us versus them" divide. This seems less and less possible in present-day Poland.

In this way, the average Pole⁴, who has some memory of the greyness of communism, in which many goods were unavailable and public property was nobody's property, seeks their place in the times of postmodern splendour. The current legal system is confusing and unclear, but they know that property rights are sacrosanct: „My house is my castle" they said. It took them a lot of effort to buy their own flat or house. They or their housing association makes sure that their yard, and especially the front, is presentable and pretty. Looking at the dense new blocks of flats in the neighbourhood, the evenly trimmed greenery, and new furniture, the person recalls their childhood memories of a rough, concrete housing estate surrounded by vast, open, unspoilt space. Their housing estate is a space straight out of a catalogue, an advertisement, television. Have they heard experts and architects proclaiming that Poland is ugly? Maybe on another street, in another city. Their own front yard is beautiful and well-maintained.

References

- The Act of 23 April 1964 – the Civil Code.* (1964). Journal of Laws 1964, No. 16, item 93, online: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19640160093/U/D19640093Lj.pdf>
- The Act of 7 July 1994 – the Construction Law.* (1994). Journal of Laws 1994, No. 89, item 414, online: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19940890414/U/D19940414Lj.pdf>
- The Act of 27 March 2003 on spatial planning and development.* (2003). Journal of Laws 2003, No. 80, item 717, online: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030800717/U/D20030717Lj.pdf>
- The Act of 23 July 2003 on the Protection of Monuments and Care of Monuments.* (2003). Journal of Laws 2003, No. 162, item 1568, online: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031621568/U/D20031568Lj.pdf>
- The Act of 24 April 2015 amending certain acts in connection with the strengthening of landscape protection tools.* (2015). Journal of Laws 2015, item 774, online: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150000774/U/D20150774Lj.pdf>
- ASM Centre for Market Research and Analysis (eds.), 2018, *Study on shaping the landscape and aesthetics of public spaces in municipalities*, Warsaw: National Institute of Architecture and Urban Planning.

⁴ According to the government's Statistics Poland, in 2021, the average Pole was 41 years old.

- Bryl-Roman, W., 2019, "Neglected Landscapes: On the Aesthetics of the Polish Urban Scenery", *Studia Miejskie*, 36, 83–97.
- Bell, P., Greene, Th., Fisher, J., and Baum, A., 2004, *Environmental Psychology*, Gdańsk: Gdańsk Psychological Publishing House.
- The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997*. (1997). Journal of Laws 1997, No. 78, item 483, online: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>
- Dymnicka, M., 2013, *Przestrzeń publiczna a przemiany miast*, Warsaw: Scholar Publishing House.
- Dutton, D., 2009, *The Art Instinct: Beauty, Pleasure, and Human Evolution*, Oxford: Oxford University Press.
- Fojtuch, M., 2021, "Polskie planowanie przestrzenne, czyli chaos tworzy „ład”. Wywiad z Tadeuszem Markowskim", *Tygodnik Spraw Obywatelskich*, 53(1), retrieved from: <https://instytutsprawobywatelskich.pl/polskie-planowanie-przestrzenne-czyli-chaos-tworzy-lad> (accessed: 10.04.2022).
- Franta, A., 2004, *Reżyseria przestrzeni. O doskonaleniu przestrzeni publicznej miasta*, Cracow: Cracow University of Technology.
- Jaroszyński, P., 2002, *Spór o piękno*, Cracow: Impuls.
- Kaczmarek, J., and Szafrńska, E., 2007, "Percepcja przestrzeni – pomiędzy prawdą a autentycznością", in: M. Madurowicz (ed.), *Percepcja współczesnej przestrzeni miejskiej*. Warsaw: University of Warsaw.
- Kotus, J., 2007, *Společne dylematy przestrzeni miejskiej*, Poznań: Bogucki Publishing.
- Kowalewski, A., Markowski, T., and Śleszyński, P., 2020, *Kryzys polskiej przestrzeni. Źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*, Warsaw: Polish Academy of Sciences.
- Kowska, A., 2013, "Architekci budują czy psują? To temat festiwalu Warszawa w Budowie", *Gazeta Wyborcza* online, 12 October, retrieved from: http://wyborcza.pl/1,76842,14764385,Architekci_buduja_czy_psuja__To_temat_festiwalu_Warszawa.html#ixzz329F3IDTU (accessed: 13.04.2022).
- Lewicka, M., 2012, *Psychologia miejsca*, Warsaw: Scholar Publishing.
- Łuszczek, M., and Ptasieńska U., 2009, "Jak przetworzyć miejsce. Podręcznik kreowania udanych przestrzeni publicznych", *Environmental Partnership Foundation*, retrieved from: www.mck.pk.edu.pl/pa-nell/.../PPS,%20Jak_przetworzyc_miejsce.pdf (accessed: 13.03.2022).
- Mancwel, J., 2020, *Betonoza. Jak się niszczy polskie miasta*, Warsaw: Krytyka Polityczna.
- Noch, J. (2014). "W internecie burza o „betonowy” rynek we Włocławku za 6 mln zł. Tyle wiemy z mema, kogoś obchodzi prawda?" *Natemat.pl*, 28 July, retrieved from: <https://natemat.pl/111527,w-internecie-burza-o-betonowy-rynek-we-wloclawku-za-6-mln-zl-tyle-wiemy-z-mema-kogos-obchodzi-prawda> (accessed: 06.04.2022).
- Panek, B., 2013, "Our whole ugly Poland", *Polish Public Radio 2*, 19 October, retrieved from: www.polskieradio.pl/8/3044/Artykul/956871,Brzydka-nasza-Polska-cala-wez-udzial-w-dyskusji (accessed: 07.04.2022).
- Porębska, M., 2010, "O potrzebie piękna w przestrzeni miejskiej", *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 3-A/2010, 155–163.
- Public Opinion Research Centre, 2014, *Poles about architects. Communication from the Research nr 161/2014*. Warsaw.
- Rachid Chehab, M., 2011, "Ludwik XIII w stylu Las Vegas", *Puls Biznesu* online, 16 December, 2011, retrieved from: <http://weekend.pb.pl/2531842,24897,ludwik-xiii-w-stylu-las-vegas> (accessed: 17.03.2022).
- Rozmarynowska, K., 2004, "Z działalności dziewiętnastowiecznych gdańskich towarzystw upiększania miasta", *Wiadomości Konserwatorskie*, 16, 47–53.
- Sarzyński, P., 2012, *Wrzask w przestrzeni. Dlaczego w Polsce jest tak brzydko?* Warsaw: Polityka Publishing House.
- Springer, F., 2013a, *Wanna z kolumnadą: reportaże o polskiej przestrzeni*, Wołowiec: Czarne.
- Springer, F., 2013b, "Lekcja Plastyki", *Res Publica Nova* online, 13 September, retrieved from: <http://publica.pl/teksty/lekcja-plastyki-39164.html> (accessed: 10.03.2022).
- Sulima, R., 2005, "Przestrzeń publiczna – między anarchizacją a estetyzacją", *Kultura Współczesna*, 4, 36–42.
- Wacławek, J., 2013, "Nie jesteśmy chłopcami do bicia", *Gazeta Wyborcza* online, 14 October, retrieved from: http://wyborcza.pl/1,76842,14775225,Nie_jestesmy_chlopcami_do_bicia__architekt_odpowiada.html (accessed: 14.04.2022).
- Wagner, W., 2009, "Rewitalizacja estetyczna miast w Polsce na tle doświadczeń wschodnioniemieckich", in: Parysek J. and Tölle A. (eds.), *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast – aspekty poznawcze i praktyczne*. Poznań: Adam Mickiewicz University.

- Wuttke, J., and Kisiel, M. (eds.), 2006, *Wychowanie estetyczne w edukacji i wspomaganiu rozwoju dzieci i młodzieży*, Mysłówice: Górnośląska Wyższa Szkoła Pedagogiczna.
- Wybieralski, M., 2013, "Koniec 'nowego otwarcia' Hanny Gronkiewicz-Waltz. Naczelnik wydziału estetyki odchodzi z pracy", *Gazeta Wyborcza* online, 14 November, retrieved from: http://wyborcza.pl/1,75478,14947866,Koniec__nowego_otwarcia__Hanny_Gronkiewicz_Waltz_.html (accessed: 13.03.2022).
- Zeidler, K., and Guss, A., 2021, "Aesthetics of law and undiscovered approaches to law and literature", *Isaidat Law Review*, 1, 91–102.
- Ziołowicz, K., and Szejnabis-Zdyb, J. (eds.), 2012, *Współczesna edukacja estetyczna. Teoria i praktyka*, Kielce: Jan Kochanowski University.
- Zukin, Sh., 1998, *Politics and aesthetics of public space: The 'American' model*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, retrieved from: <http://www.publicspace.org/en/text-library/eng/a013-politics-and-aesthetics-of-public-space-the-american-model> (accessed: 16.03.2022).

Dotacje inwestycyjne z rządowych funduszy wsparcia dla samorządów 2019–2021. Polityczna alokacja zasobów?

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(88)/2022
© Autorzy 2022



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499528805

Łukasz Olejnik

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Rozwoju Gospodarczego, ul. Madalińskiego 6/8,
02-513 Warszawa; e-mail: lolejn@sgh.waw.pl; ORCID: 0000-0002-4250-961X

Streszczenie

Artykuł zawiera pogłębioną analizę podziału środków w ramach Funduszu Dróg Samorządowych (FDS), Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL), Programu 100 Obwodnic oraz Programu Inwestycji Strategicznych pod kątem możliwej politycznej alokacji zasobów. Wykazano, że w przypadku wszystkich programów za wyjątkiem Programu 100 Obwodnic gminy rządzone przez polityków Zjednoczonej Prawicy dostawały dotacje istotnie częściej lub przekazywane im dotacje były większe. W przypadku RFIL skala faworyzowania tych gmin była znaczna. By wyniki oszacowań uwzględniały zróżnicowanie między gminami, w badaniu wykorzystano liczne zmienne kontrolne.

Słowa kluczowe

Fundusz Rozwoju Dróg, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, Program Inwestycji Strategicznych, polityczna alokacja zasobów, dotacje inwestycyjne

Investment Grants from Central Government Funds to Local Governments of 2019–2021: An Alignment Bias?

Abstract

This article contains the in-depth analysis of the distribution of funds from the Road Development Fund (RDF), the Local Government Investment Fund (LGIF), the 100 Bypass Road Programme, and the Strategic Investment Fund for possible alignment bias. It was demonstrated that in the case of every fund except the 100 Bypass Road Programme, municipalities ruled by the United Right received government grants significantly more often, or received higher grants. In the case of the LGIF, the scope of favouring was meaningful. To make the results robust, a set of control variables was used.

Keywords

Road Development Fund, Local Government Investment Fund, Strategic Investment Fund, alignment bias, investment grants

Wstęp

W idealnym świecie o udzieleniu rządowych dotacji dla samorządów decydują wyłącznie obiektywne motywacje, jak chęć łagodzenia napięć fiskalnych, wyrównywania potencjału samorządów w skali całego kraju czy poprawy jakości dostarczanych usług publicznych, wynika ono też ze spodziewanego lepszego wykorzystania środków przez lokalne instytucje, które lepiej znają lokalne potrzeby. W takich przypadkach alokacja celowych dotacji inwestycyjnych dla samorządów odbywa się według obiektywnych kryteriów, których spełnienie umożliwia najbardziej efektywne wykorzystanie środków. Rzeczywistość polityczna i gospodarcza różni się jednak od świata idealnego, a ukazujące się od kilkudziesięciu lat na całym świecie publikacje udowadniają, że państwowe środki często są kierowane do samorządów wskutek politycznych powiązań. Z jednej strony dotacje celowe na inwestycje pozwalają bowiem zwiększyć potencjał samorządów poprzez realizację swoich funkcji regulacyjnych, redystrybucyjnych, stabilizacyjnych i kontrolnych (Owsiak 2017).

Z drugiej jednak strony nie są one idealnym narzędziem, gdyż mogą naruszać autonomię samorządów, zwłaszcza gdy trafiają w miejsce utraconych dochodów własnych, ponadto mogą zostać wykorzystane do realizacji celów politycznych i zdobywania poparcia w poszczególnych grupach elektoratu.

Wybuch pandemii COVID-19 i konsekwencje częściowego zamrożenia światowej gospodarki wymusiły na rządach zastosowanie specjalnych narzędzi fiskalnych w celu pobudzenia aktywności ekonomicznej. W Polsce jednym z takich narzędzi było powołanie Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL), który miał na celu przede wszystkim pobudzenie inwestycji publicznych w warunkach trudnej sytuacji fiskalnej polskich samorządów. Drugą transzę wypłat stanowiły środki przyznane samorządom na bazie naboru wniosków w grudniu 2020 r. w wysokości 4,35 mld zł i w marcu 2021 r. w wysokości 1,89 mld zł.

Wyniki tych naborów stały się przedmiotem burzliwej debaty i krytyki wielu naukowców, organizacji pozarządowych i polityków samorządowych. Raporty Fundacji Batorego (Flis i Swianiewicz 2021a, 2021b) wyraźnie stwierdzają, że w obu naborach najwięcej pieniędzy otrzymały samorządy powiązane ze Zjednoczoną Prawicą, a samorządy rządzone przez polityków opozycji były zdecydowanie częściej pomijane. Skala kontrowersji i krytyki działań rządu (m.in. w Sześciło i in. 2021), jak również skala zaangażowanych przez rząd publicznych środków (6,24 mld zł) stanowiła motywację do przeprowadzenia badania mającego na celu analizę wyników naborów pod kątem istnienia możliwych kryteriów politycznych przy podejmowaniu decyzji. Podobnie było z Rządowym Funduszem Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. W jego przypadku również skala zaangażowanych środków była znaczna (23,89 mld zł), a sposób podziału był krytykowany (m.in. w raporcie Flis i Swianiewicz 2021c).

Artykuł ten stanowi naukową analizę wyników naboru wniosków w ramach pierwszego i drugiego konkursu projektów RFIL, a także transzy przeznaczonej dla gmin górskich (0,672 mld zł). Choć w 2021 roku ukazały się publikacje na ten temat, nie powstała dotychczas publikacja całościowo analizująca dotacje w ramach tego programu. Oprócz tego przeanalizowano wyniki naboru wniosków o dofinansowanie inwestycji w ramach Funduszu Dróg Samorządowych (przemianowanego następnie na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg) z lat 2019, 2020 i 2021, alokację środków w ramach rządowego Programu 100 Obwodnic oraz wyniki pierwszego naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Zaprezentowane w artykule wyniki wskazują, że w przypadku wszystkich wyników naboru za wyjątkiem Programu 100 Obwodnic oraz programu dla gmin górskich występuje premiowanie gmin rządzonych przez polityków związanych ze Zjednoczoną Prawicą (PiS, SP i Porozumienie). W przypadku RFIL skala premiowania gmin z wójtem popieranym przez Zjednoczoną Prawicę jest znaczna.

W kolejnych częściach artykułu zaprezentowano przegląd literatury na temat wpływu politycznych czynników na alokację środków na linii samorząd–rząd centralny, następnie opisano analizowane rządowe programy wsparcia dla samorządów w Polsce. W kolejnych częściach znajduje się opis metody badawczej i wykorzystanych danych, następnie wyniki oszacowań modelu ekonometrycznego, a na końcu opis wyników i wnioski.

Przegląd literatury

Większość prac dotyczących skali politycznej alokacji zasobów przy podziale środków między samorządy odwołuje się do dwóch modeli, które pokazują różne strategie polityków przy rozdzielaniu publicznych funduszy między grupy wyborców. W obu modelach politycy dążą do wygrania wyborów i podejmują decyzję o potencjalnej redystrybucji środków między grupami elektoratów. W modelu Coxa i McCubbinsa (1986) politycy decydują się na obietnicę redystrybucji środków do tych grup, u których mają największe szanse na pozyskanie dodatkowych głosów i na zerową, lub wręcz ujemną redystrybucję środków do grup, u których mają bardzo niskie szanse na pozyskanie dodatkowych głosów. Politykom opłaca się więc transferować pieniądze tylko do własnego elektoratu i zabierać pieniądze elektoratowi przeciwnika. Decyzja o redystrybucji środków tylko do „twardego elektoratu” (*core voters*) lub do wyborców „niezdecydowanych” (*swing voters*) zależy od skłonności do ryzyka polityka, lecz w modelu Coxa i McCubbinsa więcej argumentów przemawia za niską skłonnością do ryzyka i dotowaniem tylko „twardego elektoratu”.

Do innych wniosków dochodzą Dixit i Londregan (1996). W ich modelu dotowanie swojego „twardego elektoratu” przez polityków jest korzystne, ponieważ lepiej znają potrzeby wyborców swoich niż przeciwnika, oprócz tego zwiększa to ich wiarygodność i pozwala budować wizerunek. Z kolei za dotowaniem wyborców „niezdecydowanych” przemawia fakt, że wśród nich mają oni najwięcej potencjalnych nowych głosów. Dotowanie „niezdecydowanych” jest więc bardziej opłacalne, jednak by do tego doszło, musi zaistnieć kilka warunków, takich jak duża liczba osób o umiarkowanych poglądach, wyrównany wyścig między dwiema partiami i duża liczba biednych osób (gdyż dla nich jeden dolar znaczy więcej niż jeden dolar dla osoby bogatej).

Podział władzy między rząd centralny a samorządy komplikuje rozważania, gdyż alokacja środków przez rząd centralny wpływa na poparcie dla polityków na obu szczeblach. Z jednej strony większe transfery do samorządu wpływają na wzrost poparcia dla polityków na szczeblu centralnym (gdyż wyborcy lepiej postrzegają polityków szczebla centralnego), z drugiej strony wpływają na wzrost poparcia dla polityków lokalnych (gdyż są oni postrzegani jako bardziej efektywni w pozyskiwaniu środków dla wyborców). Gdy wyższe transfery otrzymują samorządy rządzone przez polityków z tej samej partii, która rządzi na szczeblu centralnym, mówi się o *alignment bias* (np. w Bracco i in. 2012), co można niedosłownie przetłumaczyć jako stronnictwą alokację, lub o *political alignment* (np. w Lara i Toro 2019), czyli politycznej alokacji. W literaturze pojawia się również pojęcie *political favouritism* (np. Livert i Gainza 2017), określające faworyzowanie politycznych sojuszników. Choć zjawisko to ma różne nazwy, w dalszej części artykułu dla uproszczenia konsekwentnie stosowane będzie określenie „polityczna alokacja zasobów”.

Na temat politycznej alokacji zasobów od rządu centralnego do samorządów powstało wiele prac. Najwięcej z nich skupia się na wykazaniu samego faktu występowania politycznej alokacji transferów, co często nie jest proste z uwagi na różnice między samorządami i możliwość wystąpienia obiektywnych czynników uzasadniających przekazywanie większych transferów do określonych samorządów. Występuje zjawisko endogeniczności, to znaczy transfery mogą trafiać do bardziej potrzebujących lub mniej zamożnych samorządów. W tych samorządach może częściej rządzić partia rządząca na szczeblu centralnym, przez co można zaobserwować pozorną polityczną alokację transferów. Nie musi to jednak wynikać z czynników politycznych, a z faktu, że partia ta po prostu adresuje swój program do biedniejszych grup społecznych.

Pomimo tego polityczną alokację transferów udowodniono w co najmniej kilkudziesięciu pracach odnoszących się do konkretnych programów w określonych latach. Wystąpiła ona w Indiach (Arulampalam i in. 2008), w Kanadzie (Meheriz-Marceau 2013), w Argentynie (Bonvecchi i Lodola 2010), w Brazylii (Brollo i Nanniccini 2012 oraz Sakurai i Theodoro 2018 oraz Ferreira i in. 2021), w Chile (Livert i Gainza 2018 oraz Lara i Toro 2019), w Izraelu (Dahan i Yakir 2019), w Indonezji (Gonschorek i in. 2018) i w Pakistanie (Malik 2019). W badaniach nad krajami europejskimi udowodniono to w przypadku Rumunii (Borcan 2020), Włoch (Bracco i in. 2012), Grecji (Rodriguez-Pose 2015), Niemiec (Dellmuth i Stoffel 2012), Francji (Cadot i in. 2006), Hiszpanii (Castells i Solé-Ollé 2005 oraz Solé-Ollé i Sorribas-Navarro 2008), Portugalii (Veiga i Pinho 2007 oraz Migueis 2013), Chorwacji (Glaudić i Vuković 2017), Norwegii (Sørensen 2003 oraz Halse 2016), Szwecji (Dahlberg i Johansson 2002 oraz Johansson 2003), Słowacji (Spáč 2016) i Rosji (Turovsky i Gaivorovsky 2017). Inne prace dotyczyły też politycznych transferów na poziomie stanów lub regionów, takich jak Kalifornia (Borck i Owings 2003), niemiecki land Nadrenia-Palatynat (Kauder i in. 2016), włoska Sycylia (Guccio i Mazza 2014) lub Anglia (Fouirnaies i Mutlu-Eren 2015). Potwierdzono wystąpienie tego zjawiska również we wcześniejszych latach, np. w czasie trwania programu *New Deal* w latach trzydziestych (Wright 1974) lub w Trzeciej Rzeszy w latach 1933–1934 (Voigtländer i Voth 2014). W swoim badaniu Hodler i Raschy (2014) pokazują, że dyktatorzy w państwach tzw. Trzeciego Świata faworyzują swoje grupy etniczne, a przede wszystkim swoje miasto urodzenia.

Badania różnią się pod względem charakterystycznych dla danego kraju uwarunkowań instytucjonalnych, a sam efekt politycznej alokacji zasobów zależy od funkcjonowania systemu parlamentarnego lub prezydenckiego, stopnia autonomii fiskalnej samorządów w danym państwie, liczby mandatów w okręgach wyborczych (np. Sørensen 2003; Rodriguez-Pose 2008), kształtu instytucji fiskalnych i sposobów tworzenia budżetu (Bonvecchi i Lodola 2010) lub odległości od stolicy i możliwych sposobów lobbingu (Borch i Owings 2003). W jednym z badań Turovsky i Gaivorovsky (2017) zauważają, że polityczna alokacja zasobów do regionów nie musi być podyktowana chęcią

zdobycia poparcia, lecz „uspokojenia” regionów o tendencjach ekstremistycznych lub separatystycznych. W wielu pracach rozważane są przytoczone powyżej hipotezy Coxa i McCubbinsa (1986) oraz Dixita i Londregana (1996). Zdecydowana większość wyników skłania się ku hipotezie wspierania przez polityków ich „twardego elektoratu” (np. Dahlberg i Johansson 2002; Kauder i in. 2016; Livert i Gainza 2018 itd.), lecz są również wyniki potwierdzające hipotezę wspierania przez polityków wyborców „niezdecydowanych” (np. Arulampalam i in. 2009).

Praktycznie wszystkie prace potwierdzają występowanie zjawiska politycznej alokacji zasobów od rządu centralnego do samorządu, jednak trzeba pamiętać, że może istnieć obciążenie publikacyjne (*publication bias*), zwane także „efektem szuflady”. Czasopisma naukowe mogą publikować wyniki, które są ciekawe i zapewniają cytowania, oraz pomijać wyniki badań, które nie wykazują nic szczególnego lub ich wnioski są niejednoznaczne. Z tego względu może być trudno opublikować pracę, która nie wykazuje żadnych nadużyć władzy.

Wyniki badań podobnych programów w innych krajach sprawiają, że zasadne jest badanie politycznej alokacji zasobów przy rozdziale środków z polskiego Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych na przełomie 2020 i 2021 r. Dotychczas powstało niewiele prac na temat tego zjawiska w Polsce, a do nielicznych można zaliczyć badanie Banaszewskiej i Bischoffa (2017), które wykazało, że przy alokacji środków UE na poziomie województw dochodzi do politycznej alokacji zasobów i premiowania samorządów, w których rządzi ta sama partia co na szczeblu sejmiku. Istniejące dotychczas opracowania na temat Funduszu Dróg Samorządowych (Swianiewicz 2020), Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (Flis i Swianiewicz 2021a, 2021b) oraz Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (Flis i Swianiewicz 2021c) dostarczają wielu cennych informacji, jednak w tym artykule zastosowano inne metody analizy w ramach zbudowanego modelu ekonometrycznego, który opiera się szacowaniu prawdopodobieństwa uzyskania dotacji po uwzględnieniu zmiennych kontrolnych uwzględniających położenie i cechy geograficzne gminy, a także zmiennych fiskalnych. Uzyskanie podobnych wyników przy użyciu innej metody potwierdza replikowalność wcześniejszych badań, odporność wyników na zmianę założeń oraz przybliża do osiągnięcia konsensusu naukowego na dany temat. Z kolei Program 100 Obwodnic nie był wcześniej analizowany pod kątem politycznej alokacji zasobów.

Rządowe programy wsparcia dla samorządów – uwarunkowania instytucjonalne

W artykule analizie podlegają rządowe programy wsparcia dla samorządów z lat 2019–2021, w których podział środków opiera się w pewnym stopniu na uznaniowości decydentów, dlatego warto przeanalizować rozdział środków pod kątem wystąpienia możliwej politycznej alokacji zasobów.

Fundusz Dróg Samorządowych/Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg

Fundusz Dróg Samorządowych powstał pod koniec 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2161 z późn. zm.) i został następnie przemianowany na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (Dz.U. z 2020 r. poz. 2338). Powołano go jako państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu. Wydatki funduszu mają finansować budowę lub przebudowę dróg gminnych i powiatowych, mostów oraz dróg o znaczeniu obrotowym. Środki Funduszu pochodzą głównie z NFOŚiGW i dotacji celowych z budżetu państwa, lecz również z wpłat Lasów Państwowych i niektórych spółek Skarbu Państwa oraz niektórych grzywien. W 2019 r. dofinansowanie otrzymały zadania o wartości ok. 1,26 mld zł w ramach pierwszego naboru i zadania o wartości ok. 3,27 mld zł w ramach drugiego naboru, przy czym w 2019 r. rozliczono z FDS projekty o wartości ok. 0,61 mld zł. Zgodnie z ustawą budżetową na 2020 r. planowane wydatki FDS w 2020 r. miały wynieść 3,25 mld zł i projekty o takiej wartości uzyskały dofinansowanie. Ustawa budżetowa na 2021 r. przewidywała dofinansowanie budowy lub przebudowy dróg gminnych i powiatowych na poziomie 2,60 mld zł w ramach FDS/RFDR, a ustawa budżetowa na 2022 r. odpowiednio 4,40 mld zł.

Środki w ramach FDS/FRDR są rozdzielane 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 prowadzony jest nabór wniosków samorządów gminnych i powiatowych, które kierują swoje wnioski do wojewody w swoim województwie. 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, poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i dostępności terenów inwestycyjnych. Warto zaznaczyć, że szczegółowe kryteria oceny wniosków określa wojewoda, co pozostawia administracji rządowej stosunkowo duże możliwości wpływania na wyniki konkursu.

Przykładowo wojewoda wielkopolski opublikował dość rozbudowane kryteria, które obejmują m.in. powiązania z drogami wyższego rzędu, obecność przystanków, wpływ na działanie straży pożarnej, dojazd do szkół, chodniki, ścieżki rowerowe itd. Oprócz tego dodatkowe punkty otrzymują miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, obszary zagrożone marginalizacją, JST w trudnej sytuacji finansowej czy komplementarność z rządową Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Pomimo określenia kryteriów i liczby punktów wiele pozycji pozostaje niejasnych i trudnych do ilościowej oceny. Przy większości pozycji decyzje komisji cechuje duża uznaniowość, gdyż nie ma jasnych ilościowych kryteriów. Ponieważ w latach 2019–2021 urząd sprawowali wojewodowie wyznaczeni przez rząd PiS, mogli powołać komisję złożoną z ludzi sprzyjających PiS, co w konsekwencji mogło doprowadzić do politycznej alokacji zasobów i wspierania samorządów rządzonych przez osoby związane z PiS. Drugim możliwym kanałem wpływu na wyniki naboru jest sam fakt ustalania szczegółowych kryteriów oceny wniosków. Znając charakterystyki samorządów związanych z PiS, można z góry ustalić kryteria, które będą bardziej korzystne dla tych samorządów. Z tego względu zasadne jest badanie możliwej politycznej alokacji zasobów przy rozdziale środków z FDS/FRDR na szczeblu wojewódzkim i krajowym.

Program 100 Obwodnic

Program budowy stu obwodnic określa rządową strategię inwestycyjną budowy stu obwodnic o łącznej długości 764 km w ciągu dróg krajowych. Obejmuje on przede wszystkim mniejsze miejscowości znajdujące się w ciągu dróg krajowych o dużym natężeniu ruchu. Z założenia mają one poprawić przepustowość dróg poza siecią istniejących i planowanych dróg ekspresowych i autostrad i stanowić uzupełnienie krajowego Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 roku). Łączna wartość wydatków na budowę stu obwodnic ma wynieść 27,9 mld zł (uchwała Rady Ministrów z 13 kwietnia 2021 r.).

W ramach programu zrealizowane zostanie sto zadań na terenie szesnastu województw. W rządowych dokumentach brakuje jednak rzeczowego uzasadnienia, dlaczego wybrano akurat te miejscowości. Z oczywistych względów wszystkie z nich położone są przy drogach krajowych, jednak trudno znaleźć merytoryczne wyjaśnienie, dlaczego będą realizowane obwodnice akurat tych, a nie innych miast. W każdym województwie zostanie zrealizowanych od czterech (opolskie i świętokrzyskie) do dziewięciu zadań (zachodniopomorskie i mazowieckie). Miejscowości te z reguły położone są blisko granic województw i daleko od stolic województw. Decyzja o budowie obwodnic akurat w tych miejscowościach rodzi pytanie o kryteria wyboru. Z tego względu zasadne jest badanie, czy wystąpiła polityczna alokacja zasobów w postaci budowy obwodnicy w samorządzie rządzonej przez polityka związanego ze Zjednoczoną Prawicą.

Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych

Trudna sytuacja budżetowa JST po wybuchu pandemii COVID-19 na początku 2020 r. oraz chęć stymulacji fiskalnej gospodarki w duchu keynesowskim stały się przyczyną powstania Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL) nie jest państwowym funduszem celowym w myśl ustawy o finansach publicznych. Jest programem rządowym finansowanym przez Fundusz

Przeciwdziałania COVID-19, który jest funduszem celowym ulokowanym w Banku Gospodarstwa Krajowego. Prawne regulacje dotyczące RFIL zawarte są w 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 w ustawie o tzw. bonie turystycznym z 17 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1262). W myśl przepisów środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 pozostają do dyspozycji premiera i mają służyć finansowaniu przeciwdziałania skutkom gospodarczym pandemii COVID-19. Przepisy pozwalają na bezzwrotne przekazanie tych środków JST (Stupienko 2020). Na mocy uchwały nr 102 Rady Ministrów z 23 lipca 2020 r. z późniejszymi zmianami (Monitor Polski z 2020 r. poz. 662) ustalono zasady podziału środków na dofinansowanie inwestycji JST.

Warto zaznaczyć, że Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) oraz zarządzany przez niego Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nie są częścią sektora instytucji rządowych i samorządowych w myśl metodologii krajowej, dlatego dług BGK nie jest częścią Państwowego Długu Publicznego. Chociaż Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jest zasilany wyłącznie z emisji obligacji przez BGK (seria FPC), to jednak dług ten nie jest częścią długu publicznego w rozumieniu metodologii krajowej. Obligacje BGK są gwarantowane przez Skarb Państwa, a koszty obsługi obligacji BGK są pokrywane z dotacji z budżetu państwa, dlatego dług ten wchodzi do polskiego długu sektora *general government* w myśl unijnej metodologii ESA2010. Ponieważ Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jest finansowany wyłącznie z emisji obligacji, to uprawnione jest twierdzenie, że działania finansowane przez RFIL są finansowane wyłącznie z długu. I choć dług ten nie stanowi długu w myśl krajowej ustawy o finansach publicznych, jest jednak długiem publicznym w myśl unijnej metodologii ESA2010.

Pierwszą pulę (transzę) środków z RFIL stanowiło 5 mld zł przekazanych gminom i 1 mld zł przekazany powiatom. Klucz podziału tych środków był zależny od populacji oraz sytuacji fiskalnej gminy lub powiatu, choć samorządy z mniejszą liczbą ludności otrzymały większe środki w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Druga pula (transza) o ostatecznej wartości 6,24 mld zł została rozdysponowana na podstawie dwóch naborów wniosków o dofinansowanie. JST mogły wnioskować o dofinansowanie inwestycji o wartości większej od 0,4 mln zł, przy czym musiały zadeklarować określony wkład własny do inwestycji. Ocenę wniosków i decyzję o przyznaniu dofinansowania podejmowała Komisja do Spraw Wsparcia JST złożona z dziesięciu przedstawicieli: 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 przyszłości, jeżeli planowana inwestycja może mieć taki wpływ, oraz zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Kryteria te są bardzo ogólne, gdyż pod hasłem „realizacja zasady zrównoważonego rozwoju” lub „kompleksowość planowanych inwestycji” można umieścić praktycznie dowolną inwestycję. Zapis „relacja kosztu planowanych inwestycji do prognozowanego efektu” jest również niejasna, gdyż „koszt” i „efekt” można rozumieć na wiele sposobów. Cała procedura staje się niejasna również dlatego, że nie wspomniano o jakichkolwiek ilościowych wskaźnikach mających na celu porównywanie wniosków między sobą, sposobach mierzenia stopnia realizacji kryteriów ani o ich wagach. W skład komisji wchodziło dziesięciu przedstawicieli rządu PiS, więc mieli oni bardzo duże możliwości wspierania samorządów rządzonych przez PiS ze względu na niejasne kryteria. Nazwisk członków komisji nie opublikowano, udało się je uzyskać dopiero w trybie dostępu do informacji publicznej (Sześciło i in. 2021). Dodatkowo, po ogłoszeniu wyników nie przedstawiono uzasadnienia wybrania konkretnych projektów do dofinansowania. Wszystko to sprawia, że zasadne wydaje się zbadanie procesu alokacji środków w ramach drugiej transzy RFIL pod kątem możliwej politycznej alokacji zasobów do samorządów rządzonych przez politycznych sojuszników.

Oprócz dwóch transz podziału środków z RFIL utworzono również specjalną pulę środków na wsparcie gmin górskich (0,67 mld zł) oraz gmin popegeerowskich (0,34 mld zł). Wsparcie dla

gmin górskich było motywowane chęcią pomocy przedstawicielom branży turystycznej w górach wskutek zamknięcia wyciągów i stoków narciarskich zimą 2020/2021. O pomoc mogły ubiegać się ostatecznie 203 gminy górskie z sześciu województw. W tym przypadku wątpliwości może budzić sposób wyznaczenia listy tych gmin, gdyż wykaz kryteriów był skomplikowany i uwzględniał wysokość punktów gminy nad poziomem morza, przecinanie się z granicami makroregionów, odległości od granicy innych gmin górskich itp. Ogólnie rzecz biorąc, niemożliwe jest wyznaczenie tych gmin bez dostępu do map geodezyjnych i przyborów geometrycznych. Choć Kancelaria Prezesa Rady Ministrów opublikowała wykaz gmin, które mogły ubiegać się o pomoc, skomplikowane kryteria mogą rodzić podejrzenia o chęć wsparcia gmin rządzonych przez samorządowców związanych z PiS (Zjednoczoną Prawicą), gdyż w górskich gminach w Małopolsce i na Podkarpaciu PiS od lat miało wysokie poparcie wyborców. Również ten podział środków z RFIL warto zbadać pod kątem istnienia zjawiska politycznej alokacji zasobów przy podziale środków.

Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych

Wiosną 2021 r. premier polskiego rządu i czołowi przedstawiciele partii rządzącej ogłosili nowy program gospodarczy pod nazwą „Polski Ład”. Jednym z jego elementów miało być pobudzenie inwestycji samorządowych po kryzysie spowodowanym pandemią, zapewnienie nowych miejsc pracy przy realizacji inwestycji, modernizacja infrastruktury oraz wspieranie transformacji energetycznej na poziomie lokalnym i regionalnym. Według rządowych planów w ramach nowego programu planowano wydać ponad 100 mld zł (ok. 4,3% rocznego PKB Polski w 2020 r.).

Na mocy Uchwały Rady Ministrów nr 84/2021 z dn. 1 lipca 2021 r. ustanowiono Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (dalej RFPL). Zapewniono finansowanie realizacji programu ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ten sam sposób jak RFIL, naborem i obsługą wniosków zajmował się BGK, a decyzję o przyznaniu dofinansowania w ramach pierwszej edycji wniosków podjął premier. Z tego względu RFPL można uznać za pewną kontynuację RFIL, choć w przypadku RFPL finansowanie inwestycji odbywa się poprzez wystawienie przez BGK promes inwestycyjnych, a następnie przekazanie środków wykonawcom po realizacji inwestycji. Dofinansowanie objęło 80–95% wartości inwestycji w zależności od priorytetu. Wszystkie cztery priorytety programu obejmują przede wszystkim rozwój infrastruktury transportowej, ciepłowniczej oraz wodno-kanalizacyjnej, gospodarkę odpadami, budowę zbiorników retencyjnych i ocieplenie budynków, jak również inwestycje w infrastrukturę kulturalną, sportową i turystyczną.

Decyzje o przyznaniu inwestycji podejmowała komisja złożona z dziewięciu przedstawicieli wyznaczonych przez premiera i ministrów z rządu PiS oraz dwóch przedstawicieli BGK, przy czym za obsadę stanowisk w BGK również pośrednio odpowiada PiS. Kryteria przyznawania inwestycji, podobnie jak w przypadku RFIL, również były niejasne. W Uchwale Rady Ministrów nr 84/2021 z dn. 1 lipca 2021 r. w par. 5 pkt. 4 umieszczono dwa kryteria: realizację celu przeciwdziałania COVID-19 oraz „kompleksowość planowanych inwestycji”. Po przedstawieniu listy przez komisję premier może ją zmienić, „biorąc pod uwagę zasady zrównoważonego rozwoju”. Sam proces wyboru wniosków, które uzyskały dofinansowanie, można więc uznać, podobnie jak w przypadku RFIL, za wybitnie nietransparentny. Podobnie jak w przypadku RFIL, nazwiska członków komisji pozostają nieznane, a kryteria wyboru zwycięskich projektów są niejasne. W przypadku programu, który ma obejmować wydanie publicznych środków w niebagatelnej kwocie 100 mld zł, można by oczekiwać kryteriów bardziej szczegółowych niż nieco ponad pięć linijek tekstu (z czego dwie i pół zajmuje nazwa ustawy). Brak jasnych kryteriów przyznawania dofinansowania, anonimowość osób podejmujących decyzje oraz uznaniowość przy zmienianiu listy przez premiera rodzi pole do nadużyć, dlatego zasadne jest badanie wystąpienia politycznej alokacji zasobów.

Pierwszy nabór wniosków trwał od 2 lipca do 15 sierpnia 2021 roku, a jego wyniki ogłoszono 23 października 2021 roku. Łącznie przyznano dofinansowania w kwocie ok. 23,89 mld zł, a dofinansowanie otrzymało ok. 97% JST w Polsce. Ponieważ prawie wszystkie samorządy uzyskały dofinansowanie, samo szacowanie prawdopodobieństwa uzyskania dotacji nie wystarczy do zbadania faktu istnienia politycznej alokacji zasobów. W tym przypadku na wyciągnięcie wniosków może pozwolić analiza wpływu afiliacji politycznej wójta lub burmistrza na wysokość dotacji w przeliczeniu na mieszkańca gminy.

Dane i model statystyczny

Do weryfikacji hipotez o istnieniu politycznej alokacji zasobów przy rozdzielaniu rządowych dotacji inwestycyjnych dla samorządów w ramach FDS/RFRD, Programu 100 Obwodnic, RFPŁ lub RFIL stworzono model ekonometryczny. Kluczowym problemem przy analizie statystycznej tego zagadnienia jest potencjalna endogeniczność. Samo wykazanie faktu, że gminy rządzone przez wójtów lub burmistrzów związanych ze Zjednoczoną Prawicą częściej otrzymują rządowe dotacje nie jest wystarczające do wykazania, że polityczna alokacja zasobów faktycznie ma miejsce. Mogą bowiem istnieć czynniki wpływające na fakt, że takie gminy częściej otrzymują dotacje. Przykładowo, może to być poziom rozwoju gospodarczego gminy: politycy związani ze Zjednoczoną Prawicą mogą wygrywać w biedniejszych gminach, a jednocześnie właśnie biedniejsze gminy mogą częściej otrzymywać dotacje. Pozornie mogłoby to wskazywać na polityczną alokację zasobów, jednak prawdziwym i ukrytym czynnikiem może być właśnie poziom rozwoju gminy.

Zmienną objaśnianą w modelach jest zmienna zero-jedynkowa przyjmująca wartość jeden dla gmin, które otrzymały dotację w ramach FDS/RFRD, RFIL lub RFPŁ: PIS, oraz zero w przeciwnym przypadku. Dla Programu 100 Obwodnic zmienna przyjmuje wartość jeden w przypadku gmin, w których położona jest miejscowość, której obwodnica zostanie zbudowana. Dla dotacji w ramach FDS/RFRD wykorzystano informacje o wynikach pierwszego naboru kolejnych edycji w 2019, 2020 i 2021 r. Źródłem danych dla zmiennych objaśnianych były dane ze stron KPRM oraz urzędów wojewódzkich ogłaszających wyniki naboru. W badaniu wykorzystano dane o 2409 gminach, gdyż z badania wyłączono trzy, które w latach 2019–2021 zostały zlikwidowane lub zmieniły granice, oraz wszystkie miasta na prawach powiatu ze względu na łączenie zadań gmin i powiatów (co znacząco wpływa na wielkość inwestycji w przeliczeniu na mieszkańca w porównaniu z innymi gminami niełączącymi tych funkcji). W celu sprawdzenia odporności (*robustness check*) modelu oszacowano dodatkowe równania, w których zmienną objaśnianą jest wartość dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy.

Z punktu widzenia badania najważniejszymi zmiennymi objaśniającymi są zmienne zero-jedynkowe opisujące przynależność polityczną. W przypadku Zjednoczonej Prawicy (ZP) jest to fakt przynależności wójta lub burmistrza gminy w chwili wyborów samorządowych 2018 do partii Prawo i Sprawiedliwość, Solidarna Polska lub Porozumienie lub oficjalne poparcie udzielone przez te partie (według sprawozdań Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów). W przypadku opozycji jest to przynależność do partii lub oficjalne poparcie kandydata przez partie opozycji parlamentarnej (Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Zieloni, Inicjatywa Polska, Razem, Wiosna Roberta Biedronia, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Europejskich Demokratów, Polskie Stronnictwo Ludowe). Punktem odniesienia w modelu są pozostali wójtowie lub burmistrzowie startujący jako bezpartyjni lub bez oficjalnego poparcia jednej z wymienionych partii. W badaniu tym uznano, że najbardziej odpowiednie będzie uwzględnienie faktu przynależności partyjnej lub oficjalnego poparcia przez partię w wyborach samorządowych.

W badaniu wykorzystano również zmienne kontrolne, których celem jest ograniczenie endogeniczności wynikającej z istnienia ukrytych zmiennych (np. ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego gminy, rozwoju infrastruktury, regionu itp.), co prowadzi do zmniejszenia obciążenia oszacowań parametrów. Dochód z PIT, CIT i podatku rolnego z roku poprzedzającego wyniki naboru w przeliczeniu na mieszkańca gminy stanowią przybliżenie ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego gminy, gdyż wpływy z PIT są bardzo silnie skorelowane z poziomem zarobków w danej gminie, a wpływy z CIT z poziomem rozwoju przedsiębiorczości. Dochody z podatku rolnego pozwalają z kolei wychwycić stopień wpływu rolnictwa na gospodarkę całej gminy. Deficyt w stosunku do dochodów (w proc.) stanowi miarę przestrzeni fiskalnej, którą dysponuje gmina, oraz ogólne przybliżenie stanu finansów danej gminy. Ponieważ samorządowe deficyty są wrażliwe na zmiany inwestycji, zastosowano deficyt lub nadwyżkę skorygowaną o wydatki inwestycyjne (tj. dochody ogółem minus wydatki ogółem plus wydatki inwestycyjne; wszystko w relacji do dochodów ogółem). Dodatkowo, by zredukować wpływ jednorocznych wahań deficytu, zastosowano średnią z trzech lat poprzedzających wyniki naboru (dla wyników z 2019 są to lata 2016–2018, dla wyników z 2020 są to lata 2017–2019 itd.). Wydatki na inwestycje finansowane ze środków UE w roku poprzedzającym wyniki naboru w przeliczeniu na mieszkańca mogą stanowić przybliżenie kompetencji

Tab. 1. Wyniki estymacji modeli regresji logistycznej

Zmienne objaśniające	Zmienne objaśniane											
	Przydzielenie gminie dotacji w ramach FDS (2019)			Przydzielenie gminie dotacji w ramach FDS (2020)			Przydzielenie gminie dotacji w ramach FDS (2021)			Budowa obwodnicy w ramach Programu 100 Obwodnic		
	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit
Wójt z PiS lub ZP	0,6239***	0,8330***	0,7114***	0,8918***	0,6029***	0,7088***	0,3860	0,5072				
	0,1389	0,1562	0,1405	0,1541	0,1381	0,1495	0,3075	0,3276				
Wójt z PO, N, SLD lub PSL	-0,1439	-0,3001**	-0,3533***	-0,3156***	-0,4396***	-0,4558***	-0,0762	-0,0709				
	0,1115	0,1214	0,1123	0,1184	0,1157	0,1215	0,2885	0,2935				
Dochody z PIT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,0003**	0,0003*	-0,0003*	0,0003	-0,0001	0,0002	0,0000	0,0003				
	0,0002	0,0002	0,0002	0,0002	0,0002	0,0002	0,0003	0,0004				
Dochody z CiT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,0006	-0,0010	0,0001	-0,0001	0,0005	0,0001	0,0006	0,0006				
	0,0008	0,0008	0,0008	0,0008	0,0008	0,0008	0,0011	0,0012				
Dochody z podatku rolnego <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,0027***	-0,0031***	-0,0027***	-0,0036***	-0,0031***	-0,0033***	-0,0062***	-0,0081***				
	0,0007	0,0008	0,0006	0,0007	0,0007	0,0008	0,0022	0,0024				
Wydatki inwestycyjne ze środków UE <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,0002	-0,0001	0,0001	-0,0001	0,0000	0,0000	-0,0005	-0,0005				
	0,0002	0,0002	0,0002	0,0002	0,0002	0,0002	0,0005	0,0005				
Deficyt do dochodów skorygowany o inwestycje (średnia z trzech poprzednich lat)	0,0381***	0,0489***	0,0250***	0,0218**	0,0254***	0,0239***	0,0071	0,0032				
	0,0082	0,0091	0,0081	0,0086	0,0082	0,0087	0,0203	0,0206				
Lesistość gminy w proc.	-0,0073***	-0,0076**	-0,0060**	-0,0082***	-0,0116***	-0,0124***	-0,0009	-0,0068				
	0,0028	0,0032	0,0028	0,0031	0,0028	0,0032	0,0068	0,0072				
Gęstość zaludnienia (os/km ²)	-0,0001	-0,0001	0,0002*	0,0001	-0,0001	0,0000	0,0003	0,0002				
	0,0001	0,0001	0,0001	0,0001	0,0001	0,0001	0,0002	0,0003				
Stała	-0,5599***	-1,9621	-0,0652	-0,8460***	-0,0803	-0,3188	-2,8468***	-2,7815***				
	0,2050	0,3282	0,2022	0,2988	0,2045	0,2981	0,4984	0,7010				
Efekt województwa		Tak		Tak		Tak		Tak				
Liczba obserwacji		2409	2409	2409	2409	2409	2409	2409				
R ² McFaddena		0,294	0,420	0,273	0,288	0,281	0,297	0,034				
Wartość p testu Walda	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001	0,004				

Źródło: obliczenia własne.

Tab. 2. Wyniki estymacji modeli regresji logistycznej

Zmienne objaśniające	Zmienne objaśniane											
	Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (I nabór)			Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (pomoc dla gmin górskich)			Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (II nabór)			Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych		
	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit
Wójt z PiS lub ZP	1,9183***	2,1071***	0,1404	0,5718*	0,8816***	0,8371***	0,9918	0,8578				
	0,1900	0,1968	0,2667	0,3141	0,1387	0,1472	0,7322	0,7538				
Wójt z PO, N, SLD lub PSL	-1,1663***	-1,1439***	0,3865	0,4050	-0,6962***	-0,7441***	0,8594	0,8843				
	0,1250	0,1282	0,2765	0,3098	0,1269	0,1310	0,5311	0,5377				
Dochody z PIT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,0001	0,0001	-0,0017***	-0,0022***	-0,0003*	-0,0005**	-0,0001	-0,0004				
	0,0002	0,0002	0,0005	0,0006	0,0002	0,0002	0,0005	0,0005				
Dochody z CIT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,0027**	-0,0032**	-0,0088**	-0,0094**	-0,0013	-0,0011	0,0004	0,0010				
	0,0013	0,0014	0,0039	0,0044	0,0012	0,0012	0,0028	0,0035				
Dochody z podatku rolnego <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,0006	0,0008	-0,0183***	-0,0164***	-0,0021***	-0,0011	0,0011	0,0024				
	0,0006	0,0007	0,0033	0,0033	0,0007	0,0007	0,0025	0,0027				
Wydatki inwestycyjne ze środków UE <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,0002	-0,0001	0,0000	0,0004	-0,0001	-0,0002	0,0008	0,0010				
	0,0002	0,0002	0,0003	0,0004	0,0002	0,0002	0,0008	0,0008				
Deficyt do dochodów skorygowany o inwestycje (średnia z trzech poprzednich lat)	-0,0025	-0,0066	-0,0208	-0,0217	-0,0202**	-0,0180**	-0,0178	-0,0203				
	0,0084	0,0088	0,0180	0,0212	0,0086	0,0090	0,0284	0,0295				
Lesistość gminy w proc.	0,0046	0,0004	0,0304***	0,0439***	-0,0033	-0,0014	-0,0124	-0,0068				
	0,0029	0,0031	0,0064	0,0077	0,0029	0,0032	0,0091	0,0101				
Gęstość zaludnienia (os/km ²)	-0,0003*	-0,0004**	0,0005	0,0005	0,0000	0,0001	-0,0002	0,0000				
	0,0001	0,0002	0,0004	0,0004	0,0001	0,0001	0,0004	0,0005				
Stała	-0,1312	0,6647***	0,2421	1,3672*	0,2458	0,9879***	4,2839***	4,0887***				
	0,2063	0,2955	0,5194	0,7	0,2149	0,3043	0,6879	0,9602				
Efekt województwa	Tak			Tak			Tak			Tak		
Liczba obserwacji	2409			817			2409			2409		
R ² McFaddena	0,194			0,208			0,238			0,276		
Wartość p testu Walda	0,000			0,000			0,000			0,228		

Źródło: obliczenia własne.

urzędników zatrudnionych w urzędzie do pozyskiwania dotacji inwestycyjnych z zewnątrz oraz ogólnej determinacji w pozyskiwaniu zewnętrznych środków wykazywanej przez wójtów lub burmistrzów, choć jest to oczywiście przybliżenie niedoskonałe. Dane o lesistości gminy (w proc.) oraz o gęstości zaludnienia w gminie (w os./km²) pozwalają zidentyfikować gminy górskie, gminy wiejskie i położone w słabiej zaludnionych regionach kraju. Wreszcie zmienne zero-jedynkowe dla każdego z szesnastu polskich województw, by wychwycić zróżnicowanie wynikające z położenia w określonej części kraju. Źródłem danych dla zmiennych objaśniających były dane GUS (Bank Danych Lokalnych) oraz Ministerstwa Finansów (bazy danych Rb-27s oraz Rb-28s).

Jako podstawowy model ekonometryczny wykorzystano model regresji logistycznej, co stanowi podobną metodę badawczą do zastosowanych w pracach Dahlberg i Johansson (2002), Mehiri i Marceau (2013) lub Spół (2016). Wyniki przedstawiono w tab. 1 i 2. Aby ułatwić interpretację wyników w tab. 3, przedstawiono efekty krańcowe dla równań z tab. 1 i 2, oszacowane standardową metodą na podstawie pozostałych zmiennych przyjmujących wartości średnie. W tab. 4 zawarto w ramach sprawdzenia odporności wyniki oszacowań parametrów metodą KMNK ze zmiennymi objaśniającymi stanowiącymi wartości dotacji w przeliczeniu na mieszkańca gminy.

Wyniki modelu

Wyniki oszacowań parametrów modeli wyraźnie wskazują na obecność politycznej alokacji zasobów, zwłaszcza w przypadku wyników pierwszego i drugiego naboru wniosków o dofinansowanie inwestycji w ramach RFIL. Istotność i dodatni znak zmiennej opisującej przynależność polityczną wójta lub burmistrza do ZP w większości przypadków są dodatnie i istotnie większe od zera. Również w przeważającej większości przypadków znak i istotność zmiennej wskazują, że gminy rządzone przez polityków związanych z opozycją parlamentarną miały mniejsze prawdopodobieństwo otrzymania dotacji. W przypadku wyników pierwszego naboru wniosków w ramach FDS/RFRD z lat 2019, 2020 i 2021 wyniki oszacowań parametrów modelu wyraźnie wskazują na istnienie politycznej alokacji zasobów, a w przypadku wyników pierwszego i drugiego naboru wniosków w ramach RFIL wyniki modelu są jeszcze bardziej wyraźne. Jest to zgodne z wynikami przedstawionymi w pracy Flis i Swianiewicz (2021b). Z kolei w przypadku wyniku naboru wniosku do RFIL w ramach pomocy dla gmin górskich oraz Programu 100 Obwodnic wyniki są niejednoznaczne, dlatego można stwierdzić brak dowodów potwierdzających polityczną alokację zasobów. Ponieważ dofinansowanie w ramach RFPŁ otrzymało 2364 spośród 2409 badanych gmin, wyniki estymacji ukazują jedynie, że 45 gmin, które nie otrzymały dotacji z RFPŁ, nie jest powiązanych ze sobą wspólnymi charakterystykami, gdyż żadna zmienna poza stałą nie jest istotna. Istnienie politycznej alokacji zasobów w tym przypadku można wykazywać poprzez badanie wielkości dotacji.

Pewną pomocą w interpretacji wyników są efekty krańcowe dla wartości średnich. W przypadku FDS/RFRD gminy rządzone przez polityków związanych ze ZP miały szansę na uzyskanie dotacji o ok. 14,5–22,0 pkt. proc. większą od gmin rządzonych przez niezależnych samorządowców oraz o 18,9–29,7 pkt. proc. większą od gmin rządzonych przez osoby związane z opozycją parlamentarną w naborach 2019–2021. Z kolei w przypadku RFIL wartości te były znacznie wyższe. Gminy rządzone przez osoby powiązane z ZP w pierwszym naborze RFIL miały prawdopodobieństwo uzyskania dotacji wyższe o ok. 47,9–52,6 pkt. proc. od gmin rządzonych przez niezależnych oraz o 77,0–81,1 pkt. proc. od gmin rządzonych przez osoby związane z opozycją parlamentarną. W przypadku drugiego naboru RFIL było to odpowiednio 18,8–20,0 pkt. proc. oraz 35,5–35,8 pkt. proc. Różnice sięgające aż 81,1 pkt. proc. należy uznać za bardzo znaczące, gdyż w takim przypadku gminy rządzone przez osoby związane z opozycją parlamentarną szansę na uzyskanie dotacji niewiele większą od zera.

Podobnych wniosków dostarcza analiza wyników oszacowania równań z kwotą dotacji *per capita* jako zmienną objaśnianą. W ramach FDS/RFRD gminy rządzone przez osoby związane z ZP w latach 2019–2021 dostawały o ok. 62,8–100,8 zł więcej od gmin rządzonych przez przedstawicieli opozycji. W przypadku RFIL w naborze pierwszym było to o ok. 155,21–163,71 zł na osobę więcej od gmin rządzonych przez osoby niezależne oraz więcej o ok. 245,78–255,52 zł od gmin rządzonych przez osoby związane z opozycją oraz odpowiednio 47,31–49,92 zł i 79,16–77,50 zł w przypadku drugiego naboru. Polityczną alokację zasobów widać również w dofinansowaniach z RFPŁ,

Tab. 3. Efekty krańcowe dla zmiennych objaśniających (na podstawie modeli z tab. 1 i 2)

Zmienne objaśniające	Fundusz Dróg Samorządowych (nabór 2019)		Fundusz Dróg Samorządowych (nabór 2020)		Fundusz Dróg Samorządowych (nabór 2021)		Program 100 obwodnic	
	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit
Wójt z PiS lub ZP	0,1531***	0,2030***	0,1756***	0,2195***	0,1451***	0,1728***	0,0129	0,0155
Wójt z PO, .N, SLD lub PSL	-0,0353	-0,0731**	-0,0872***	-0,0777***	-0,1057***	-0,1111***	-0,0025	-0,0022
Dochody z PIT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,0001**	0,0001*	-0,0001*	0,0001	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Dochody z CIT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,0002	-0,0002	0,0000	0,0000	0,0001	0,0000	0,0000	0,0000
Dochody z podatku rolnego <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,0007***	-0,0007***	-0,0007***	-0,0009***	-0,0007***	-0,0008***	-0,0002***	-0,0002***
Wydatki inwestycyjne ze środków UE <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Deficyt do dochodów skorygowany o inwestycje (średnia z trzech poprzednich lat)	0,0094***	0,0119***	0,0062***	0,0054**	0,0061***	0,0058***	0,0002	0,0001
Lesistość gminy w proc.	-0,0018***	-0,0018**	-0,0015**	-0,0020***	-0,0028***	-0,0030***	0,0000	-0,0002
Gęstość zaludnienia (os/km ²)	0,0000	0,0000	0,0001*	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Efekt województwa		Tak		Tak		Tak		Tak
Zmienne objaśniające	Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (I nabór)		Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (pomoc dla gmin górskich)		Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (II nabór)		Polski Łódź: Program Inwestycji Strategicznych	
	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit	logit
Wójt z PiS lub ZP	0,4789***	0,5259***	0,0178	0,0599*	0,1999***	0,1880***	0,0158	0,0117
Wójt z PO, .N, SLD lub PSL	-0,2911***	-0,2855***	0,0491	0,0424	-0,1579***	-0,1671***	0,0137	0,0121
Dochody z PIT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,0000	0,0000	-0,0002***	-0,0002***	-0,0001*	-0,0001**	0,0000	0,0000
Dochody z CIT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,0007**	-0,0008**	-0,0011**	-0,0010**	-0,0003	-0,0003	0,0000	0,0000
Dochody z podatku rolnego <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,0002	0,0002	-0,0023***	-0,0017***	-0,0005***	-0,0003	0,0000	0,0000
Wydatki inwestycyjne ze środków UE <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Deficyt do dochodów skorygowany o inwestycje (średnia z trzech poprzednich lat)	-0,0006	-0,0016	-0,0026	-0,0023	-0,0046**	-0,0040**	-0,0003	-0,0003
Lesistość gminy w proc.	0,0011	0,0001	0,0039***	0,0046**	-0,0007	-0,0003	-0,0002	-0,0001
Gęstość zaludnienia (os/km ²)	-0,0001*	-0,0001**	0,0001	0,0001	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Efekt województwa		Tak		Tak		Tak		Tak

Uwaga: przy wyliczeniu efektów krańcowych zastosowano najpowszechniejszą metodę, tj. pozostałe zmienne objaśniające przyjmują wartości średnie. W tabeli znajdują się wartości zaokrąglone.

Źródło: obliczenia własne.

Tab. 4. Wyniki estymacji modeli KMNK z dotacjami *per capita* jako zmiennymi objaśnianymi

Zmienne objaśniające	Dotacje FDS/FRD <i>per capita</i> (2019)		Dotacje FDS/FRD <i>per capita</i> (2020)		Dotacje FDS/FRD <i>per capita</i> (2021)		Dotacje z RFIL <i>per capita</i> (I nabór)		Dotacje z RFIL <i>per capita</i> (gminy górskie)		Dotacje z RFIL <i>per capita</i> (II nabór)		Dotacje z PL: PIS <i>per capita</i>	
	KMNK	KMNK	KMNK	KMNK	KMNK	KMNK	KMNK	KMNK	KMNK	KMNK	KMNK	KMNK	KMNK	KMNK
Wójt z PIS lub ZP	38,369***	42,904***	56,702**	68,122***	38,588**	51,538***	155,21***	163,71***	-1,3722	16,511	49,924***	47,307***	150,41***	129,34***
	13,453	13,351	22,200	22,316	19,535	19,617	15,343	15,722	14,915	14,276	9,7874	10,105	46,365	46,186
Wójt z PO, N, SLD lub PSL	-24,431**	-34,635***	-40,070**	-30,128*	-53,674***	-49,234***	-90,570***	-91,805***	-3,8755	-3,1709	-29,232***	-30,194***	-71,088*	-84,673**
	10,662	10,337	17,595	17,278	15,483	15,188	12,161	12,173	14,083	13,133	7,7574	7,8236	36,748	35,760
Dochody z PIT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,0174	-0,007	-0,016	0,0459*	-0,0431**	-0,0147	0,0063	-0,0155	-0,0462**	-0,0972***	-0,0167	-0,0222*	-0,4891***	-0,4931***
	0,0149	0,015	0,025	0,0255	0,0216	0,0224	0,0170	0,0180	0,0213	0,0228	0,0108	0,0116	0,0514	0,0528
Dochody z CIT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,0246	-0,053	0,044	-0,0002	0,1508	0,1208	-0,2100**	-0,2134***	-0,0928	-0,1216	-0,0254	-0,0176	-0,5858**	-0,5874**
	0,0727	0,070	0,120	0,1169	0,1055	0,1027	0,0829	0,0823	0,1170	0,1100	0,0529	0,0529	0,2504	0,2418
Dochody z podatku rolnego <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,1125*	-0,075	-0,097	-0,2677**	-0,1849**	-0,2002**	0,2468***	0,2834***	-0,2305***	-0,3476***	0,0891**	0,1132**	1,4256***	1,7072***
	0,0591	0,062	0,098	0,1032	0,0858	0,0907	0,0674	0,0727	0,0822	0,0842	0,0430	0,0467	0,2037	0,2135
Wydatki inwestycyjne ze środków UE <i>per capita</i> (rok poprzedni)	-0,0130	-0,014	0,034	0,0252	0,0384	0,0383*	0,0511***	0,0603***	0,0701***	0,0822***	0,0103	0,0078	0,1972***	0,2072***
	0,0162	0,016	0,027	0,0265	0,0235	0,0233	0,0184	0,0186	0,0184	0,0174	0,0118	0,0120	0,0557	0,0548
Deficyt do dochodów skorygowany o inwestycje (średnia z trzech poprzednich lat)	6,3813***	6,340***	6,876***	5,1639***	7,3480***	6,6108***	1,2947	1,4621	3,1393***	3,7390***	-0,9753*	-0,8290	8,7140***	5,7761**
	0,7802	0,771	1,288	1,2882	1,1330	1,1324	0,8899	0,9076	0,9264	0,9068	0,5677	0,5833	2,6891	2,666
Lesistość gminy w proc.	-0,3163	-0,062	-0,046	-0,5364	-0,3122	-0,4586	0,2958	0,2992	2,3596***	2,1738***	0,4732**	0,5371***	3,4115***	5,5032***
	0,2683	0,276	0,443	0,4608	0,3896	0,4051	0,3060	0,3246	0,3341	0,3196	0,1952	0,2086	0,9246	0,9537
Gęstość zaludnienia (os/km ²)	-0,0164	-0,010	-0,018	-0,0480**	-0,0252	-0,0264	-0,0304**	-0,0267*	0,0325	0,0255	-0,0033	-0,0004	-0,1672***	-0,1223***
	0,0126	0,012	0,021	0,0208	0,0182	0,0182	0,0143	0,0146	0,0201	0,0189	0,0091	0,0094	0,0433	0,0430
Stała	53,051***	-37,962	64,067*	24,725	95,213***	69,318*	89,308***	170,21***	-5,0894	109,96***	66,769***	84,178***	969,20***	999,77***
	19,487	26,112	32,16	43,645	28,298	38,366	22,226	30,749	25,953	31,624	14,178	19,762	67,163	90,330
Efekt województwa		Tak		Tak		Tak		Tak		Tak		Tak		Tak
Liczba obserwacji	2409	2409	2409	2409	2409	2409	2409	2409	817	817	2409	2409	2409	2409
R ²	0,345	0,458	0,188	0,225	0,310	0,388	0,294	0,318	0,168	0,302	0,228	0,242	0,358	0,420
Wartość p testu Walda	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Źródło: obliczenia własne.

gdyż gminy rządzone przez osoby związane z ZP otrzymały w ramach pierwszych naboru o ok. 129,34–150,41 zł na osobę więcej od gmin rządzonych przez osoby niezależne oraz o ok. 214,01–221,50 zł na osobę więcej od gmin rządzonych przez wójtów lub burmistrzów z opozycji. W przypadku RFPŁ polityczna alokacja zasobów nie nastąpiła na poziomie przyznawania dotacji, lecz ich wielkości, co jest spójne ze spostrzeżeniami Flisa i Swianiewicza (2021c).

Analiza istotności pozostałych zmiennych objaśniających nie daje jednoznacznych wyników. W wielu przypadkach wysokie dochody z PIT lub CIT zmniejszały szansę uzyskania dotacji z analizowanych rządowych programów, co sugeruje, że częściej dostawały wsparcie gminy biedniejsze. Z drugiej strony relatywnie istotne oraz z ujemnym znakiem okazały się dochody na mieszkańca z podatku rolnego oraz lesistość gminy, co pokazuje, że mniejsze szanse na uzyskanie dotacji miały gminy wiejskie i rolnicze. Trudno więc stworzyć profil gminy, która istotnie częściej od innych uzyskiwała dotacje. Wyniki mogą sugerować, że największe szanse na uzyskanie wsparcia miały biedniejsze gminy nierolnicze, choć argumenty na poparcie tej tezy są słabe. Znaki parametrów w modelu oraz wartości krytyczne testów ich istotności pokazują bowiem, że największy wpływ na otrzymanie dotacji miała afiliacja polityczna wójta lub burmistrza, a nie cechy geograficzne gminy czy jej sytuacja fiskalna.

Wysoka szansa na uzyskanie dotacji od rządu ZP przez gminy rządzone przez osoby związane z tą koalicją jest wyraźna. Potwierdza to wnioski płynące z wielu innych prac z różnych krajów opisanych w poprzednich częściach artykułu. Sugeruje to, że rząd Zjednoczonej Prawicy transferuje środki raczej do „twardego elektoratu” (*core voters*) aniżeli do „niezdecydowanych” (*swing voters*). Czy jest to wynik istnienia jakiejś zmiennej ukrytej? Trudno jednoznacznie to stwierdzić, jednak zastosowanie wielu zróżnicowanych zmiennych kontrolnych pozwala odrzucić tę hipotezę oraz uznać prawdziwość hipotezy o istnieniu politycznej alokacji zasobów przy podziale dotacji z rządowych funduszy.

Taki stan rzeczy należy uznać za nieprawidłowy z kilku powodów. Po pierwsze, programy te finansowane są z podatków wszystkich polskich obywateli (a w przypadku RFIL i RFPŁ z zaciąganego długu, który obciąża wszystkich polskich obywateli), lecz głównymi beneficjentami stają się osoby mieszkające w samorządach rządzonych przez osoby związane z ZP. Oznacza to re-dystrybucję zasobów od wszystkich polskich obywateli do wyborców ZP (głównie PiS). Wyborcy opozycji parlamentarnej w dużej mierze stają się płatnikami netto kolejnych rządowych programów, a wyborcy ZP ich beneficjentami netto. Jest to sprzeczne z zasadą sprawiedliwego podziału dóbr. Po drugie, zmniejsza to konkurencję między samorządami o dotacje. Przy faworyzowaniu określonych samorządów, politycy opozycji mogą przestać się starać o kolejne dotacje, a politycy obozu rządzącego mogą przestać dbać o poziom merytoryczny wniosków, co dodatkowo prowadzi do zmniejszenia efektywności wykorzystania publicznych środków. Po trzecie, taki podział dotacji powoduje boom inwestycyjny i problemy ograniczonej podaży w samorządach rządzonych przez ZP, co prowadzi do wzrostu cen oferowanych w przetargach. Po czwarte, RFIL i RFPŁ mają stanowić programy pobudzające koniunkturę po kryzysie związanym z pandemią, a w takiej formie prowadzą do pobudzenia koniunktury jedynie w regionach zdominowanych przez polityków ZP. Po piąte, może to zaburzać zrównoważony rozwój gospodarczy kraju.

Część osób może usprawiedliwiać polityczną alokację zasobów w latach 2019–2021 poprzez odwrotną polityczną alokację zasobów za czasów rządów PO-PSL w latach 2007–2015 lub błędnym modelem rozwoju regionalnego w tamtych czasach. Z powodu braku wystarczającej liczby badań niemożliwe jest potwierdzenie lub odrzucenie tej tezy. Do nielicznych wyjątków należy raport Flisa i Swianiewicza (2021d), w którym wykazano, że w przypadku dotacji na drogi lokalne, tzw. schetynówki, z Narodowego Programu Dróg Lokalnych z lat 2008–2014 dysproporcja między gminami rządzonymi przez partie rządzące a opozycję była znacznie niższa. Obecnie, według środowisk związanych z partią rządzącą, promowanie samorządów rządzonych przez ZP ma być wynagrodzeniem za ich pomijanie w czasach PO-PSL. Jest to błędna argumentacja, gdyż politycy rządzący samorządami od tamtego czasu mogli się zmienić w wyniku wyborów w 2014 i 2018 roku, poza tym rozwiązywanie problemów z dyskryminacją poprzez inną dyskryminację i walka ze skutkami politycznej alokacji zasobów poprzez polityczną alokację zasobów nie jest dobrym rozwiązaniem. Dodatkowo daje ona argumenty politykom, którzy będą rządzić po odejściu PiS. Będą mogli argumentować, że skoro dotacje otrzymywały samorządy rządzone przez ZP, to należy

zrekompensować straty innym samorządom. Może to prowadzić do absurdałnej sytuacji, w której każdy kolejny rząd naprawia błędy poprzedników poprzez robienie tego samego.

Podsumowanie

W artykule przedstawiono wyniki badania mającego na celu weryfikację hipotezy o istnieniu politycznej alokacji zasobów (*alignment bias* lub *political alignment*) przy podziale środków z rządowych funduszy w Polsce w latach 2019–2021. Wyniki wyraźnie wskazują na istnienie tego zjawiska przy przyznawaniu dofinansowania projektów w ramach Funduszu Dróg Samorządowych (Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg) w pierwszym naborze w latach 2019–2021, w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (pierwszy i drugi nabór) w 2020 i 2021 r. oraz w ramach pierwszej edycji dofinansowania z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. W przypadku FDS/RFRD gminy rządzone przez osoby związane ze Zjednoczoną Prawicą miały szanse na uzyskanie dofinansowania większe o ok. 14,5–22,0 pkt. proc. od gmin rządzonych przez samorządowców niezależnych i o 18,8–29,7 pkt. proc. większą od gmin rządzonych przez polityków związanych z opozycją parlamentarną. W przypadku RFIL było to odpowiednio 18,8–52,6 pkt. proc. oraz 35,5–81,1 pkt. proc. Polityczna alokacja zasobów przy podziale dotacji z RFPŁ nastąpiła nie na poziomie podziału dotacji (gdyż dofinansowanie otrzymało 98,1% gmin), lecz na poziomie wielkości dotacji, gdyż gminy rządzone przez polityków związanych z ZP otrzymały dotacje wyższe o ok. 129–150 zł w przeliczeniu na osobę od gmin rządzonych przez samorządowców niezależnych oraz o ok. 214–221 zł wyższe od gmin rządzonych przez polityków związanych z opozycją parlamentarną. W modelach uwzględniono liczne zmienne kontrolne, które miały na celu ograniczenie różnic wynikających z heterogeniczności gmin.

Tak duże wartości mogą budzić niepokój, gdyż oznacza to *de facto* znaczną dyskryminację gmin rządzonych przez polityków opozycji parlamentarnej, a więc również obywateli mieszkających w tych gminach. Jest to sprzeczne z zasadami sprawiedliwego podziału dóbr oraz może prowadzić do zaburzenia zrównoważonego rozwoju kraju. Z pewnością podział rządowych lub unijnych transferów pomiędzy samorządy w przeszłości oraz w teraźniejszości stanowi wartościowy kierunek dalszych badań.

Literatura

- Arulampalam W., Dasgupta S., Dhillon A., Dutta B., 2009, „Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India”, *Journal of Development Economics*, t. 88, nr 1, s. 103–119. Doi: 10.1016/j.jdeveco.2008.01.001.
- Banaszewska M., Bischoff I., 2017, „The political economy of EU-funds: Evidence from Poland”, *Jahrbücher Für Nationalökonomie Und Statistik*, t. 237, nr 3, s. 191–224. Doi: 10.1515/jbnst-2017-1105.
- Bonvecchi A., Lodola G., 2010, „The dual logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, governors, and the politics of Coalition-building in Argentina”, *Publius: The Journal of Federalism*, t. 41, nr 2, s. 179–206. Doi: 10.1093/publius/pjq024.
- Borcan O., 2020, „The illicit benefits of local Party alignment in national elections”, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, t. 36, nr 3, s. 461–494. Doi: 10.1093/jleo/ewaa005.
- Borck R., Owings S., 2003, „The political economy of intergovernmental grants”. *Regional Science and Urban Economics*, t. 33, nr 2, s. 139–156. Doi: 10.1016/S0166-0462(02)00005-4.
- 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).
- Brollo F., Nannicini T., 2012, „Tying your Enemy's hands in Close Races: The politics of federal transfers in Brazil”, *American Political Science Review*, t. 106, nr 4, s. 742–761. Doi: 10.1017/S0003055412000433.
- Cadot O., Röller L., Stephan A., 2006, „Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment”, *Journal of Public Economics*, t. 90, nr 6–7, s. 1133–1153. Doi: 10.1016/j.jpubeco.2005.08.006.
- Carozzi F., Repetto L., 2019, „Distributive politics inside the city? The political economy of Spain's Plan E”, *Regional Science and Urban Economics*, t. 75, s. 85–106. Doi: 10.1016/j.regsciurbeco.2019.02.002.

- Castells A., Solé-Ollé A., 2005, „The regional allocation of infrastructure investment: The role of equity, efficiency and political factors”, *European Economic Review*, t. 49, nr 5, s. 1165–1205. Doi: 10.1016/j.euroecorev.2003.07.002.
- Cox G.W., McCubbins M.D., 1986, „Electoral politics as a redistributive game”, *The Journal of Politics*, t. 48, nr 2, s. 370–389. Doi: 10.2307/2131098.
- Dahan M., Yakir I., 2019, „Revealed political favoritism: Evidence from the allocation of state lottery grants in Israel”, *CESifo Working Paper Series*, 7882.
- Dahlberg M., Johansson E., 2002, „On the vote-purchasing behavior of incumbent governments”, *American Political Science Review*, t. 96, nr 1, s. 27–40. Doi: 10.1017/s0003055402004215.
- Dellmuth L.M., Stoffel M.F., 2012, „Distributive politics and intergovernmental transfers: The local allocation of European Union structural funds”, *European Union Politics*, t. 13, nr 3, s. 413–433. Doi: 10.1177/1465116512440511.
- Dixit A., Londregan J., 1996, „The determinants of success of special interests in redistributive politics”, *The Journal of Politics*, t. 58, nr 4, s. 1132–1155. Doi: 10.2307/2960152.
- Ferreira J.L., Alves A.F., Caldeira E., 2021, „Grants for whom and why? The politics of allocation of transfers in Brazil”, *The Developing Economies*, t. 59, nr 1, s. 39–63. Doi: 10.1111/deve.12265.
- 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 – ustalone 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, Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin. *Raport Fundacji Batorego (forumIdei) nr 52/2021*.
- Fourniaies A., Mutlu-Eren H., 2015, „English bacon: copartisan bias in intergovernmental grant allocation in England”, *The Journal of Politics*, t. 77, nr 3, s. 805–817. Doi: 10.1086/681563.
- Glaudić J., Vuković V., 2017, „Granting votes: Exposing the political bias of intergovernmental grants using the within-between specification for panel data”, *Public Choice*, t. 171, nr 1–2, s. 223–241. Doi: 10.1007/s11127-017-0435-y.
- Gonschorek G.J., Schulze G.G., Sjahrir B.S., 2018, „To the ones in need or the ones you NEED? The political economy of central discretionary grants – empirical evidence from Indonesia”, *European Journal of Political Economy*, t. 54, s. 240–260. Doi: 10.1016/j.ejpoleco.2018.04.003.
- Guccio C., Mazza I., 2014, „On the political determinants of the allocation of funds to heritage authorities”, *European Journal of Political Economy*, t. 34, s. 18–38. Doi: 10.1016/j.ejpoleco.2013.12.004.
- Halse A.H., 2016, „More for everyone: The effect of local interests on spending on infrastructure”, *European Journal of Political Economy*, t. 43, s. 41–56. Doi: 10.1016/j.ejpoleco.2016.02.003.
- Hodler R., Raschky P.A., 2014, „Regional favouritism”, *The Quarterly Journal of Economics*, t. 129, nr 2, s. 995–1033. Doi: 10.1093/qje/qju004.
- Johansson E., 2003, „Intergovernmental grants as a Tactical instrument: Empirical evidence from Swedish municipalities”, *Journal of Public Economics*, t. 87, nr 5–6, s. 883–915. Doi: 10.1016/s0047-2727(01)00148-7.
- Kauder B., Potrafke N., Reischmann M., 2016, „Do politicians reward core supporters? Evidence from a discretionary grant program”, *European Journal of Political Economy*, t. 45, s. 39–56. Doi: 10.1016/j.ejpoleco.2016.09.003.
- 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.
- Malik R., 2019, „(A) Political constituency development funds: Evidence from Pakistan”, *British Journal of Political Science*, s. 1–18. Doi: 10.1017/s0007123419000541.
- Mehiriz K., Marceau R., 2013, „The politics of Intergovernmental grants in Canada”, *State and Local Government Review*, t. 45, nr 2, s. 73–85. Doi: 10.1177/0160323x13480804.
- Migueis M., 2013, „The effect of political alignment on transfers to Portuguese municipalities”, *Economics & Politics*, t. 25, nr 1, s. 110–133. Doi: 10.1111/ecpo.12005.
- Owsiak K., 2017, „Kontrowersje wokół dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego”, *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 485, s. 340–349. Doi: 10.15611/pn.2017.485.27.

- Rodríguez-Pose, A., Psacharidis Y., Tselios V., 2015, „Politics and Investment: Examining the Territorial allocation of public investment in Greece”, *Regional Studies*, t. 50, nr 7, s. 1097–1112. Doi: 10.1080/00343404.2015.1009027.
- Sakurai S.N., Theodoro M.I., 2018, „On the relationship between political alignment and government transfers: Triple differences evidence from a developing country”, *Empirical Economics*, t. 58, nr 3, s. 1107–1141. Doi: 10.1007/s00181-018-1568-7.
- Solé-Ollé A., Sorribas-Navarro P., 2008, „The effects of partisan alignment on the allocation of Intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain”, *Journal of Public Economics*, t. 92, nr 12, s. 2302–2319. Doi: 10.1016/j.jpubeco.2007.06.014.
- Sørensen R.J., 2003, „The political economy of intergovernmental grants: The Norwegian case”, *European Journal of Political Research*, t. 42, nr 2, s. 163–195. Doi: 10.1111/1475-6765.00079.
- Spáč P., 2016, „For the game, for the Loyal Partisans: Distribution of Sport grants in Slovakia”, *Central European Journal of Public Policy*, t. 10, nr 1, s. 12–21. Doi: 10.1515/cejpp-2016-0020.
- Swianiewicz P., 2020, „Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych”, *Współnota*, nr 1/1293 [wydanie z 11.01.2020].
- 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.
- Turovsky R., Gaivoronsky Y., 2017, „Russia's regions as winners and losers: Political motives and outcomes in the distribution of federal government transfers”, *European Politics and Society*, t. 18, nr 4, s. 529–551. Doi: 10.1080/23745118.2017.1286312.
- Veiga L.G., Pinho M.M., 2007, „The political economy of intergovernmental grants: Evidence from a maturing democracy”, *Public Choice*, t. 133, nr 3–4, s. 457–477. Doi: 10.1007/s11127-007-9208-3.
- Voigtländer N., Voth H., 2014, „Highway to Hitler”, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 20150. Doi: 10.3386/w20150.
- Wright G., 1974, „The political economy of New Deal spending: An econometric analysis”, *The Review of Economics and Statistics*, t. 56, nr 1, s. 30. Doi: 10.2307/1927524.

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)/2022
© Autorzy 2022



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499528806

Bartosz Czepil

Uniwersytet Opolski, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Katedra Studiów Regionalnych,
ul. Katowicka 89, 45-061 Opole; e-mail: bczepil@uni.opole.pl; ORCID: 0000-0003-4907-795X

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza rozdziału środków z II transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnej (RFIL) w województwie opolskim oraz debaty w tym regionie wokół zarzutów o klientelistycznym rozdziale funduszu. Według pierwszej z hipotez samorządy rządzone przez mniejszość niemiecką nie są traktowane jako politycznie neutralne i wobec tego mogą być narażone na dyskryminację w alokacji funduszu. Według drugiej specyfika lokalnego układu sił politycznych w województwie, charakteryzująca się niskim poziomem upartyjnienia, daje politykom regionu związanym z rządem możliwość podważania tezy o klientelistycznym rozdziale RFIL. Badania pokazały, że samorządy mniejszości niemieckiej mają mniejsze szanse na uzyskanie wsparcia, w porównaniu z samorządami bezpartyjnymi. Wyodrębniono również pięć sposobów kontrargumentowania wobec tezy klientelistycznej stosowanych przez polityków regionu związanych z partią rządzącą.

Słowa kluczowe

fundusz rządowy, korupcja, klientelizm, samorząd lokalny

Utilising the 2nd Instalment of the Central Government Fund for the Local Investments as an Instrument of Clientelistic Politics Towards the Local Government from the Perspective of Experiences of the Opolskie Voivodeship

Abstract

The purpose of this article is to analyse both the allocation of the financial support from the 2nd instalment of the CGFLI in the Opolskie Voivodeship and the debate in this region over accusations of the clientelistic allocation of this fund. According to the first hypothesis, the local governments affiliated with the German minority are not treated as politically neutral; therefore, they might be vulnerable to discrimination in allocation of the fund. The second hypothesis claims that the peculiarity of the local political patterns in the voivodeship, which is characterised by the low level of partisanship, gives the ruling party's regional politicians the opportunity to undermine the thesis on clientelistic distribution of the CGFLI. The research has shown that the local governments affiliated with the German minority have a lower chance of getting financial support when compared to the non-partisan ones. Additionally, the study has distinguished five modes of counter-arguing against the thesis on clientelism, employed by the ruling party politicians of the region.

Keywords

central government fund, corruption, clientelism, local government

*Przed świętami władza w swej
szczodrości sypnęła milionami
dla lokalnych społeczności¹.*

Wstęp

Na początku grudnia 2020 r. rząd zdecydował o rozdziale II transzy środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL), czyli puli środków stanowiących finansowe wsparcie dla samorządów w dobie pandemii. Rozdział wzbudził duże kontrowersje i protesty opozycji oraz samorządowców. Zarzucono rządowi stosowanie kryteriów partyjnych, wskazując, że samorządy związane z opozycją (szczególnie większe ośrodki miejskie) nie uzyskały pieniędzy lub uzyskały kwoty o wiele mniejsze w stosunku do samorządów związanych z partią rządzącą (Krzemiński 2021). Środowiska opozycyjne formułowały zarzut korupcji politycznej, która w tym przypadku miała polegać na podziale środków publicznych wśród „swoich” samorządów. Zarzut redystrybucji według kryteriów partyjnych został wkrótce zweryfikowany przez naukowców, którzy analizując ogólnopolskie dane, dostarczyli solidnych fundamentów empirycznych potwierdzających tezę, że to przede wszystkim partyjne afiliacje samorządów determinowały ich szanse uzyskania wsparcia w ramach II, ale także III transzy RFIL (Swianiewicz, Flis 2021a; Swianiewicz, Flis 2021b; Sześciło i in. 2021). Można więc mówić o wykorzystaniu tego funduszu jako instrumentu polityki klientelistycznej rządu wobec wspólnot samorządowych, przy czym klientelizm jest tu rozumiany jako partykularystyczne wykorzystywanie zasobów publicznych przez partię rządzącą w celu nagradzania, a wraz z tym lojalizowania, mobilizowania i konsolidowania własnej grupy wyborców. Obraz redystrybucji środków publicznych z RFIL, jaki uzyskujemy na podstawie danych ogólnopolskich, może się różnić od obrazu uzyskanego na podstawie danych z jednego tylko regionu. To, co w skali ogólnokrajowej jawi się jako wyraźna dysproporcja w rozdziale środków między samorządy, w skali wojewódzkiej może zatem wyglądać inaczej. Ta uwaga może się wydawać banalna, ale nabiera znaczenia, gdy uwzględnimy fakt, że opisana sytuacja dostarcza politykom formacji rządzącej argumentów pozwalających na podważanie zarzutów opozycji, samorządów oraz naukowców powołujących się na „statystyki”. Dodajmy, że przedstawiciele rządu uparcie zaprzeczają tezie o partyjnym rozdziale środków, kwestionując ustalenia oparte na twardych danych liczbowych² i stosując różnego rodzaju wybiegi, np. podając pojedyncze przypadki samorządów, które przeczą wnioskowi z analizy opartej na danych ogólnokrajowych³. Rozkład środków w jednym województwie może być zatem wykorzystywany przez polityków regionu do budowania i uwiarygodniania w oczach opinii publicznej narracji kwestionującej tezę o niesprawiedliwym podziale RFIL⁴.

¹ Fragment materiału satyrycznego z 31 grudnia 2020 r. w głównym wydaniu Kuriera Opolskiego w regionalnym oddziale TVP.

² Przykładem może być wypowiedź przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów Łukasza Schreiera z marca 2021 r., który podczas konferencji prasowej odpiął zarzuty, twierdząc, że idea RFIL „polega na wspieraniu samorządów bez względu na ich barwy partyjne, zaangażowanie polityczne, wbrew temu, co twierdzi opozycja”. Dodał również, całkowicie ignorując wyniki badań, że „jak spojrzymy na listę przyznanych świadczeń, to wyraźnie widzimy dwie rzeczy – pierwszą, że nie ma żadnego klucza partyjnego, i drugą, że wiele gmin, które otrzymały wcześniej wsparcie, nie otrzymało jej w drugiej turze” (Gašiorowski 2021).

³ Z jednym z takich przypadków zmierzyli się zresztą sami naukowcy, podejmując polemikę z posłem Zbigniewem Dolatą, który zakwestionował wyniki ich analizy, powołując się na przypadek powiatu gnieźnieńskiego, gdzie jedna gmina Gnieźno dostała środki III transzy i jest ona rządzona przez opozycję. W odpowiedzi zwrócono uwagę, że jest to gmina w okręgu senackim nr 92, w którym nie ma gmin rządzonych przez PIS, natomiast w ościennym okręgu nr 93, gdzie są gminy rządzone przez PIS, otrzymały one sześciokrotnie większą dotację na głowę mieszkańca niż te rządzone przez opozycję (Swianiewicz, Flis 2021c).

⁴ Na ten problem zwrócił uwagę Jakub Karyś, dziennikarz „Super Nowości 24” w Rzeszowie, podczas debaty zorganizowanej przez Fundację Batorego wokół raportów dotyczących RFIL. Według niego „najważniejsza jest narracja, a ta narracja jest w tym momencie przejęta przez władzę”. Karyś zwrócił uwagę, że wciąż 15% dorosłych Polaków nie korzysta z internetu, dla wielu ludzi w małych miejscowościach to media rządowe są głównym źródłem informacji, a dodatkowo zostały podjęte skuteczne, jak się później okazało, działania mające na celu przejęcie kontroli nad mediami regionalnymi. To daje duże możliwości manipulowania wyobrażeniami o wsparciu rządowym dla samorządu niezależnie od twardych, ilościowych danych, zob. Debata ForumIdei „Demontaż samorządności. Centralizacja, klientelizm, korupcja”, 29.01.2021, <https://www.youtube.com/watch?v=c5CmDw30sTU>.

Celem tego artykułu jest analiza rozdziału środków z II transzy RFIL z perspektywy doświadczeń regionalnych. Zgodnie z zasygnalizowaną już rolą, jaką dla konstruowania wyobrażeń o zasadach przyznawania RFIL odgrywają narracje polityczne, interesuje nas przede wszystkim wymiar dyskursywny, na który składają się regionalna debata i konflikt wokół rozdziału tych środków. Do analizy wybrano doświadczenia województwa opolskiego z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, województwo opolskie jest specyficzne ze względu na obecność gmin i powiatów rządzonych przez mniejszość niemiecką (MN), co pozwala na wzbogacenie dotychczasowych analiz rozkładu środków w ramach RFIL o nową kategorię jednostek samorządu terytorialnego podanych na dyskryminację. Istnieją powody, by sądzić, że gminy MN nie są rozpatrywane przez obóz władzy jako tzw. gminy neutralne i mogą być traktowane analogicznie do tzw. bloku senackiego (Swianiewicz, Flis 2021a, 2021b). Autor chciałby sprawdzić, czy są poszkodowane przy rozdziale środków. Po drugie, po ogłoszeniu wyników rozdziału II transzy RFIL w województwie opolskim rozgorzała debata i konflikt wokół zasad rozdziału tych środków między politykami związanymi z opozycją a regionalnymi przedstawicielami obozu władzy, których kulminacją była konferencja prasowa wojewody poświęcona zbijaniu zarzutów opozycji⁵. Daje to możliwość analizy i syntezy argumentacji prezentowanej publicznie przez przedstawicieli obozu władzy, którzy odpierali zarzuty o klientelistycznym rozdziale. Tu należy dodać, że mówimy o najmniejszym województwie w Polsce o stosunkowo słabo rozwiniętej infrastrukturze medialnej, co ułatwia analizę wszystkich najważniejszych mediów regionalnych, za których pośrednictwem docierano z przekazem o RFIL do mieszkańców regionu.

W pierwszej części artykułu zaprezentowano podstawy teoretyczne i metodologiczne. Następnie przedstawiono rozkład środków w ramach II transzy RFIL z uwzględnieniem odrębnej kategorii samorządów rządzonych przez przedstawicieli MN. Część trzecia, stanowiąca zasadniczy element artykułu, jest analizą sporu wokół rozdziału środków z II transzy w województwie opolskim. Tu interesują nas szczególnie rodzaje kontrargumentów stosowanych przez regionalnych przedstawicieli obozu władzy wobec zarzutów o rozdziale środków według klucza partyjnego oraz ich zasadność w świetle dostępnych danych. Artykuł kończą konkluzje.

Transfery z budżetu państwa dla samorządu i polityka klientelistyczna w relacjach rząd–samorząd

Zanim przejdziemy do zdefiniowania pojęcia polityki klientelistycznej i scharakteryzowania głównych przejawów klientelizmu rządu wobec samorządu w Polsce należy zwrócić uwagę, że transfery finansowe z budżetu centralnego do budżetów samorządowych są powszechnie stosowanym instrumentem polityki finansowej. Możemy mówić o dwóch zasadniczych typach takich transferów wyodrębnionych według kryterium przeznaczenia (Swianiewicz 2003: 102):

- a) subwencje – nie są przeznaczone na konkretny cel i to samorząd decyduje jak ich użyć,
- b) dotacje – przekazywane z budżetu państwa lub innych źródeł na konkretny cel.

W świetle raportu na temat wykorzystania transferów z budżetu państwa w krajach OECD do najpowszechniejszych należały fundusze przekazane samorządom na konkretny cel (*earmarked grants*), czyli odpowiednik dotacji. Główną funkcją transferów z budżetu centralnego jest wyrównywanie dochodów między biedniejszymi i bogatszymi jednostkami oraz wyrównywanie jakości świadczonych usług (Bergvall i in. 2006). Wykorzystanie subwencji i dotacji warunkowane jest takimi czynnikami jak stopień decentralizacji finansów publicznych, przyjęty model finansowania samorządu, poziom rozwoju ekonomicznego, cykle fiskalne oraz czynniki polityczne (Guziejewska 2007). Te ostatnie związane są tzw. politycznymi cyklami budżetowymi polegającymi na wzroście wydatków publicznych w okresach przedwyborczych w celu zwiększenia szans wyborczych inkumbentów. Zjawisko to jest silniejsze w słabo skonsolidowanych systemach demokratycznych, ponieważ w skonsolidowanych demokracjach wyborcy mają większe doświadczenie w rozumieniu

⁵ Zob. prezentację wojewody opolskiego z tej konferencji: A. Czubak, *Kłamliwe zarzuty Koalicji Obywatelskiej nt. podziału dofinansowania dla opolskich samorządów w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych – pierwsza część II tury*, 16.12.2020, file:///C:/Users/lenovo/AppData/Local/Temp/Prezentacja_z_konferencji_prasowej_wojewody_opolskiego_z_16_grudnia_2020.pdf (dostęp: 18.02.2022).

manipulacji polityką fiskalną i częściej karzą polityków za tego typu strategię (Brender, Drazen 2005).

Z perspektywy rozważań podjętych w tym artykule ważny jest również podział na dwie podstawowe metody alokacji transferów z budżetu państwa, na które zwraca uwagę Paweł Swianiewicz: a) metoda oparta na zbiektywizowanych, mierzalnych kryteriach redukujących poziom subiektywizmu w procesie alokacji; b) metoda oparta na uznaniowych decyzjach podejmowanych przez polityków lub urzędników rozdzielających środki. Druga metoda jest podatna na manipulacje o charakterze politycznym (w tym ryzyko faworyzowania sojuszników w samorządach), jest nieprzejrzysta, ponieważ trudno określić, dlaczego dany samorząd uzyskał określony poziom wsparcia, oraz niestabilna, gdyż nie da się przewidzieć, jaką kwotę otrzyma dany podmiot w przyszłości, co utrudnia planowanie finansowe (Swianiewicz 2003, s. 102–103).

Wiele badań potwierdza, że dystrybucja funduszy państwa może być instrumentem finansowego patronażu wobec sojuszników partyjnych na niższych poziomach administracji terytorialnej. Analiza alokacji środków z budżetu federalnego w USA w latach 1982–2000 pokazała, że prezydent jest zaangażowany w taktyczną dystrybucję tych środków. Stany, które były bastionem poparcia dla prezydenta, otrzymywały większe środki niż stany chwiejne oraz te, gdzie poparcie było słabe. Podobnie stany, których gubernator był z partii prezydenckiej, otrzymywały więcej funduszy federalnych (Larcinese i in. 2006). Napływ większych funduszy stwierdzono również w przypadku okręgów wyborczych reprezentowanych przez kongresmenów z partii prezydenta (Berry i in. 2010). Badania wyborów parlamentarnych w Portugalii w latach 1974–2005 pokazały, że w okresach przedwyborczych rząd zwiększał transfery funduszy centralnych do gmin, co pozwalało na generowanie dodatkowych głosów, a takie transfery były kierowane szczególnie do samorządów, w których istniało ryzyko porażki (Veiga, Veiga 2013). Na Węgrzech zbadano proces aplikowania o dofinansowanie projektów z funduszy strukturalnych UE w latach 2004–2012. Wnioskodawcy z samorządów, których burmistrz związany był z koalicją rządową, uzyskiwali wsparcie częściej niż w przypadku podmiotów z samorządów związanych z opozycją. Jednak to faworyzowanie występowało tylko w przypadku, gdy wnioskodawcą była instytucja publiczna lub projekt miał charakter infrastrukturalny, czyli widoczny dla wyborców (Muraközy, Telegdy 2016). Zjawisko stosowania partyjnych kryteriów w dystrybucji funduszy dotyczy również relacji między jednostkami administracji średniego i niższego szczebla. Z badań przeprowadzonych w Hiszpanii, gdzie wykorzystano dane o funduszach uzyskiwanych przez gminy w latach 1993–2003, wynika, że zbieżność afiliacji partyjnych między gminami a organami administracji ponadlokalnej, regionalnej oraz centralnej przekłada się na uzyskiwanie od nich większych funduszy (Solé-Ollé, Sorribas-Navarro 2008). Podobnie w niemieckim landzie Nadrenii-Palatynacie, w którym zbadano rozdział funduszy uznaniowych przez władze regionalne w latach 2008–2011, gminy z wyższym udziałem wyborców rządzącej landem SPD uzyskiwały wyższe wsparcie (Kauder i in. 2016).

Jak widać, alokacja transferów z budżetu państwa nie musi być zjawiskiem negatywnym, ale w pewnych warunkach może przybrać taką formę redystrybucji funduszy publicznych, która wpisuje się w klientelistyczną strategię wzmacniania władzy przez partię rządzącą. W przeglądowym artykule na temat klientelizmu Luis Roniger definiuje klientelizm jako asymetryczną i niezgodną z zasadą uniwersalizmu, lecz wzajemnie korzystną, relację władzy i wymiany między jednostkami lub grupami zajmującymi różne pozycje w strukturze społecznej. W ramach tej relacji patron zapewnia klientowi selektywny dostęp do zasobów i rynków, z których inni są wykluczeni (Roniger 2004, s. 353–354). Wobec tego w dziedzinie polityki klientelizm jest partykularystycznym wykorzystywaniem zasobów publicznych, które są redystrybuowane przez sprawujących władzę w celu uzyskania poparcia wśród odbiorców tych zasobów, zazwyczaj wybranej grupy wyborców. Taki klientelizm może być skuteczną strategią mobilizacji wyborczej i konsolidacji władzy poprzez selektywny rozdział zasobów publicznych takich właśnie jak fundusze publiczne, ale także posady, kontrakty czy świadczenia socjalne (Roniger 2004, s. 353–354). To strategia stosowana w reżimach demokratycznych i autorytarnych (Kristinsson 2001; Khan 2002; Levitsky, Way 2002; Perie 2003; Manzetti, Wilson 2007), a prawdopodobieństwo jej wykorzystania jest szczególnie wysokie w państwach, gdzie rozwój masowych partii politycznych, jako reprezentacji interesów grupowych, poprzedził ukształtowanie się silnej, autonomicznej administracji państwowej odpornej na próby kolonizacji (Shefter 1977; Papakostas 1999; Mungiu-Pippidi 2011; Fukuyama 2014).

Polityka klientelistyczna, rozumiana zgodnie z powyższą formułą, może być realizowana na różnych szczeblach funkcjonowania państwa. W Polsce nie brakuje przykładów polityki klientelistycznej prowadzonej przez polityków samorządowych wobec własnych wyborców, co w niektórych przypadkach może być efektywnym instrumentem konsolidacji i utrzymywania się przy władzy (Rutkowski 2008; Walczak 2013; Adamowicz 2015; Bartnicki 2019; Czepil 2020). W tej analizie interesuje nas jednak klientelizm w relacjach między rządem centralnym a władzami samorządowymi, gdzie rolę klienteli przyjmują lokalni samorządowcy i wyborcy skonfrontowani ze strukturalnym faktem, którego istotą jest związek między lojalnością wobec władzy centralnej a wymiernymi korzyściami. Ta postawa może być przyjmowana mniej lub bardziej świadomie, ale zarówno wypowiedzi polityków partii rządzącej, jak i działania niektórych samorządowców, pokazują, że wielu z nich rozumie i stara się odnaleźć w mechanizmach polityki klientelistycznej⁶.

Klientelizm w relacjach rząd–społeczności lokalne nie jest w Polsce zjawiskiem nowym. Ma kulturowe podstawy w dziedzictwie wzorów polityki lokalnej ukształtowanych w systemie centralnego planowania PRL, w których instytucje władzy lokalnej (rady narodowe) podporządkowane były wyższemu szczeblom oraz interesom ogólnokrajowym (Gieorgica 1991, s. 25–29). Opis relacji patronacko-klientelistycznych lat siedemdziesiątych znajdujemy w pracach Jacka Tarkowskiego, który wskazał, że cechy ówczesnego systemu politycznego wygenerowały powszechność układów patronacko-klientelistycznych. Tarkowski koncentruje się w dużej mierze na klientelistycznej pozycji społeczności lokalnych lub reprezentujących je lokalnych działaczy, których pomyślność zależy od zdolności do pozyskiwania patronów na wyższych szczeblach hierarchii partyjno-państwowej. W scentralizowanym, hierarchicznym systemie, z gospodarką niedoboru, to centrum jest postrzegane jako źródło środków inwestycyjnych, niezbędnych maszyn czy deficytowych surowców, a lokalni działacze są zmuszeni do lawirowania między interesami własnej społeczności a oczekiwaniami patrona symbolizującego władzę wyższych szczebli. Tarkowski wskazuje, że relacja między patronem a lokalną klientelą opierała się zazwyczaj na prywatnej więzi z daną społecznością związanej z faktem urodzenia w danej społeczności, zamieszkiwania tam części jego rodziny czy uczęszczania do szkoły. Więzy mogła być też efektem dawnego miejsca pracy w lokalnym aparacie administracyjnym czy przedsiębiorstwie, z którego patron awansował na wyższe szczeble. Osobną kategorią byli posłowie, którzy z racji pełnienia ważnych funkcji w instytucjach centralnych stanowili istotny kapitał wpływu dla swoich okręgów. W latach siedemdziesiątych pojawia się też nowy typ patrona, jakim jest posiadacz dachy w danej miejscowości, której władze starają się zapewnić wszelkie udogodnienia ich dobroczyńcy (Tarkowski 1994, s. 131–132).

Te wzorce polityki lokalnej, według których miarą skuteczności włodarza jest zdolność do ułożenia pomyślnych relacji „na górze”, nie zostały wyeliminowane wraz z reformą samorządową lat dziewięćdziesiątych. W raporcie na temat stanu administracji publicznej w Polsce z 2004 r., w części poświęconej korupcji, zwrócono uwagę, że należy zadbać, aby władze centralne nie wysyłały sygnałów do administracji terenowej, według których „lojalność względem centrali jest pierwszorzędym kryterium dostępu do służby publicznej, a dyspozycyjność jest głównym kryterium oceny działania terenowej administracji publicznej” (Kijowski i in. 2004, s. 57). Na kontynuację takich wzorców i ich negatywne konsekwencje zwrócił uwagę Wojciech Łukowski, który badał dwa małe miasta w Polsce północno-wschodniej. Według niego aktywny burmistrz przyjmujący rolę patrona, który wszystko „załatwia”, korzystając ze swoich koneksji na wyższych szczeblach, osłabia lokalną partycypację, ponieważ mieszkańcy uczą się postawy wyczekującej i roszczeniowej, tzn. oddają pole do działania władzom i przyjmują rolę klientów (Łukowski 2017).

Najnowsze badania będące inspiracją tej analizy pokazują, że wraz z wyraźną tendencją do recentralizacji (Sześciło 2018) pojawiają się również coraz bardziej systematyczne praktyki stanowiące przejaw polityki klientelistycznej rządu wobec samorządów. Należy zwrócić uwagę, że recentralizacji towarzyszy wzrost udziału dotacji celowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Jeszcze w 2013 r. stanowiły one 1/5 budżetów gminnych, w 2019 już 1/3, a w pierwszym półroczu 2020 r. udział dotacji celowych przekroczył 35%. Ta tendencja jest w dużej mierze

⁶ Przykładem może być powiat kłodzki analizowany przez Andrzeja Porawskiego ze Związku Miast Polskich, gdzie władze 5, spośród 14, gmin zawarły porozumienie programowe z PIS (stroną tego porozumienia był m.in. szef kancelarii premiera, który ma tam swój okręg wyborczy nr 2). Te gminy dostały później 19 mln złotych z 19,5 miliona złotych przyznanych wszystkim gminom powiatu (Porawski 2021).

związana z wprowadzeniem programu 500+, ale swój udział mają tu również kolejne programy dotacyjne rządu. Prowadzi to do osłabienia samodzielności finansowej gmin, ale tworzy też ryzyko klientelistycznej alokacji dotacji rządowych (Swianiewicz, Łukomska 2020a/2020b). W 2018 r. rząd stworzył Fundusz Dróg Samorządowych, który ma być instrumentem wsparcia finansowego samorządów w inwestycjach drogowych. Badania nad dotacjami przyznanymi gminom w 2019 r. pokazały, że rozdział środków wykazuje skrzywienie w kierunku gmin związanych z partią rządzącą. Skala tego skrzywienia jest większa w porównaniu z innymi programami dotacyjnymi sprzed lat (np. regionalnymi programami operacyjnymi czy Narodowym Programem Przebudowy Dróg Lokalnych) (Swianiewicz 2015, 2020).

W 2020 r. ustanowiono Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL), który miał być instrumentem wsparcia dla inwestycji samorządowych w okresie pandemii. Środki w ramach RFIL rozdzielono w trzech transzach. W pierwszej, we wrześniu 2020 r., rozdzielono według zobiektywizowanych zasad opartych na algorytmie, 6 mld złotych dla wszystkich gmin i powiatów w Polsce. W ramach dwóch kolejnych transz rozdzielono w grudniu 2020 i w marcu 2021 r. odpowiednio 4,35 mld oraz 1,89 mld złotych, przy czym w tych przypadkach środki rozdzielano w procedurze konkursowej. Uchwała Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r., regulująca tę procedurę, dawała duży zakres uznaniowości w zakresie rozdziału środków Komisji do Spraw Wsparcia Samorządu Terytorialnego powołanej przez premiera (Sześciło i in. 2021)⁷. Z odpowiedzi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na zapytanie Związku Miast Polskich o dokumentację przedstawiającą kryteria i ocenę wniosków projektowych wiemy, że uchwała regulująca RFIL „nie przewiduje trybu pisemnego uzasadniania sposobu rozpatrzenia złożonych wniosków, zatem nie ma możliwości przedstawienia pisemnego uzasadnienia udzielonych przez Komisję rekomendacji poszczególnym wnioskodawcom” (cyt. za: Porawski 2021). Wobec tego nie ma dokumentów, które wskazywałyby na merytoryczną i zobiektywizowaną ocenę wniosków.

Badania nad rozdziałem środków między gminy w ramach II transzy pokazały, że gminy rządzone przez PIS są wysoce uprzywilejowane w dostępie do RFIL. W ramach badań wyodrębniono cztery kategorie gmin: 1) gminy rządzone przez włodarzy związanych z PIS; 2) gminy rządzone przez włodarzy związanych z blokiem senackim (KO, PSL, SLD); 3) gminy kontra-PIS, tzn. gminy rządzone przez włodarzy niezwiązanych z partiami, którzy w wyborach pokonali konkurenta z PIS; 4) gminy rządzone przez włodarzy niezwiązanych z partiami i niekonkurujący z kandydatami PIS. Największą dysproporcję rozdziału środków odnotowano między 1 i 2 kategorią gmin, ponieważ gminy rządzone przez PIS otrzymywały 253 złotych *per capita*, podczas gdy gminy związane z blokiem senackim 25 złotych *per capita*. Duże dysproporcje w rozdziale środków wystąpiły również, gdy uwzględnimy zamożność i wielkość gmin, tzn. gminy ubogie i małe rządzone przez blok senacki dostały kilkakrotnie mniej środków niż takie same gminy rządzone przez PIS. Inną miarą tego uprzywilejowania jest fakt, że wśród wszystkich gmin rządzonych przez PIS 86% dostało dotacje, podczas gdy wśród tych związanych z blokiem senackim 19% (Swianiewicz, Flis 2021a)⁸.

Badania te powtórzono, uwzględniając rozdział środków z III transzy, jaki nastąpił w marcu 2021 r., a więc już po głośnym sprzeciwie samorządów związanym z dyskryminacją w trakcie rozdziału II transzy. Wnioski z tych badań pokazują, że wzorzec podziału środków z II transzy został odtworzony przy podziale III, a więc taka strategia jest celową i świadomą polityką rządu, której towarzyszy retoryka przychylności dla samorządu (Swianiewicz, Flis 2021b). W drugiej edycji badań sprawdzono również, czy stwierdzone dysproporcje nie wynikają ze zróżnicowanej aktywności poszczególnych gmin w zakresie aplikowania o środki. W tym celu uwzględniono kwoty, o jakie wnioskowano, oraz jaki procent tej kwoty został przyznany poszczególnym gminom. Tu również największe różnice dotyczyły gmin bloku senackiego oraz bloku PIS, ponieważ w tych pierwszych dofinansowywano 3% wnioskowanej kwoty, a w tych drugich 16%. Ostatecznie, biorąc pod uwagę dane dotyczące II i III transzy, wiemy, że 98% gmin rządzonych przez PIS uzyskało dotację, natomiast wśród gmin bloku senackiego 42% (Swianiewicz, Flis 2021b).

⁷ Na mocy Uchwały Rady Ministrów z 8 grudnia 2020 r. kompetencje w zakresie oceny wniosków przekazano wojewodom, którzy zostali odpowiedzialni za przygotowanie listy rekomendowanych wniosków i przekazanie jej premierowi.

⁸ Z innych badań wiemy, że ta różnica nie jest związana z tym, że gminy bloku senackiego rzadziej aplikowały o środki, ponieważ w skali ogólnokrajowej tylko 30 jednostek samorządowych (powiatów i gmin) nie złożyło wniosków. Łącznie 2780 jednostek złożyło wnioski o dofinansowanie (Sześciło i in. 2021).

Metodologia badań

Konkluzje z powyższych badań stanowią źródło inspiracji i punkt odniesienia dla prezentowanej tu analizy. Autor chciałby odpowiedzieć na dwa pytania badawcze:

1. W jaki sposób rozdzielono środki w ramach II transzy RFIL w gminach i powiatach województwa opolskiego zarządzanych przez przedstawicieli mniejszości niemieckiej (MN)?
2. Jakie kontrargumenty stosowali politycy z regionu związani ze Zjednoczoną Prawicą (ZP), aby odeprzeć zarzut rozdziału środków II transzy RFIL według kryteriów partyjnych?

Pierwszą z przyjętych hipotez jest przekonanie, że gminy i powiaty rządzone przez MN nie są po prostu gminami neutralnymi w takim sensie jak inne gminy rządzone przez władarzy z komitetów wyborczych wyborców oraz organizacji społecznych i mogą być narażone na dyskryminację w rozdziale środków, podobnie jak stwierdzono w przypadku tzw. bloku senackiego w badaniach ogólnokrajowych. To przekonanie opiera się na następujących przesłankach. Po pierwsze, ze względu na specyfikę narodowościową i etniczną (obecność mniejszości niemieckiej i śląskiej) istnieje stereotypowe wyobrażenie, że są to gminy lepiej prosperujące. Jednak ważniejszy wydaje się czynnik polityczny związany z traktowaniem MN jako zagrożenia. Już w 2011 r. PIS przygotował raport, w którym mniejszość śląska została przedstawiona jako „zakamufLOWANA opcja niemiecka” (Raport... 2011, s. 35), a lider tej partii powtórzył to publicznie na konferencji prasowej (Muś, Mazalik 2019). Rząd PIS w ostatnich latach posługiwał się retoryką antyniemiecką (Łada 2021), a w raporcie Ministerstwa Finansów na temat ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu pojawiła się informacja o zamieszkujących Polskę mniejszościach narodowych, poprzedzona analizą zagrożeń terrorystycznych ze strony cudzoziemców (Krajowa Ocena Ryzyka... 2019, s. 194–195). Ta publikacja wzbudziła protesty przedstawicieli MN na Opolszczyźnie, a poseł MN przy okazji przypomniał, że w 2019 r. Ministerstwo Obrony zbierało informacje o samorządowcach reprezentujących MN (Rzecznik Ministerstwa Finansów... 2019). Wśród niektórych polityków z regionu związanych ze ZP pojawiały się również działania wskazujące na niechęć do tego środowiska, np. próby „zahamowania ekspansywności mniejszości niemieckiej w województwie opolskim” czy żądanie likwidacji tablic dwujęzycznych (Ziobryści... 2012; Ogiolda 2021). Najnowszym przykładem tej postawy jest poprawka do budżetu państwa na rok 2022 zaproponowana przez posła Solidarnej Polski z województwa opolskiego, która doprowadziła do obciążenia 40 mln złotych z subwencji oświatowej przeznaczonych na naukę języków mniejszości narodowych i regionalnych. Sejm zaakceptował poprawkę, która była wyraźnie wymierzona w MN, i uzasadniano jej przyjęcie przekazaniem tych środków na naukę polskiego w Niemczech. Konsekwencją zmian w budżecie państwa było rozporządzenie ministra edukacji i nauki z 4 lutego 2022, które zmniejszyła liczbę godzin nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości z 3 do 1 w tygodniu – taką zmianę wprowadzono tylko w stosunku do języka niemieckiego, bez zmian dla nauki języka pozostałych mniejszości (Mikulska 2022). Istnieją więc przesłanki wskazujące, że przy rozdziale RFIL również mogło dojść do dyskryminacji.

Drugą hipotezą jest przekonanie, że to, co w świetle danych ogólnokrajowych może jawić się jako wyraźna dysproporcja w rozdziale środków uwarunkowana ich afiliacjami partyjnymi, na poziomie województwa opolskiego, ze względu na niski poziom upartyjnienia gmin, może być mniej wyraziste, tworząc wrażenie bardziej egalitarnej redystrybucji środków, co daje politykom formacji rządzącej możliwość kontrargumentacji podważającej tezę o klientelistycznym podziale środków. Ta hipoteza związana jest z założeniem, że strategia komunikacji politycznej ma duże znaczenie w zakresie kształtowania społecznej percepcji zjawisk klientelistycznych i pozwala ośrodkom władzy neutralizować negatywne reakcje opinii publicznej (w tym wyborców) na praktyki, które spełniają kryteria klientelizmu. Należy zwrócić uwagę, że polityka lokalna w Polsce podlega coraz silniejszej mediatyzacji, a politycy profesjonalnie wykorzystują lokalną i regionalną infrastrukturę medialną w celach marketingowych (Hess 2011). Media lokalne i regionalne pełnią różne funkcje, w tym kontrolną oraz demaskacyjną, ale dają również możliwość kreowania lokalnej agendy i promocji ośrodków władzy (Michalczyk 2000; Kowalczyk 2011; Szostok, Rajczyk 2013; Adamczyk 2019). Zwracają na to uwagę badacze w kontekście zarządzania kryzysami wywołanymi skandalami korupcyjnymi na poziomie samorządowym. Tu istotną rolę odgrywają media, których umiejętne wykorzystanie pozwala zminimalizować koszty związane z takim kryzysem (Szostok 2016).

Waldemar Wojtasik wskazuje, że władze lokalne mają do dyspozycji 3 strategie w takich sytuacjach, a najbardziej efektywną z nich jest zarządzanie informacją o korupcji mające na celu utrudnienie adekwatnej oceny praktyk korupcyjnych przez wyborców. Taka strategia jest szczególnie skuteczna w warunkach asymetrii informacyjnej związanej z wpływem władz na media lokalne oraz słabością niezależnych mediów lokalnych, które mogłyby weryfikować i rozpowszechniać informacje o nadużyciach (Wojtasik 2018).

Analiza opiera się na danych wtórnych z PKW, BIP, Urzędu Wojewódzkiego w Opolu oraz na materiałach, jakie pojawiły się w regionalnych mediach. Dane PKW posłużyły do określenia afiliacji politycznych władarzy gmin i powiatów⁹. Urząd Wojewódzki jest źródłem danych na temat rozdziału środków w ramach II transzy, przy czym dane dotyczące liczby jednostek samorządu, które aplikowały o środki, liczby złożonych wniosków i ich wartości zostały uzyskane w trybie zapytania o dostęp do informacji publicznej, gdyż urząd upublicznił tylko dane dotyczące samorządów, które ostatecznie uzyskały wsparcie. Uwzględnienie tych danych jest niezbędne, ponieważ pozwala sprawdzić, czy jednostki, które nie uzyskały wsparcia, faktycznie o nie aplikowały. Odpowiedź na drugie pytanie badawcze opiera się na analizie materiałów w regionalnych mediach, które stanowiły forum dla wypowiedzi polityków z regionu. Przeanalizowano materiały, jakie pojawiały się w głównych mediach o zasięgu regionalnym: „Nowa Trybuna Opolska” (dziennik, wersja drukowana), opolski dodatek „Gazety Wyborczej” (tygodnik, wersja drukowana), Radio Opole (materiały zamieszczone na stronie internetowej radia) oraz główne wydanie wiadomości regionalnego oddziału TVP – Kurier Opolski (dziennik). Jednostką analizy był artykuł i materiał audiowizualny. Uwzględniono materiały od 8 grudnia (opublikowanie wyników II naboru) do końca stycznia 2021 r. Ta cezurą czasową została rozciągnięta do końca stycznia ze względu na 2 raporty badawcze dotyczące RFIL opublikowane przez Fundację Batorego w styczniu i omawiane w mediach ogólnokrajowych, ponieważ autor chciał sprawdzić, czy rezonowały w mediach regionalnych Opolszczyzny.

W ramach analizy gminy i powiaty podzielono na cztery kategorie, jednak w porównaniu z cytowanymi badaniami ogólnopolskimi wprowadzono odrębną kategorię – mniejszość niemiecką (MN). Do kategorii I zaliczono gminy i powiaty, których władarze są związani z PIS (tzn. reprezentują komitet wyborczy PIS, należą do partii lub są oficjalnie przez nią popierani wg danych PKW). Do kategorii II – gminy i powiaty, gdzie władarze są związani z blokiem senackim, czyli KO, PSL lub SLD. Kategoria III to gminy, gdzie władarz reprezentuje komitet wyborczy MN. Do gmin rządzonych przez MN zaliczono gminy, w których kandydat oficjalnie startował z KW MN (13 gmin), oraz te, gdzie MN udzieliła swoich formalnych rekomendacji kandydatowi startującemu z KWW (5 gmin). Do kategorii IV zaliczono gminy i powiaty z władarzami reprezentującymi komitety wyborcze wyborców lub organizacji społecznych.

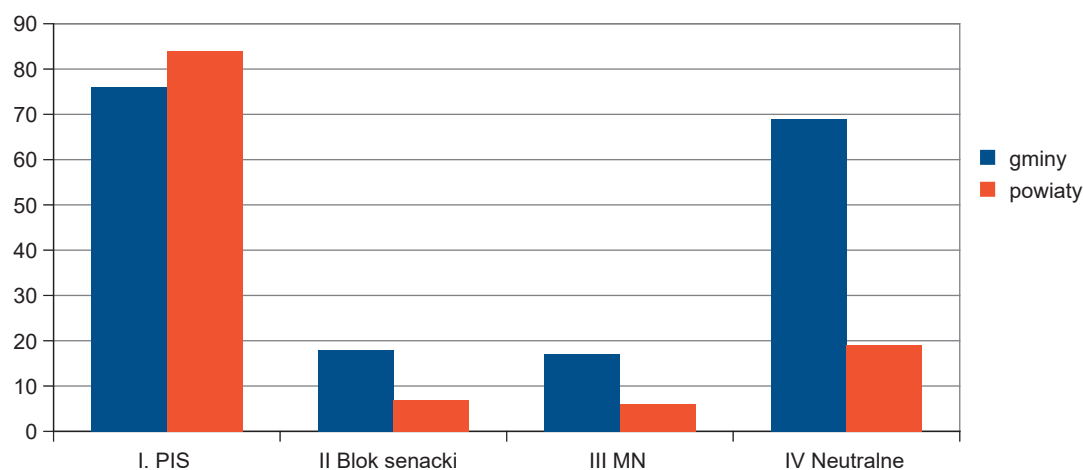
Podział środków z RFIL według afiliacji politycznych – analiza

Województwo opolskie jest najmniejszym województwem w Polsce zarówno pod względem demograficznym (986 506), jak i terytorialnym (9412 km²). Siedzibą władz wojewódzkich jest Opole. Poza Opolem, zamieszkanym przez 128 tys. mieszkańców, największymi miastami są Kędzierzyn-Koźle (62 tys.) oraz Nysa (44 tys.). Województwo dzieli się na 11 powiatów, jedno miasto na prawach powiatu (Opole) oraz na 71 gmin (3 miejskie, 33 miejsko-wiejskie i 35 wiejskich). Wskaźnik urbanizacji województwa wynosi 52%, więc należy do grupy słabo zurbanizowanych (województwo opolskie... 2019). W ramach II transzy RFIL gminy i powiaty województwa wnioskowały o łączną kwotę 1 065 966 117,80 złotych w celu dofinansowania 317 wniosków. Aplikowało wszystkie 11 powiatów oraz 69 z 71 gmin (nie aplikowały Praszka i Dąbrowa). Łącznie 30 gmin uzyskało 53 422 752,55 złotych, natomiast 7 powiatów uzyskało 21 490 265 złotych¹⁰.

⁹ W przypadku powiatów korzystano również z danych BIP oraz mediów, aby określić kształt koalicji w radach powiatu oraz polityczną afiliację starosty.

¹⁰ Łączna kwota dla województwa wynosiła 86 913 017,55, ponieważ dofinansowanie w wysokości 12 mln uzyskał również samorząd województwa. Szczegółowe dane, które są podstawą prezentowanej analizy, znajdują się w aneksie.

Na początku tej analizy należy poczynić ważne zastrzeżenie: poziom upartyjnienia gmin w województwie jest niski, ponieważ tylko 9 gmin zakwalifikowano do kategorii partyjnych: 3 do I kategorii i 6 do II (w drugiej kategorii jedna gmina nie aplikowała o środki)¹¹. Na wykresie 1 widzimy, że biorąc pod uwagę dotację na głowę mieszkańca gminy związane z PIS uzyskały 76 złotych *per capita* (2 gminy 5 mln), natomiast te związane z blokiem senackim 18 złotych *per capita* (2 gminy 2 mln). Gminy z PIS miały też większy udział w całej puli środków na gminy (9,4%) w stosunku do swojego udziału w populacji województwa (6,5%), w porównaniu z gminami bloku senackiego, które miały mniejszy udział w puli środków na gminy (3,7%) w stosunku do swojego udziału (12,5%) w całej populacji województwa (zob. wykres 2). Jednak ta kalkulacja opiera się na niewielkiej liczbie przypadków, wobec tego należy zachować ostrożność w wyciąganiu wniosków o partyjnych kryteriach rozdziału środków na gminy i zwrócić uwagę, że gminy z PIS, które uzyskały wsparcie, sytuują się w grupie gmin uboższych (zob. tab. 3 w aneksie). Sugerując się wcześniejszymi badaniami, sprawdzono również, czy gminy II, III i IV kategorii, które dostały wsparcie, były gminami, gdzie głównym kontrkandydatem był przedstawiciel ZP. Chodziło o sprawdzenie hipotezy „odbijania gmin”, według której ZP kieruje strumień środków także tam, gdzie ma szansę zwyciężyć w wyborach. Spośród gmin aplikujących o środki było tylko 9, w których kandydat PIS zdobył drugie miejsce – pieniądze popłynęły do 4 z nich, więc taką hipotezę w odniesieniu do badanego regionu należałoby odrzucić. Jeśli natomiast spojrzymy na rozdział środków na powiaty, widać wyraźnie, że głównymi beneficjentami były te związane z PIS. Choć spośród 11 powiatów środki popłynęły do 7, to 70 % całej puli trafiło do 2 powiatów ze starostą z PIS. Tu dysproporcja między powiatami z PIS a pozostałymi powiatami była wyraźna, zarówno w kategoriach *per capita*, jak i relacji między udziałem w puli środków, a udziałem w całej populacji – 70% środków popłynęło do powiatów zamieszkałych przez 20% populacji powiatów (zob. ryciny 1 i 3)¹².

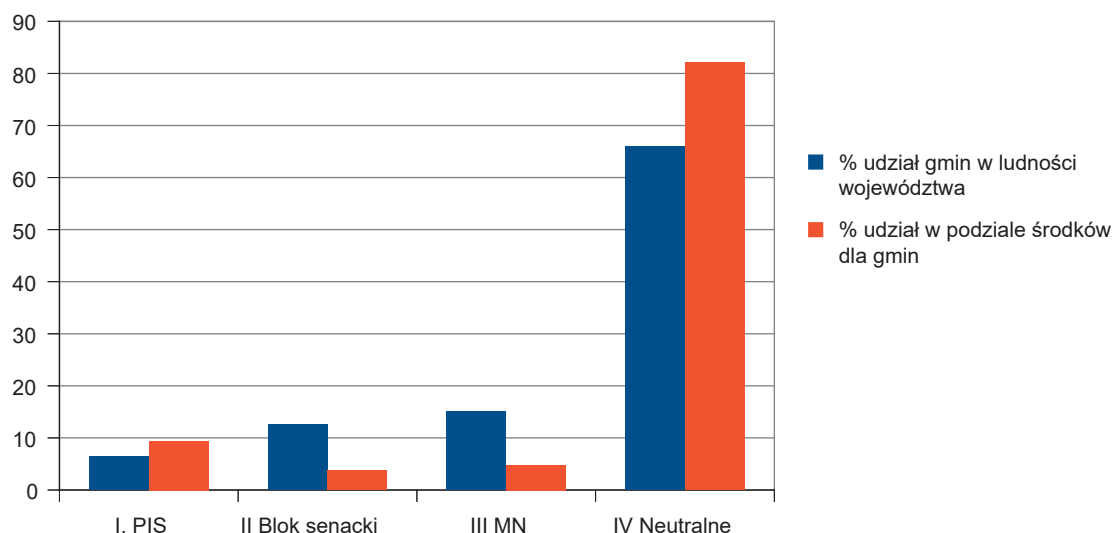


Ryc. 1. Dofinansowanie *per capita* z RFIL w gminach i powiatach według afiliacji politycznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1 w aneksie.

¹¹ Należy zaznaczyć, że do kategorii I i II nie włączono Opola i Nysy ze względu na wcześniej przyjęte kryteria danych zawartych w PKW. Jednak w tych dwóch przypadkach można wskazać na wyraźne związki z opozycją i obozem władzy. Prezydent Opola, przynajmniej od kilku lat, wiele razy krytycznie wypowiadał się o rządach ZP, zdecydował się na konfrontację z rządem wokół organizacji Festiwalu Opolskiej Piosenki oraz otwarcie wspierał Rafała Trzaskowskiego podczas ostatnich wyborów prezydenckich. Nysą rządzi natomiast burmistrz, którego ugrupowanie jest w koalicji z PIS, tzn. radni burmistrza popierają PIS w radzie powiatu, a w zamian mogą liczyć na wsparcie w radzie miasta, której przewodniczącym jest polityk PIS.

¹² Z analizy rozdziału środków dla powiatów ziemskich w skali ogólnopolskiej przeprowadzonej przez Związek Powiatów Polskich (ZPP) również wynika wyraźne faworyzowanie powiatów związanych z PIS. Przy czym w raporcie ZPP przedstawiono dane dotyczące rozdziału środków w ramach II transzy oraz rozdziału środków z całej puli RFIL (w tym drugim przypadku uwzględniono również środki I transzy dzielonej według algorytmu). W ramach II transzy powiaty ze starostą z PIS lub popieranym przez radnych z PIS (koalicja z PIS) otrzymały łącznie 67% puli, powiaty neutralne 21%, a powiaty opozycji 12%. Biorąc pod uwagę całość puli RFIL, powiaty związane z PIS otrzymały 66%, neutralne 20%, opozycji 14% (Rudka, Kocemba 2021, s. 5, 19).



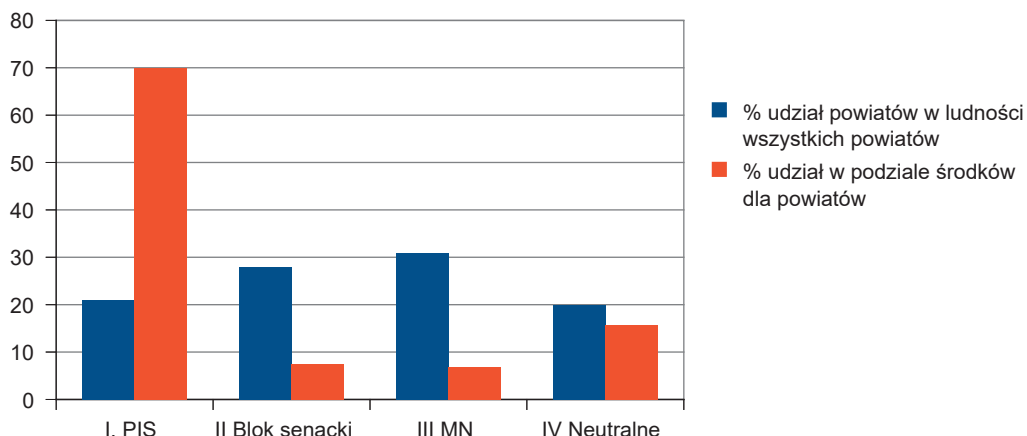
Ryc. 2. Udział gmin w ludności województwa a udział w podziale środków na gminy w zależności od afiliacji politycznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tab. 2 w aneksie.

Z punktu widzenia pierwszego pytania badawczego interesuje nas przede wszystkim rozkład środków na 18 gmin i 3 powiaty związane z MN. Wniosek, jaki nasuwa się z dostępnych danych, pokazuje, że gminy związane z MN były traktowane inaczej niż gminy neutralne i uzyskiwały mniej korzystne wsparcie. Spośród 18 gmin z MN tylko 2 uzyskały wsparcie, podczas gdy wśród gmin neutralnych spośród 44 wsparcie popłynęło do 24. W kategoriach *per capita* było to 17 złotych w stosunku do 69 złotych dla gmin neutralnych. Jeśli weźmiemy pod uwagę udział gmin w ludności województwa w stosunku do udziału w całej puli środków, to również widać dysproporcję na niekorzyść gmin z MN. W gminach MN mieszka 15% populacji województwa, a otrzymały one 4,8% całej puli na gminy, podczas gdy w gminach neutralnych mieszka 66% populacji, a popłynęło do nich 82% środków. Powiaty ze starostą z MN uzyskały również niższe wsparcie niż powiaty ze starostą z komitetów wyborczych wyborców, choć ta dysproporcja w kategoriach *per capita* była już mniejsza – 6 złotych do 19 złotych. Ta dysproporcja jest również widoczna, gdy uwzględnimy udział powiatów w całej populacji powiatów i udział w puli środków na powiaty. Powiaty z MN są zamieszkane przez 30% populacji wszystkich powiatów i otrzymały 7% z puli, natomiast powiaty neutralne mają 20% ludności powiatów i otrzymały prawie 16% z puli.

Być może ta dysproporcja w rozdziale środków wynika z faktu, że gminy neutralne są mniejszymi gminami w gorszej sytuacji finansowej niż gminy związane z MN. Wobec tego podzielono gminy z tych 2 kategorii na gminy uboższe i bogatsze¹³. Na wykresie 4 widać, że rozdział środków na głowę mieszkańca faktycznie faworyzuje gminy uboższe, jednak te związane z MN miały mniejsze szanse uzyskania wsparcia. Do kategorii uboższych zaklasyfikowano 6 gmin MN (tylko 1 uzyskała wsparcie) oraz 26 neutralnych (15 uzyskało wsparcie). Ta dysproporcja jest również widoczna wśród gmin zaklasyfikowanych jako bogatsze, gdzie spośród 12 gmin MN tylko 1 uzyskała wsparcie, podczas gdy wśród 17 bogatszych gmin neutralnych 8 uzyskało wsparcie. Wobec tego uboższe i bogatsze gminy MN miały mniejsze szanse na uzyskanie wsparcia niż gminy neutralne w podobnej sytuacji finansowej.

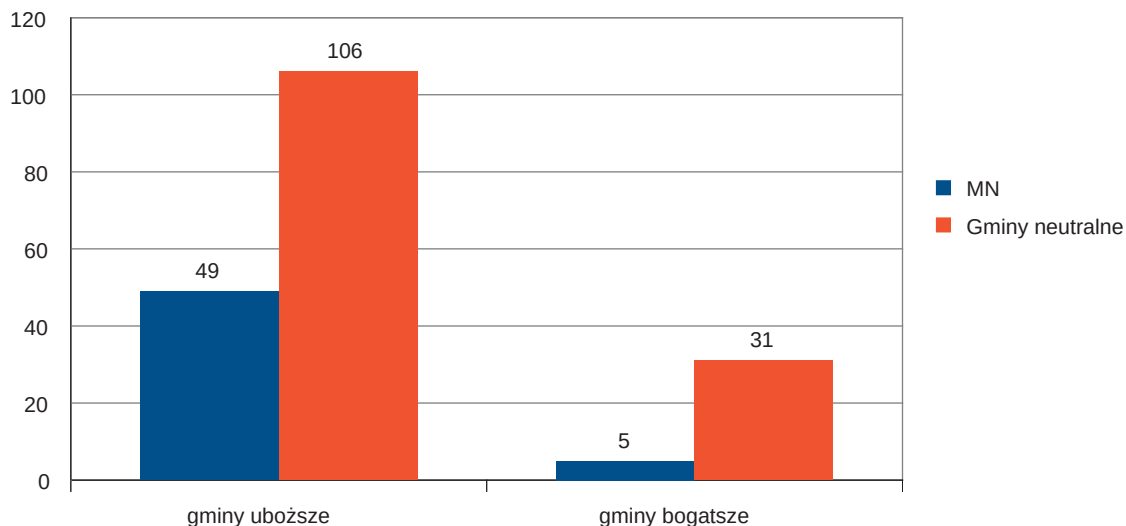
¹³ Gminy zaklasyfikowano do tych 2 kategorii na podstawie mediany poziomu zamożności gmin z tab. 3 w aneksie. Wartość mediany wynosiła 3205,15 złotych. Na tej podstawie wszystkie gminy powyżej tej wartości, zaczynając od Tarnowa Opolskiego (włącznie), zaklasyfikowano jako gminy bogatsze.



Ryc. 3. Udział powiatów w ludności województwa a udział w podziale środków na powiaty w zależności od afiliacji politycznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tab. 1 i 3 w aneksie.

Podobne defaworyzowanie widać również, gdy podzielimy gminy na trzy kategorie wielkości: do 5 tys. (2 z MN, 5 neutralnych), 5 tys. – 20 tys. (15 z MN, 32 neutralne), powyżej 20 tys. (1 z MN, 6 neutralnych). Najwięcej gmin zaklasyfikowano do średniej wielkości i widać, że większe szanse na uzyskanie wsparcia miały gminy neutralne. Na 15 gmin MN 2 otrzymały wsparcie, natomiast wśród 32 gmin neutralnych – 20. W gminach najmniejszych i największych żadna z gmin MN nie uzyskała wsparcia (2 w małych i 1 w największych), podczas gdy otrzymały je 2 małe gminy na 5 neutralnych i 2 duże gminy na 6 neutralnych zaliczonych do tej kategorii. Wobec tego widać, że gminy MN o podobnej wielkości do gmin neutralnych (to szczególnie widać w przypadku gmin średnich) miały mniejsze szanse na uzyskanie wsparcia. Przedstawione dane pokazują, że gminy związane z MN są defaworyzowane i najprawdopodobniej nie wynika to z ich zamożności oraz wielkości, gdyż gminy neutralne o podobnym statusie finansowym i demograficznym uzyskują większe wsparcie.



Ryc. 4. Rozdział RFI *per capita* gminach MN i neutralnych w zależności od zamożności

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tab. 1 w aneksie.

Na koniec tej części warto zwrócić uwagę na te jednostki samorządowe, które okazały się największymi beneficjentami II transzy. Jest to Nysa i powiat nyski, które łącznie uzyskały 20 300 000 złotych, co stanowi 27% puli na powiaty i gminy. Jak już zaznaczono w jednym z przypisów, gmina Nysa została zaklasyfikowana do gmin neutralnych, choć istnieją argumenty, aby

uznać ją za związaną z PIS. W wyborach samorządowych 2018 r. ugrupowanie burmistrza wprowadziło 3 radnych do rady powiatowej, a sam burmistrz ubiegał się skutecznie o reelekcję, konkurując z kandydatem PIS. Po wyborach zawarta wcześniej koalicja powiatowa (w której nie było PIS) została zerwana i ugrupowanie burmistrza związało koalicję z PIS, doprowadzając do przejęcia władzy w starostwie przez PIS po 12 latach rządów PO-SLD-PSL (Andrzej Kruczkiewicz... 2018). Koalicjanci ustalili, że w zamian za wspieranie PIS w radzie powiatu radni PIS będą wspierać politykę miejską burmistrza (Co dalej z koalicją... 2020). Dane dotyczące RFIL wskazują, że taka współpraca mogła zaowocować dużym wsparciem ze strony rządu, na co zwrócił uwagę sam burmistrz, komentując w 2018 r. jego koalicję z PIS w powiecie:

Zawsze powtarzam, że naszą partią jest Nysa, interes miasta i mieszkańcy. Tutaj w zmianie koalicjanta w powiecie liczymy na to, że dostaniemy duże finansowanie na wiele projektów, które to finansowanie jest w kwestii rządu. Nie ma co ukrywać, że takie są realia. Chcąc realizować projekty, musimy patrzeć na to, kto przyznaje pieniądze i jakie kryteria bierze pod uwagę, dlatego koalicja z PISem jest koalicją z rozsądku. Mieszkańcy też wskazali w powiecie na partię, która powinna rządzić. PIS zdobył największą ilość głosów, więc dołączamy się do koalicji, której głównym celem jest zdobyć jak najwięcej dofinansowań i wsparcia przy projektach ze strony rządowej (Kordian Kolbiarz... 2018).

Ta wypowiedź pokazuje, że retoryka, jaką posługiwali się niektórzy politycy PIS podczas wyborów samorządowych, zarysowując związek między poparciem dla PIS a wsparciem finansowym rządu, bywa skuteczna. Warto zwrócić uwagę, że burmistrz wyjaśnia swoje stanowisko w kategoriach realizmu podyktowanego interesami wspólnoty samorządowej, który wymaga uwzględnienia kryteriów stosowanych przez „tego, kto przyznaje pieniądze”. Z punktu widzenia burmistrza antycypowanie wymiany, jaką jest klientelistyczna dystrybucja funduszy rządowych, jest więc definiowane jako konieczność i polityczny pragmatyzm, którego wymaga się od skutecznego i zapobiegliwego włodarza. O tym, że jest to postawa pragmatyczna, może świadczyć fakt, że radni burmistrza wycofali swoje poparcie dla PIS w powiecie, gdy władze powiatu wycofały finansowanie dla miejskich drużyn sportowych, co doprowadziło do kryzysu koalicyjnego. Burmistrz odwołał wtedy, związane go z PIS, dyrektora jednej z miejskich spółek, korzystając w ten sposób z zasobów komunalnych jako instrumentu oddziaływania na partnera koalicyjnego (Strauchman 2020). Ostatecznie koalicja została utrzymana i wzmocniona o radnych PSL (Miszkiel 2020). Gdy 8 grudnia 2020 r. rozstrzygnięto o podziale środków z II transzy, burmistrz na swoim oficjalnym profilu na Facebooku podziękował jednemu z lokalnych posłów ZP „za ogromne wsparcie i zabiegi o nyskie inwestycje”¹⁴, wskazując tym samym na patronalną rolę lokalnego posła¹⁵.

Podział środków z RFIL w regionalnym dyskursie medialnym i kontrargumenty przeciwko tezie klientelistycznej

Na podstawie przeglądu mediów regionalnych wyodrębniono 33 jednostki analizy i zrekonstruowano przebieg regionalnej debaty na temat RFIL (zob. tab. 4 w aneksie). Kryterium wyodrębnienia danej jednostki był fakt informowania przede wszystkim o RFIL, o czym wnioskowano na podstawie tytułów poszczególnych materiałów. W analizowanym okresie nie stwierdzono jakiegokolwiek odniesienia do raportów badawczych (Swianiewicz, Flis 2021a.; Sześciło i in. 2021)

¹⁴ Zob. post na oficjalnym profilu burmistrza <https://www.facebook.com/589841317794160/posts/3378384868939777/> (dostęp: 10.08.2021).

¹⁵ Ten wątek jest istotny, ponieważ odnosi się do wciąż otwartego pytania o nieformalne mechanizmy odpowiedzialne za faworyzowanie i defaworyzowanie określonych samorządów w rozdziale środków. Niestety, ze względu na zakulisową naturę tych nieformalnych mechanizmów, nie dysponujemy rzetelną wiedzą o tym, jacy aktorzy i w jaki sposób mogli nieformalnie wpływać na rozdział środków z RFIL. Jednak tego typu podziękowania ze strony burmistrza wskazują, że pewną rolę mogą tu odgrywać lokalni posłowie i ich związki z władzą wykonawczą różnych szczebli. Pewnych wskazówek dostarczył także były wicepremier Jarosław Gowin w rozmowie z dziennikarzem RMF FM w sierpniu 2021 r., gdy partia rządząca próbowała przekonać posłów jego partii do pozostania w klubie parlamentarnym PIS. Jeden z jego posłów miał usłyszeć propozycję, że w zamian za pozostanie w klubie PIS będzie mógł decydować, które gminy dostaną dofinansowanie w jego okręgu wyborczym. Tu należy zastrzec, że był to czas, gdy środki z RFIL zostały już rozdysponowane, ale nie można wykluczyć, że rząd planował lub planuje powołanie kolejnego tego typu funduszu (Jarosław Gowin zarzuca... 2021).

dotyczących redystrybucji środków II transzy. Zgodnie z postawionym drugim pytaniem badawczym w wyodrębnionych jednostkach analizy poszukiwano przede wszystkim tych wypowiedzi ze strony przedstawicieli ZP, które bezpośrednio odnosiły się do tezy o klientelistycznym rozdziale. Te wypowiedzi pojawiły się w 12 z 33 jednostek i należy zaznaczyć, że czasem ta sama wypowiedź była powielana w kilku mediach. Kontrargumenty odnoszące się do tezy o podziale środków według klucza partyjnego padły łącznie z ust 5 polityków ZP. Zanim zostaną zaprezentowane warto wskazać kilka istotnych obserwacji, jakie pojawiają się w wyniku analizy zgromadzonych danych, co pozwoli zrekonstruować szerszy kontekst sporu wokół tezy klientelistycznej.

Główne wydarzenia dotyczące II transzy RFIL w regionie rozegrały się w trakcie pierwszych 9 dni od daty ogłoszenia wyników i to wtedy obserwujemy wzmożoną obecność tematu w badanych mediach. W tym okresie zorganizowano 6 konferencji prasowych:

1. 8 grudnia: konferencja wojewody, na której ogłasza wyniki rozdziału wraz z posłanką i szefową PIS w regionie.
1. 10 grudnia: konferencja prezydenta Opola pod urzędem wojewódzkim, który domaga się wyjaśnienia zasad podziału środków i za pośrednictwem wojewody składa wniosek do premiera z pytaniem o kryteria rozdziału.
2. 11 grudnia: konferencja prezydenta Opola, który zarzuca posłowi formacji rządzącej z regionu, że nie troszczy się o interesy miasta wykluczonego z II transzy, a jednocześnie związana z nim fundacja od lat uzyskuje wsparcie finansowe rządu.
3. 11 grudnia: konferencja posła i wicemarszałka województwa z KO, w której zarzucają wojewodzie podział środków według kryteriów partyjnych, domagają się wyjaśnień, a poseł składa interpelację poselską w tej sprawie.
4. 11 grudnia: konferencja w starostwie powiatowym w Nysie, w której posłanka i szefowa PIS w regionie wręcza symboliczny czek nyskiemu staroście opiewający na kwotę uzyskaną w ramach II transzy.
5. 16 grudnia: konferencja wojewody, podczas której wojewoda odpiesza zarzuty o rozdziale środków według kryteriów partyjnych.

Widać asymetrię w liczbie materiałów dotyczących RFIL, jakie pojawiają się w mediach zależnych od rządu i w tych, które nie są zależne od rządu – 27 do 6¹⁶. Od pierwszego dnia ogłoszenia wyników naboru politycy ZP (wojewoda, posłanka i szefowa PIS w regionie, poseł Porozumienia) przedstawiali w prorządowych mediach RFIL jako wyraz troski rządu o najmniejsze społeczności lokalne. Dopiero 3 dnia, w reakcji na konferencję prasową prezydenta Opola, w tych mediach pojawia się teza o partyjnym rozdziale środków i prezentowane są kontrargumenty ze strony polityków ZP. Jednak duża część (18) z 27 materiałów w opolskim oddziale TVP i przede wszystkim w Radiu Opole służyła prezentacji RFIL jako szansy na inwestycje dzięki pieniądзом rządowym (zob. np. tytuły w tab. 4). Występują w nich zazwyczaj włodarze samorządów-beneficjentów II transzy opisujący inwestycje sfinansowane z RFIL. Tylko raz (pomijając przypadek Opola) przedstawiono samorząd Brzegu, który nie dostał dofinansowania, ale zawartość przekazu sugerowała, że inwestycja może dostać dofinansowanie w III transzy.

Można stwierdzić, że media zależne od rządu nie tylko były forum wykorzystywanym przez polityków regionu (również opozycyjnych) do nagłaśniania swych stanowisk, ale włączyły się w promowanie RFIL. Najbardziej jaskrawym tego przykładem był materiał w Kurierze Opolskim w dniu apogeum sporu, kiedy wojewoda zorganizował konferencję w celu odparcia zarzutów opozycji. W trzuminutowym materiale „Krótka pamięć” z 16 grudnia pracownicy TVP Opole zaangażowali się w podważanie zarzutów opozycji i prezydenta Opola, przedstawiając je jako element walki politycznej:

Na Opolszczyznę trafiają kolejne pieniądze z RFIL, jednak nie do wszystkich gmin. Zdaniem posłów KO przy podziale środków zastosowano klucz polityczny. Do tych zarzutów odniósł się dziś wojewoda opolski, a nasz reporter Maciej Krzemiński sprawdził, ile w nich prawdy, a ile politycznej gry opozycji.

¹⁶ Analiza dotyczy okresu, gdy PKN Orlen nie przejął jeszcze pełnej kontroli nad Polską Press, a wraz z tym nad „Nową Trybuną Opolską”.

W materiale przywołano fakt, że wprawdzie w ramach II transzy Opole nie dostało środków, ale dostało 31 mln w ramach I transzy. To dofinansowanie zestawiono z wypowiedziami prezydenta i posła z KO, w których twierdzą, że Opole nie dostało środków w ramach RFIL. Następnie zaprezentowano wpis na Facebooku prezydenta z września, w którym dziękuje premierowi za środki z I transzy. Na koniec materiału, jako dowód na bezpodstawność zarzutów opozycji, przywołano przykłady 4 gmin, w których nie rządzi PIS, a które dostały środki w ramach II transzy: „Wsparcie dostały również m.in. gminy Popielów, Strzeleczy i Pokój, których władarzy, podobnie jak wójta Komprachcic, ze Zjednoczoną Prawicą nie sposób łączyć”.

Kolejny wniosek z analizy dotyczy aktorów politycznych, którzy występowali w mediach. Choć łącznie wyodrębniono 26, to tylko kilku z nich pojawiało się wielokrotnie jako najważniejsze postacie sporu. Aktorem inicjującym zarzuty był prezydent Opola, czyli największego miasta regionu, a po nim krytyka przyszła ze strony posła z KO, występującego wraz z wicemarszałkiem KO (zarząd województwa opolskiego jest pod kontrolą bloku senackiego i MN) oraz dwójkiem radnych Opola. Władarze miast powiatowych i gmin pominiętych w rozdziale nie wyrażali głosów krytycznych w analizowanych mediach (podobnie starostowie), a zamiast nich prawie zawsze pojawiali się zadowoleni beneficjenci RFIL. Warto również zwrócić uwagę, że przedstawiciele MN nie zgłosili krytycznych uwag i protestów jako odrębne środowisko, choć z prezentowanych danych wynika, że nie byli traktowani jak przedstawiciele gmin bezpartyjnych. W ten sposób konflikt wokół kryteriów podziału mógł zostać sprowadzony do konfliktu między dużym, zachłannym miastem (jeden z materiałów zatytułowano „Dostali, chcieli więcej”) a rządem, przedstawianym jako dbający o losy małych społeczności, a nie tylko wielkich aglomeracji.

Należałoby zapytać, dlaczego ponad 30 gmin, które nie uzyskały wsparcia, nie wyraziły protestu? Wydaje się, że mogło tu zadziałać kilka czynników. Po pierwsze, małe gminy raczej nie są skłonne ryzykować konfrontacji z rządem. Po drugie, dostały już środki w ramach I transzy. Dodatkowo ich władarze byli świadomi kolejnego naboru w ramach III transzy, a warto zauważyć, że w dniu, w którym ogłoszono wyniki II transzy, zmieniono kryteria rozdziału środków, dając wojewodzie kompetencje rekomendacji wniosków do dofinansowania. Na ten mechanizm zwrócił uwagę wicemarszałek województwa z MN podczas Samorządowej Łoży Radiowej, twierdząc, że samorządowcy obawiają się zabierania krytycznego głosu, ponieważ w obliczu niejasności kryteriów rozdziału są świadomi ryzyka utraty środków w kolejnej transzy. Wreszcie, być może teza o klientelizmie partyjnym nie przemawiała do wyobraźni niektórych samorządowców w województwie, w którym podziały partyjne w większości gmin nie znajdują odzwierciedlenia na poziomie lokalnym i tylko trzy gminy oficjalnie reprezentują PIS. Zaraz po II naborze nie było jeszcze systematycznych badań nad zasadami rozdziału i taka teza mogła jawić się jako kolejna odsłona walki politycznej opozycji oraz wyraz niezadowolenia z braku dofinansowania, a towarzyszyło temu formułowanie przez polityków ZP kontrargumentów wobec pojawiających się zarzutów.

Autor wyróżnił pięć głównych sposobów kontrargumentowania wobec tezy klientelistycznej.

1. Argument ograniczonych zasobów, według którego w każdym konkursie tylko część wnioskodawców uzyskuje wsparcie, ponieważ pula środków jest ograniczona, a potrzeby jak zawsze nieograniczone (np. B. „A teraz proszę mi wskazać samorząd, który ogłasza konkurs i ma ograniczone środki finansowe i przyznaje wszystkim środki. Zadajcie drodzy państwo pytanie panu marszałkowi Kubalańcy, czy był jakikolwiek konkurs w urzędzie marszałkowskim, gdzie było więcej chętnych niż środków, a dali wszystkim. Nie drodzy państwo. Konkurs polega na tym, że wybiera się najlepsze wnioski, wnioski, które spełniają kryteria ustalone przez komisję konkursową. To był drodzy państwo konkurs, przede wszystkim to sobie proszę wziąć pod uwagę”). Ten argument tylko w pewnym stopniu wydaje się zasadny, ponieważ faktycznie potrzeby zazwyczaj przekraczają możliwości ich zaspokojenia, wobec tego środki należy dzielić między podmioty wybrane na podstawie określonych zasad. Jednak ta argumentacja abstrahuje od tego, na ile zasady konkursowe są przejrzyste, merytoryczne i faktycznie implementowane w procedurze oceny wniosków, aby zapewnić nie tylko efektywną alokację środków, ale także poczucie sprawiedliwości proceduralnej wśród beneficjentów oraz przede wszystkim tych, którzy są wykluczeni z dofinansowania. Stosujący ten argument wojewoda powoływał się na 8 kryteriów oceny wniosków zawartych w Uchwale Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. regulującej proces alokacji środków z RFIL, sugerując istnienie obiektywnych i merytorycznych kryteriów

oceny wniosków. Pomijając kwestię wyboru samych kryteriów i możliwości ich zobiektywizowanego zastosowania, zwrócono już uwagę na niewykonalność rzetelnej oceny ponad 10 tys. wniosków przez Komisję ds. Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego złożoną z 9 osób (Sześciło 2021). Dodatkowo z odpowiedzi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na zapytanie Związku Miast Polskich o dokumentację przedstawiającą kryteria i ocenę wniosków projektowych wiemy, że uchwała regulująca RFIL „nie przewiduje trybu pisemnego uzasadniania sposobu rozpatrzenia złożonych wniosków, zatem nie ma możliwości przedstawienia pisemnego uzasadnienia udzielonych przez Komisję rekomendacji poszczególnym wnioskodawcom” (cyt. za: Porawski 2021).

Wobec tego nie ma żadnych pisemnych śladów, które wskazywałyby, że faktycznie dokonywano merytorycznej oceny wniosków i procedura miała charakter konkurencyjny. Argument ograniczonych zasobów dzielonych konkurencyjnie miałby większy sens, gdyby towarzyszyła mu wiarygodna i przejrzysta procedura oceny zgłaszanych wniosków.

2. Argument I transzy, polegający na zdyskredytowaniu protestu wobec rozdziału w ramach II transzy faktem uzyskania wsparcia w I transzy. Towarzyszy mu przypisanie protestującemu zarzutu o brak uzyskania jakichkolwiek środków z RFIL i w ten sposób przedstawienie go jako mijającego się z prawdą (np. A. „Nie jest prawdą, że Opole nie dostało żadnych pieniędzy z Funduszu Inwestycji Lokalnych. Dostało i to olbrzymią kwotę, bo 31 milionów złotych. Sam pan dziękował premierowi Mateuszowi Morawieckiemu”). Tu należy przypomnieć, że rozdział środków w ramach I transzy opierał się na algorytmie, który zapewniał bardziej zobiektywizowany rozdział środków do wszystkich samorządów, podczas gdy środki z II transzy były dzielone według opisanej już „procedury konkursowej” pozwalającej na większą uznaniowość decyzji. W świetle tego argumentu nie ma różnicy między I a II transzą, a fakt uzyskania środków w ramach I wydaje się podważać prawo do roszczeń wobec II, choć jednocześnie dopuszcza się do konkursu wszystkie zainteresowane podmioty. Ten argument jest mało uzasadniony (jeśli uznamy różnice między I a II transzą), ponieważ zarzuty o braku bezstronności i transparentności, które są podnoszone tylko wobec II transzy, podważa się, odwołując do rozdziału środków przebiegającego według bardziej zobiektywizowanych kryteriów I transzy. Mamy do czynienia z wrzuceniem dwóch różnych transferów i zasad ich rozdziału do jednej kategorii. Wydaje się jednocześnie, że jest to argument społecznie nośny, ponieważ przeciętny odbiorca najprawdopodobniej nie wnika w jakościowe różnice między poszczególnymi transzami i łatwiej przedstawić mu protest samorządów, które otrzymały już wsparcie jako nieuzasadnioną zachłanność okazywaną w II turze. W świetle tego argumentu widać również, że cała konstrukcja programu, jakim jest RFIL, daje możliwość neutralizowania ewentualnych zarzutów o faworyzowanie samorządów związanych z formacją rządzącą. W wyniku I transzy 6 mld rozdzielono do wszystkich samorządów, dopiero II i III transza dawały możliwość bardziej uznaniowego rozdziału. To pozwala kontrargumentować, że przecież wszystkie samorządy uzyskały wielomilionowe wsparcie i w ten sposób „przykryć” transfery II i III transzy bardziej egalitarną dystrybucją I transzy. Autor nie twierdzi, że taki był zamysł rządu na etapie przygotowywania RFIL, ale dostrzega, że wieloetapowa konstrukcja programu daje możliwość stosowania tego typu argumentów, co widać w badanym województwie.
3. Argument beneficjentów RFIL niezwiązanych z formacją rządzącą polegający na przywołaniu pojedynczych przykładów samorządów, które uzyskały dofinansowanie, choć nie są rządzone przez polityków z PIS. Przywoływane są zarówno samorządy neutralne, jak i związane z opozycją, które dostały środki (np. D. „Mógłby się też zwrócić o korepetycje do marszałka województwa opolskiego, który, choć jest z Platformy Obywatelskiej, jest z opozycji, to wbrew tym wszystkim zarzutom otrzymał dofinansowanie. Na trzy wnioski na łączną kwotę 12 milionów złotych”). Dodatkowym wariantem, wpisującym się w tę argumentację, jest pokazanie, że są samorządy związane z PIS, które nie dostały dofinansowania (K. „Znamy przykłady, nawet z Opolszczyzny, gdzie przecież w tym drugim naborze gmina Brzeg rządzona przez burmistrza Jerzego Wrębiaka również nie dostała takiego dofinansowania, więc myślę, że te tezy, które mówią o jakimś partyjnym podziale tych środków, są mocno chybione”). Ten argument jest częściowo zasadny w odniesieniu do województwa opolskiego, ale tylko jeśli weźmiemy pod uwagę gminy oraz pominiemy kwestię dyskryminacji MN, która nie pojawia się jako odrębny

podmiot w regionalnej debacie wokół RFIL. W przypadku gmin faktycznie większość środków popłynęła do gmin neutralnych, co wynika z niskiego poziomu upartyjnienia województwa. Mała liczba przypadków gmin związanych z PIS i blokiem senackim utrudnia udowodnienie tezy, że to względy partyjne decydowały o rozdziale środków w gminach województwa. Jeśli jednak uwzględnimy dane dotyczące powiatów, widzimy, że w przypadku powiatów przeważająca większość środków popłynęła do 2 powiatów ze starostą z PIS, a temu towarzyszyło przekazanie o wiele mniejszych środków do powiatów bloku senackiego, neutralnych i MN. Więc w tym przypadku uzyskanie środków przez powiaty inne niż PIS nie dowodzi, że nie mamy do czynienia z faworyzowaniem obozu rządzącego. Tak samo jak przekazanie środków 2 gminom MN nie dowodzi, że nie były one dyskryminowane. Podobnie przypadek gminy Nysa pokazuje, że środki z RFIL łatwiej dostać, gdy się współpracuje z PIS, o czym zaświadczył burmistrz tego miasta w cytowanym już wywiadzie, ale nie oznacza to, że z takich środków muszą być całkowicie wykluczone gminy związane z opozycją. Argumenty o klientelistycznej dystrybucji środków są ufundowane na różnicach w stopniu szans uzyskania wsparcia oraz względnej wielkości tego wsparcia dla różnych kategorii samorządów, natomiast analizowany tu kontrargument operuje konkretnymi przypadkami nieuwzględniającymi tych subtelności, choć dzięki temu może łatwiej trafiać do wyobraźni zbiorowej.

4. Argument niekompetencji w pisaniu wniosków projektowych, który polega na przedstawieniu wniosków bez dofinansowania jako słabo przygotowanych merytorycznie i niespełniających wymogów programu. Ten argument jest bliski argumentowi ograniczonych zasobów (ograniczona pula została rozdzielona między najlepsze wnioski, bo to przecież konkurs) i towarzyszy mu pozorowanie merytokratyzacji oceny wniosków, poprzez przywoływanie punktacji, jaką miały rzekomo otrzymywać wnioski (np. D. „Oczekuję wyjaśnień od prezydenta Opola dlaczego tak słabo przygotowało wnioski, że uzyskały tak mało punktów”). Ten argument opiera się na fałszywym założeniu, że składane wnioski faktycznie podlegały ocenie merytorycznej. Założenie można uznać za fałszywe, ponieważ, jak już stwierdzono, nie ma żadnych pisemnych śladów (np. kart oceny wniosków) wskazujących na merytoryczne aspekty oceny wniosków. Oprócz odparcia tezy klientelistycznej jest również formą dyskredytacji kompetencji krytyków.
5. Argument „zrównoważonego rozwoju”, który jest zakotwiczony w dwóch, przywoływanych przez polityków ZP, wizjach rozwoju regionalnego. Według pierwszej, przyjętej przez wcześniejsze rządy, wspierano przede wszystkim największe aglomeracje (A. „Jak było za czasów Platformy Obywatelskiej, pamiętacie państwo tę koncepcję centryczną, że tylko 5 ośrodków w Polsce miało się rozwijać, te największe aglomeracje, no i jak coś spadło z pańskiego stołu, to wtedy może i się dostało mniejszym samorządom”). Nowa koncepcja „rozwoju zrównoważonego” jest bardziej egalitarna i postuluje wsparcie mniejszych samorządów (np. J. „Trzeba przypomnieć, że miasto Opole dostało wsparcie największe w województwie opolskim na poziomie trzydziestu paru milionów złotych i wtedy były samorządy, które dostawały wsparcie na poziomie 500 tysięcy, więc łatwo policzyć, że około 60 samorządów mogłoby zostać obdarowane pieniędzmi. Gdyby prezydent Opola chociażby nie chciał z nich skorzystać, to 60 innych samorządów mogłoby dostać po 500 tysięcy kosztem Opola”). Ten argument odmawia prawa mieszkańcom średnich miast (w skali ogólnokrajowej Opole nie należy do wielkich miast) korzystania z funduszy publicznych. Kryje się w nim również populistyczna retoryka, gdzie protest największego ośrodka miejskiego przedstawia się jako zachłanność wielkomiejskich elit niechętnych dzieleniu się z mniejszymi samorządami. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę dane dotyczące dofinansowania dla gmin, w zależności od ich wielkości, widzimy, że wiele małych i średnich gmin nie uzyskało jakiegokolwiek wsparcia. Na 9 gmin do 5 tys. mieszkańców wsparcie otrzymały 3 gminy, natomiast w grupie gmin 5–20 tys. wsparcie trafiło do 24 spośród 49. Wobec tego w świetle argumentu o zrównoważonym rozwoju możemy uznać, że ta koncepcja ma charakter selektywny, a władze małych gmin wykluczonych z dofinansowania nie wiedzą, jakie były merytoryczne podstawy odrzucenia ich wniosków.

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wyciągnąć kilka wniosków. Po pierwsze, zgodnie z pierwszą hipotezą, gminy MN nie były traktowane jak bezpartyjne, neutralne gminy i w procesie rozdziału środków z II transzy miały mniejsze szanse na uzyskanie środków oraz uzyskiwały mniej środków w porównaniu z gminami neutralnymi o podobnej wielkości i zamożności. Mniejsze szanse na uzyskanie środków miały również powiaty MN, w porównaniu z powiatami neutralnymi. Jeśli chodzi o rozdział środków do gmin i powiatów z oficjalnymi afiliacjami partyjnymi, obraz jest bardziej skomplikowany. Z jednej strony mała liczba gmin partyjnych uniemożliwia formułowanie wniosków, że gminy PIS były faworyzowane, szczególnie jeśli uwzględnimy, że te, które uzyskały wsparcie, sytuują się w grupie uboższych. Natomiast podział środków na powiaty wyraźnie pokazuje, że większość środków (70%) na powiaty przekazano powiatom związanym z PIS, które zamieszkuje tylko 20% województwa. Tu warto również zwrócić uwagę, że w analizowanej debacie regionalnej skoncentrowano się przede wszystkim na rozdziale środków na gminy, nie dostrzegając wskazanej różnicy między rozdziałem środków na gminy i powiaty. Dodatkowo przypadek dwupoziomowej koalicji w Nysie i powiecie nyskim pokazuje, że bliskość z obozem władzy ułatwia zdobycie funduszy centralnych, o czym świadczy nie tylko udział tych jednostek samorządowych w całej puli środków, ale także sam burmistrz miasta.

Po drugie, w regionalnych mediach istnieje asymetria w zakresie przekazów o RFIL na korzyść obozu rządzącego. Regionalne media zależne od formacji rządzącej nie tylko stanowią forum dla wypowiedzi jej polityków (również polityków opozycji), ale także włączyły się w promowanie RFIL oraz odpieranie zarzutów o klientelizm partyjny. W wyniku analizy wyodrębniono pięć kontrargumentów stosowanych przez polityków obozu władzy przeciwko tezie klientelistycznej, które są zakotwiczone w specyfice lokalnego układu sił politycznych i rozkładu środków z RFIL. Fakt przyznania większości środków gminom bezpartyjnym, operowanie konkretnymi i selektywnie dobranymi przypadkami, sugerowanie merytorycznej oceny czy ignorowanie różnic między I a II transzą mogą sprawić, że te kontrargumenty staną się społecznie nośne, aczkolwiek ich zasadność można zazwyczaj zakwestionować w świetle przywołanych tu danych. Należy dodać, że to, co mogło uwiarygadniać te kontrargumenty w oczach niektórych odbiorców, to również protest ze strony stolicy regionu, który pozwolił pozycjonować zarzuty w kategoriach zachłanności wielkiego miasta i ochrony interesów małych społeczności.

Ostatni wniosek dotyczy pewnej złożoności polityki klientelistycznej wobec samorządów, która jawi się jako wielopoziomowa i stopniowalna, tzn. jej uchwycenie, zdiagnozowanie i ukazywanie wymagają uwzględnienia różnych poziomów samorządu oraz stopnia szans uzyskania przez nie określonej puli środków. Przypadek województwa opolskiego pokazuje, że faworyzowanie może dotyczyć szczególnie niektórych poziomów (np. powiatów) i niekoniecznie musi dotyczyć gmin *stricte* partyjnych. Wyraża się również w dysproporcji w rozdziale środków, a nie dychotomicznym wykluczeniu jednych i przekazaniu całości środków innym. Ta ostatnia uwaga może się wydawać banalna, ale wg autora warto ją podkreślić. Skłonność do postrzegania życia politycznego w kategoriach dychotomicznych może utrudniać uchwycenie złożoności polityki klientelistycznej i działać na korzyść tych, którzy przedstawiają wsparcie dla środowisk innych niż własne jako dowód przeciwko faworyzowaniu własnego środowiska partyjnego. Jeśli zarysowanej tu złożoności towarzyszy dostęp do dyspozycyjnych mediów, daje to większą możliwość neutralizowania zarzutów o klientelizm. Wobec tego polityka klientelistyczna, oprócz wymiaru finansowego, może mieć też paradoksalny wymiar medialny. Z jednej strony dyspozycyjne media mogą służyć politycznemu konsumowaniu klientelistycznych transferów (np. wręczanie czeków w obecności kamer), a jednocześnie być instrumentem rozmywania partykularystycznego obrazu rozdziału środków publicznych.

Literatura

Adamowicz A., 2015, *Państwo patronalne. Relacje władzy i podległości w małej wspólnocie lokalnej*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.

- Adamczyk W., 2019, „Patologie instytucji samorządowych jako przedmiot publikacji śledczych i interwencyjnych w niezależnych mediach lokalnych”, w: M. Mazur, M. Kornacka-Grzonka (red.), *Komunikowanie lokalno-regionalne w dobie społeczeństwa medialnego*, t. 2: *Aspekty polityczne, społeczne i technologiczne*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, s. 30–46.
- „Andrzej Kruczkiewicz z PIS nowym starostą powiatu nyskiego”, 2018, Onet.pl, <https://wiadomosci.onet.pl/opole/andrzej-kruczkiewicz-z-pis-nowym-starosta-powiatu-nyskiego/t94d9lz> (dostęp: 26.07.2021).
- Bartnicki S., 2019, „Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów i burmistrzów”, *Studia Socjologiczne*, t. 232, nr 1, s. 65–93.
- Bergvall D., Charbit C., Kraan D.-J., Merk O., 2006, *Intergovernmental transfers and decentralized public spendings*, Working Paper, 3, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- Berry C.R., Burden B.C., Howell W.G., 2010, „The President and the Distribution of Federal Spending”, *American Political Science Review*, t. 104, nr 4, s. 783–799.
- Brender A., Drazen A., 2005, „Political budget cycles in new versus established democracies”, *Journal of Monetary Economics*, t. 52, nr 7, s. 1271–1295.
- Co dalej z koalicją rządzącą w powiecie nyskim? „Nasi partnerzy łamią dżentelmeńską umowę”, 2020, Radio Opole, <https://radio.opole.pl/100,318131,co-dalej-z-koalicja-rzadzaca-w-powiecie-nyskim-n> (dostęp: 27.07.2021).
- Czepil B., 2020, „Quality of Governance at the Communal Level in Poland: An Exploratory Study of the Worst Performer Case from the Opolskie Province”, *Halduskultuur: The Estonian Journal of Administrative Culture and Digital Governance*, t. 21, nr 1, s. 22–55.
- Fukuyama F., 2014, *Political Order and Political Decay*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Gąsiorowski M., 2021, Fundusz Inwestycji Partyjnych? Samorządy, w których nie rządzi PIS, znów odcięte od pieniędzy, Businessinsider.com.pl, <https://businessinsider.com.pl/finanse/fundusze/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych-rfil-srodk-i-rozdane-wedlug-partyjnego-klucza/xx6t4w1> (dostęp: 12.07.2021).
- Gieorgica, P.J., 1991, *Polska lokalna we władzy PZPR*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego i Regionalnego, <https://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/publikacje,polska-lokalna-we-wladzy-pzpr> (dostęp: 26.07.2021).
- Guziejewska B., 2007, „Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa”, *Gospodarka Narodowa*, nr 4, s. 71–89.
- Hess A., 2011, „Mediatyzacja lokalnej komunikacji politycznej i strategii partyjne w kontekście samorządowych kampanii wyborczych”, w: K. Churska-Nowak, S. Drobczyński (red.), *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii politycznych w Polsce*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, s. 147–172.
- „Jarosław Gowin zarzuca PIS-owi korupcję polityczną. »Posłowie otrzymali atrakcyjne propozycje«”, 2021, *Business Insider*, 11.08, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/jaroslaw-gowin-zarzuca-pis-owi-korupcje-polityczna/vxwmm3k> (dostęp: 18.02.2022).
- Kauder B., Potrafke N., Reischmann M., 2016, „Do politicians reward core supporters? Evidence from a discretionary grant program”, *European Journal of Political Economy*, t. 45, s. 39–56.
- Khan H.M., 2002, „Patron–client networks and the economic effects of corruption in Asia”, w: M. Johnston, A.J. Heidenheimer (red.), *Political Corruption. Concepts and Contexts*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., 2004, „Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce”, *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2, s. 56–60.
- „Kordian Kolbiarz: Koalicja z PIS'em jest koalicją z rozsądku”, 2018, llovenysa.pl, <https://llovenysa.pl/polityka/kordian-kolbiarz-koalicja-z-pis-em-jest-koalicja-z-rozsadku/> (dostęp: 26.07.2021).
- Kowalczyk R., 2011, „Miejsce i rola mediów lokalnych we współczesnym społeczeństwie informacyjnym (refleksje medioznawcze)”, *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, nr 1, s. 65–88.
- Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu, 2019, Warszawa: Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/krajowa-ocena-ryzyka-prania-pieniedzy-oraz-finansowania-terrorizmu> (dostęp: 23.07.2021).
- Kristinsson G. 2001, „Clientelism in a cold climate: The case of Iceland”, w: S. Piattoni (red.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (s. 172–192), Cambridge: Cambridge University Press.
- Krzemiński J., 2021, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – raport*, Tuwartomieszkac.pl, <https://tuwartomieszkac.pl/artykuly/rzadowy-funduszy-inwestycji-lokalnych-raport/> (dostęp: 12.07.2021).
- Larcinese V., Rizzo L., Testa C., 2006, „Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President”, *The Journal of Politics*, t. 68, nr 2, s. 447–456.

- Łada A., 2021, „Czy retoryka antyniemiecka PIS jest skuteczna? Tak, zobacz na kogo najbardziej działa”, OKO.press, <https://oko.press/czy-retoryka-antyniemiecka-pis-jest-skuteczna-tak-zobacz-na-kogo-najbardziej-dziala/> (dostęp: 21.07.2021).
- Łukowski W., 2017, „O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie)obecności partycypacji”, *Studia z Polityki Publicznej*, t. 15, nr 3, s. 65–79.
- Manzetti L., Wilson C., 2007, „Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?”, *Comparative Political Studies*, t. 40, nr 8, s. 949–970.
- Michalczyk S., 2000, *Media lokalne w systemie komunikowania. Współczesne tendencje i uwarunkowania rozwojowe*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Mikulska A., 2022, „Czarnek uderza w mniejszość niemiecką. »To segregacja społeczna«”, OKO Press, <https://oko.press/czarnek-uderza-w-mniejszosc-niemiecka-to-segregacja-spoeczna/> (dostęp: 21.02.2022).
- Miszkiel F., 2020, „Nowa-stara koalicja w powiecie nyskim. Radni »na zgodę« zmienili wiceprzewodniczącego”, Nysa.naszemiasto.pl <https://nysa.naszemiasto.pl/nowa-stara-koalicja-w-powiecie-nyskim-radni-na-zgode/ar/c1-7917277> (dostęp: 21.07.2021).
- Mungiu-Pippidi A., 2011, *Becoming Denmark: Understanding Good Governance Historical Achievers*, European Research Centre for Anticorruption and State-Building.
- Murakózy B., Telegdy Á., 2016, „Political incentives and state subsidy allocation: Evidence from Hungarian municipalities”, *European Economic Review*, t. 89, s. 324–344.
- Muś A., Mazalik K., 2019 „»Ukryta opcja niemiecka« – mniejszość niemiecka i śląska grupa etniczna w przestrzeni publicznej. Studium przypadku”, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia*, Sectio K, Vol. XXVI, s. 159–177.
- Ogiolda K., 2021, „Janusz Kowalski chciał usunięcia niemieckich nazw na stacjach w Chrzastowicach i Dębskiej Kuźni. Ministerstwo: Postulat niezasadny”, *Nowa Trybuna Opolska*, <https://nto.pl/janusz-kowalski-chcial-usuniecie-niemieckich-nazw-na-stacjach-w-chrzastowicach-i-debskiej-kuzni-ministerstwo-postulat-niezasadny/ar/c1-15656854> (dostęp: 21.07.2021).
- Papakostas A., 1999, *Why is There No Clientelism in Scandinavia? A Comparison of the Swedish and Greek Sequences of Development*, Stockholm: Stockholm University, Stockholm Center for Organizational Research.
- Perie A., 2003, „Democracy and corruption in the XIX century United States: parties 'spoils' and political participation”, w: S. Tiihonen (red.), *The History of corruption in the central government*, Amsterdam.
- „Powiat lubaczowski z rządowym wsparciem (nie tylko) w kryzysie”, 2021, Zlubaczowa.pl, 31.03, <https://www.zlubaczowa.pl/index.php/news/wydarzenia/7726-powiat-lubaczowski-z-rzadowym-wsparciem-nie-tylko-w-kryzysie> (dostęp: 21.07.2021).
- Porawski A., 2021, „RFIL – korupcja polityczna. Studium przypadku klinicznego”, Związek Miast Polskich, <https://www.miesta.pl/aktualnosci/rfil-korupcja-polityczna-studium-przypadku-klinicznego> (dostęp 21.07.2021).
- Raport o stanie Rzeczypospolitej, 2011, Warszawa: Prawo i Sprawiedliwość: https://www.rodaknet.com/raport_o_stanie_rzeczypospolitej.pdf (dostęp: 21.07.2021).
- Roniger L., 2004, „Political clientelism, democracy and market economy”, *Comparative Politics*, t. 36, nr 3, s. 353–357.
- Rudka R., Kocemba E., 2021, „Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – podział środków w powiatach”, *Analizy Samorządowe*, nr 13, Związek Powiatów Polskich, <https://zpp.pl/storage/files/2021-04/100b4a3e879be81a4017bd9822d51b878450.pdf>.
- Rutkowski P., 2008, „Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych – studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientelistyczna jako próba wyjaśnienia »fenomeny reelekcji«”, w: J. Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006* (s. 48–69), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- „Rzecznik Ministerstwa Finansów odpowiada na zarzuty mniejszości niemieckiej”, 2019, Onet.pl, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/mniejszosc-niemiecka-oburzona-ministerstwo-finansow-odpowiada/bkx67mz> (dostęp: 23.07.2021).
- Shefter M., 1997, „Party and patronage: Germany, England and Italy”, *Politics & Society*, t. 7, nr 4, s. 403–451.
- Solé-Ollé A., Sorribas-Navarro P., 2008, „The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain”, *Journal of Public Economics*, t. 92, nr 12, s. 2302–2319.

- Strauchman K., 2020, „Polityczne zamieszanie w powiecie nyskim. Nadchodzi kolejne przesilenie?”, NTO, <https://nto.pl/polityczne-zamieszanie-w-powiecie-nyskim-nadchodzi-kolejne-przesilenie/> ar/ c1-14883763.
- Swianiewicz P., 2003, „Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 11, nr 1, s. 97–125.
- Swianiewicz P., 2015, „Absorpcja funduszy strukturalnych przez samorządy – doświadczenia lat 2007–2013”, *Finanse Komunalne* nr 1-2, s. 7–21.
- Swianiewicz P., 2020, „Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych”, *Współnota*, nr 1, s. 44–53.
- Swianiewicz P., Flis J., 2021a, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa: Fundacja Batorego, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podzia%C5%82u.pdf> (dostęp: 12.07.2021).
- Swianiewicz P., Flis J., 2021b, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory*, Warszawa: Fundacja Batorego, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Rz%C4%85dowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych_III.pdf (dostęp: 12.07.2021).
- Swianiewicz P., Flis J., 2021c, *Odpowiedź posłowi Zbigniewowi Dolacie w sprawie sposobu podziału środków z III transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych*, Warszawa: Fundacja Batorego, <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/odpowiedz-poslowi-zbigniewowi-dolacie-w-sprawie-sposobu-podzialu-srodkow-z-iii-transzy-rfil/> (dostęp: 21.07.2021).
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2020a, *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Warszawa: Fundacja Batorego: https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Ewolucja-sytuacji-finansowej-samorzadow_final.pdf (dostęp: 20.02.2022).
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2020b, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa: Fundacja Batorego, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorzadu-w-dobie-pandemii.pdf> (dostęp: 20.02.2022).
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2020c, „Bogactwo samorządów '20”, *Współnota*.
- Sześciło D., 2018, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Sześciło D., Gąsiorowska A., Łapszyński R., Zakroczyński S., 2021, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Szostok P., 2016, „Skuteczna komunikacja samorządowa remedium na kryzys wywołany korupcją”, w: A. Turska-Kawa, M. Myśliwiec (red.), *Korupcja w administracji*, Katowice: Fundacja Akademicka Ipso Ordo, s. 89–102.
- Szostok P., Rajczyk R., 2013, *Komuniowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Katowice: Wydawnictwo Gnom.
- Tarkowski J., 1994, „Patroni i klienci w gospodarce planowej”, w: E. Tarkowska (red.), *Socjologia świata polityki*, t. 2: *Patroni i klienci* (s. 127–138), Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Veiga L.G., Veiga F.J., 2013, „Intergovernmental fiscal transfers as pork barrel”, *Public Choice*, t. 155, nr 3/4, s. 335–353.
- Walczak W., 2013, „Zawłaszczanie stanowisk w administracji samorządowej – element umacniania systemu władzy”, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, nr 288, s. 67–78.
- Województwo Opolskie. *Podregiony, powiaty i gminy*, 2019, Opole: Urząd Statystyczny w Opolu.
- Wojtasik W., 2018, „Rola korupcji politycznej w procesie rozliczalności wertykalnej na poziomie lokalnym”, *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*, nr 58, s. 114–127.
- „Ziobryści chcą uderzyć w Niemców. Platforma: To idiotyczne!”, 2012, *Dziennik.pl*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/402190,solidarna-polska-chce-zmienic-ustawe-o-mniejszosciach-narodowych.html> (dostęp: 21.07.2021).

Aneks

Tab. 1. Podział środków z II transzy RFIL dla gmin województwa opolskiego (kursywą wyróżniono j.s.t. ze wsparciem)

Gminy według afiliacji politycznej	Gmina	Ludność (2018 r.)	Wnioskowana kwota	Liczba złożonych wniosków	Uzyskana kwota	Liczba dofinansowanych wniosków	Główny kontrkandydat z ZP w 2018
I. PIS	Brzeg	35 930	12 000 000,00 zł	1	0,00 zł	0	
	<i>Namysłów</i>	<i>26 071</i>	<i>36 235 115,00 zł</i>	<i>14</i>	<i>4 000 000,00 zł</i>	<i>1</i>	
	<i>Domaszowice</i>	<i>3 609</i>	<i>4 100 000,00 zł</i>	<i>2</i>	<i>1 000 000,00 zł</i>	<i>1</i>	
Suma dla kategorii I	3	65 610	52 335 115,00 zł	17	5 000 000,00 zł	2	
II. Blok senacki	Kędzierzyn-Koźle	61 062	88 373 196,31 zł	7	0,00 zł	0	Nie
	<i>Byczyna</i>	<i>9 352</i>	<i>2 000 000,00 zł</i>	<i>1</i>	<i>1 000 000,00 zł</i>	<i>1</i>	<i>Nie</i>
	Głucholazy	23 774	47 000 000,00 zł	5	0,00 zł	0	Nie
	Lubrza	4 338	14 250 000,00 zł	3	0,00 zł	0	Tak
	<i>Niemodlin</i>	<i>13 276</i>	<i>1 200 000,00 zł</i>	<i>1</i>	<i>1 000 000,00 zł</i>	<i>1</i>	<i>Tak</i>
	Praszka	13 575	nie aplikowała				Tak
Suma dla kategorii II	6	125 377	152 823 196,31 zł	17	2 000 000,00 zł	2	3
III. Mniejszość niemiecka	Cisek	5 627	3 500 000,00 zł	2	0,00 zł	0	Nie
	<i>Bierawa</i>	<i>7 944</i>	<i>11 930 400,00 zł</i>	<i>4</i>	<i>550 800,00 zł</i>	<i>1</i>	<i>Nie</i>
	Polska Cerekiew	4 051	540 250,00 zł	1	0,00 zł	0	Nie
	Reńska Wieś	8 256	7 040 000,00 zł	5	0,00 zł	0	Nie
	Gogolin	12 609	1 471 000,00 zł	1	0,00 zł	0	Nie
	Krapkowice	22 728	2 400 000,00 zł	2	0,00 zł	0	Nie
	Zdzieszowice	15 752	765 000,46 zł	1	0,00 zł	0	Nie
	Walce	5 440	4 292 187,00 zł	3	0,00 zł	0	Nie
	Gorzów Śląski	7 147	3 796 510,52 zł	4	0,00 zł	0	Nie
	Radłów	4 337	1 600 000,00 zł	1	0,00 zł	0	Nie
	Chrzastowice	6 947	6 300 000,00 zł	3	0,00 zł	0	Nie
	<i>Komprachcice</i>	<i>9 076</i>	<i>8 200 000,00 zł</i>	<i>8</i>	<i>2 000 000,00 zł</i>	<i>3</i>	<i>Nie</i>
	Murów	5 347	6 999 593,00 zł	5	0,00 zł	0	Nie
	Kolonowskie	5 919	2 918 305,95 zł	2	0,00 zł	0	Nie
	Leśnica	7 623	4 720 000,00 zł	3	0,00 zł	0	Nie
	Ujazd	6 416	13 613 693,00 zł	3	0,00 zł	0	Nie
	Izbicko	5 424	4 325 000,00 zł	2	0,00 zł	0	Nie
	Jemielnica	7 216	8 130 082,00 zł	5	0,00 zł	0	Nie
Suma dla kategorii III	18	147 859	92 542 021,93 zł	55	2 550 800,00 zł	4	0
IV. Komitety wyborcze wyborców i organizacji społecznych	Opole	128 137	78 603 759,55 zł	5	0,00 zł	0	Tak

Tab. 1 – cd.

Gminy według afiliacji politycznej	Gmina	Ludność (2018 r.)	Wnioskowana kwota	Liczba złożonych wniosków	Uzyskana kwota	Liczba dofinansowanych wniosków	Główny kontrandydat z ZP w 2018
	Grodków	19 242	18 700 000,00 zł	3	1 500 000,00 zł	1	Nie
	Lewin Brzeski	13 020	3 201 225,03 zł	4	1 202 169,33 zł	1	Nie
	Lubsza	9 008	6 885 000,00 zł	3	1 000 000,00 zł	1	Tak
	Olszanka	4 928	2 199 246,27 zł	3	0,00 zł	0	Nie
	Skarbimierz	8 147	2 287 286,27 zł	3	0,00 zł	0	Nie
	Baborów	6 011	6 650 000,00 zł	2	1 500 000,00 zł	1	Nie
	Głubczyce	22 395	25 910 400,00 zł	4	0,00 zł	0	Tak
	Kietrz	10 953	1 893 910,07 zł	2	0,00 zł	0	Nie
	Branice	6 524	5 700 000,00 zł	2	0,00 zł	0	Tak
	Pawłowiczki	7 547	1 800 000,00 zł	1	1 000 000,00 zł	1	Nie
	Kluczbork	35 980	5 461 691,98 zł	2	0,00 zł	0	Nie
	Wolczyn	13 643	1 080 832,22 zł	2	1 080 832,22 zł	2	Nie
	Lasowice Wielkie	6 862	4 347 982,00 zł	2	1 000 000,00 zł	1	Nie
	Strzeleczy	7 413	916 312,00 zł	1	916 312,00 zł	1	Nie
	Pokój	5 233	63 993 464,56 zł	45	1 910 000,00 zł	4	Tak
	Świerczów	3 351	5 150 000,00 zł	4	0,00 zł	0	Nie
	Wilków	4 424	8 470 000,00 zł	4	500 000,00 zł	1	Nie
	Korfantów	8 870	4 000 000,00 zł	1	0,00 zł	0	Nie
	Nysa	57 272	34 028 207,91 zł	2	10 000 000,00 zł	1	Tak
	Otmuchów	13 620	57 900 000,00 zł	9	0,00 zł	0	Tak
	Paczków	12 649	11 530 635,00 zł	2	2 000 000,00 zł	1	Nie
	Kamiennik	3 486	17 000 000,00 zł	3	0,00 zł	0	Nie
	Łambinowice	7 529	3 400 000,00 zł	1	0,00 zł	0	Nie
	Pakosławice	3 512	25 585 808,00 zł	3	0,00 zł	0	Nie
	Skoroszyce	6 234	21 389 179,00 zł	4	2 000 000,00 zł	1	Nie
	Dobrodzień	9 912	9 332 951,54 zł	5	887 000,00 zł	1	Nie
	Olesno	17 754	11 000 000,00 zł	1	0,00 zł	0	Nie
	Rudniki	8 201	3 800 000,00 zł	2	1 400 000,00 zł	1	Nie
	Zębowice	3 676	1 714 520,15 zł	1	800 000,00 zł	1	Nie
	Ozimek	19 610	12 974 400,00 zł	7	1 890 900,00 zł	2	Nie
	Pruszków	9 063	5 067 668,13 zł	5	699 798,00 zł	1	Nie
	Dobrzeń Wielki	9 412	4 186 506,00 zł	5	1 684 941,00 zł	3	Nie
	Łubniany	9 781	532 757,85 zł	1	0,00 zł	0	Nie
	Popielów	8 062	33 135 000,00 zł	9	1 625 000,00 zł	1	Nie
	Tarnów Opolski	9 577	2 000 000,00 zł	2	0,00 zł	0	Nie
	Tułowice	5 171	900 000,00 zł	1	900 000,00 zł	1	Nie
	Turawa	9 971	12 979 084,70 zł	3	0,00 zł	0	Nie
	Biała	10 624	11 307 100,00 zł	9	2 375 000,00 zł	2	Nie
	Głogówek	13 293	17 000 000,00 zł	3	2 000 000,00 zł	1	Nie
	Prudnik	27 269	5 500 000,00 zł	1	4 000 000,00 zł	1	Nie

Tab. 1 – cd.

Gminy według afiliacji politycznej	Gmina	Ludność (2018 r.)	Wnioskowana kwota	Liczba złożonych wniosków	Uzyskana kwota	Liczba dofinansowanych wniosków	Główny kontrkandydat z ZP w 2018
	Strzelce Opolskie	30 688	12 000 000,00 zł	2	0,00 zł	0	Nie
	Zawadzkie	11 379	2 000 000,00 zł	1	0,00 zł	0	Nie
	Dąbrowa	8 227	nie aplikowała				Nie
Suma dla kategorii IV	44	647 660	563 514 928,23 zł	175	43 871 952,55 zł	32	7
Suma dla wszystkich gmin	71	986 506	861 215 261,47 zł	264	53 422 752,55 zł	40	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Wojewódzkiego w Opolu i PKW.

Tab. 2. Podział środków z II transzy RFIL dla powiatów województwa opolskiego (kursywą wyróżniono j.s.t. ze wsparciem)

Powiaty według afiliacji politycznej	Starosta	Ludność (2018 r.)	Wnioskowana kwota	Liczba złożonych wniosków	Uzyskana kwota	Liczba dofinansowanych wniosków
<i>I. PIS</i>	<i>namysłowski (Konrad Gęsiarz – KW PIS)</i>	<i>42 688</i>	<i>28 377 141,00 zł</i>	<i>12</i>	<i>4 705 265,00 zł</i>	<i>2</i>
	<i>nycki (Andrzej Kruczkiewicz – KW PIS)</i>	<i>136 946</i>	<i>24 514 281,68 zł</i>	<i>7</i>	<i>10 300 000,00 zł</i>	<i>5</i>
Suma dla kategorii I	2	179 634	52 891 422,68 zł	19	15 005 265,00 zł	7
<i>II. Blok senacki</i>	<i>brzeski (Jacek Monkiewicz – KKW KO)</i>	<i>90 275</i>	<i>5 130 278,30 zł</i>	<i>3</i>	<i>0,00 zł</i>	<i>0</i>
	<i>kędzierzńsko kozielski (Małgorzata Tudaj – KWW Sabiny Nowosielskiej – KO)</i>	<i>94 487</i>	<i>5 100 000,00 zł</i>	<i>1</i>	<i>0,00 zł</i>	<i>0</i>
	<i>prudnicki (Radosław Roszkowski – KKW KO)</i>	<i>55 524</i>	<i>68 175 000,00 zł</i>	<i>17</i>	<i>1 585 000,00 zł</i>	<i>2</i>
Suma dla kategorii II	3	240 286	78 405 278,30 zł	21	1 585 000,00 zł	2
<i>III. Mniejszość niemiecka</i>	<i>oleski (Roland Fabianek – KWW Mniejszość Niemiecka)</i>	<i>64 602</i>	<i>3 136 500,00 zł</i>	<i>2</i>	<i>1 500 000,00 zł</i>	<i>1</i>
	<i>opolski (Henryk Lakwa – KWW Mniejszość Niemiecka)</i>	<i>123 520</i>	<i>4 300 000,00 zł</i>	<i>2</i>	<i>0,00 zł</i>	<i>0</i>
	<i>strzelecki (Józef Swaczyna – KWW Mniejszość Niemiecka)</i>	<i>74 665</i>	<i>42 100 000,00 zł</i>	<i>3</i>	<i>0,00 zł</i>	<i>0</i>
Suma dla kategorii III	3	262 787	49 536 500,00 zł	7	1 500 000,00 zł	1
<i>IV. Komitety wyborcze wyborców</i>	<i>kluczborski (Miroslaw Birecki – KWW Ziemia Kluczborska)</i>	<i>65 837</i>	<i>2 094 200,00 zł</i>	<i>1</i>	<i>800 000,00 zł</i>	<i>1</i>
	<i>krakowicki (Maciej Sonik – KWW Macieja Sonika)</i>	<i>63 942</i>	<i>17 323 455,35 zł</i>	<i>6</i>	<i>1 100 000,00 zł</i>	<i>1</i>
	<i>głubczycki (Piotr Soczyński – KWW Nasza Ziemia Głubczycka)</i>	<i>45 883</i>	<i>4 500 000,00 zł</i>	<i>2</i>	<i>1 500 000,00 zł</i>	<i>1</i>

Tab. 2 – cd.

Powiaty według afiliacji politycznej	Starosta	Ludność (2018 r.)	Wnioskowana kwota	Ilość złożonych wniosków	Uzyskana kwota	Ilość dofinansowanych wniosków
Suma dla kategorii IV	3	175 662	23 917 655,35 zł	9	3 400 000,00 zł	3
Suma dla wszystkich powiatów	11	858 369 (bez miasta Opole)	204 750 856,33 zł	56	21 490 265,00 zł	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Wojewódzkiego w Opolu i PKW.

Tab. 3. Ranking zamożności gmin województwa opolskiego w 2019 roku, dofinansowanie w ramach II transzy RFiL, populacja gmin oraz afiliacje polityczne

Gminy	Zamożność per capita w PLN	Dofinansowanie	Populacja	Afiliacje
Zawadzkie	2885,46		11 379	KWW
Baborów	2917,63	1 500 000,00 zł	6 011	KWW
Ozimek	2921,16	1 890 900,00 zł	19 610	KWW
Komprachcice	2938,59	2 000 000,00 zł	9 076	MN
Głubczyce	2940,19		2 2395	KWW
Walce	2943,01		5 440	MN
Paczków	2958,34	2 000 000,00 zł	12 649	KWW
Zębowice	2963,11	800 000,00 zł	3 676	KWW
Prudnik	2979,95	4 000 000,00 zł	27 269	KWW
Lubsza	2981,62	1 000 000,00 zł	9 008	KWW
Popielów	2985,38	1 625 000,00 zł	8 062	KWW
Jemielnica	2997,75		7 216	MN
Korfantów	3002,63		8 870	KWW
Lewin Brzeski	3003,4	1 202 169,33 zł	13 020	KWW
Skoroszyce	3005,28	2 000 000,00 zł	6 234	KWW
Gorzów Śląski	3017,71		7 147	MN
Kolonowskie	3034,55		5 919	MN
Cisek	3053,89		5 627	MN
Wołczyn	3082,32	1 080 832,22 zł	13 643	KWW
Branice	3082,78		6 524	KWW
Pakosławice	3094,5		3 512	KWW
Nysa	3101,57	10 000 000,00 zł	57 272	KWW
Pawłowiczki	3103,18	1 000 000,00 zł	7 547	KWW
Tułowice	3108,29	900 000,00 zł	5 171	KWW
Rudniki	3109,71	1 400 000,00 zł	8 201	KWW
Kietrz	3119,3		10 953	KWW
Głucholazy	3136,59		23 774	Blok senacki
Namysłów	3143,27	4 000 000,00 zł	26 071	PIS
Biała	3150,5	2 375 000,00 zł	10 624	KWW
Łubniany	3176,99		9 781	KWW
Kamiennik	3178,34		3 486	KWW
Lasowice Wielkie	3183,72	1 000 000,00 zł	6 862	KWW
Olesno	3185,65		17 754	KWW
Łambinowice	3201,26		7 529	KWW
Domaszowice	3205,15	1 000 000,00 zł	3 609	PIS
Tarnów Opolski	3217,95		9 577	KWW
Świerczów	3225,23		3 351	KWW
Kluczbork	3239,94		35 980	KWW
Grodków	3248,89	1 500 000,00 zł	19 242	KWW
Pokój	3263,30	1 910 000,00 zł	5 233	KWW
Głogówek	3273,92	2 000 000,00 zł	13 293	KWW

Tab. 3 – cd.

Gminy	Zamożność per capita w PLN	Dofinansowanie	Populacja	Afiliacje
Strzeleczyki	3275,50	916 312,00 zł	7 413	KWW
Izbicko	3282,98		5 424	MN
Murów	3312,67		5 347	MN
Krapkowice	3317,72		22 728	MN
Zdzieszowice	3324,34		15 752	MN
Leśnica	3329,59		7 623	MN
Dobrodzień	3353,36	887 000,00 zł	9 912	KWW
Otmuchów	3361,93		13 620	KWW
Reńska Wieś	3369,52		8 256	MN
Olszanka	3370,59		4 928	KWW
Lubrza	3419,09		4 338	Blok Senacki
Niemodlin	3428,6	1 000 000,00 zł	13 276	Blok Senacki
Radłów	3435,57		4 337	MN
Strzelce Opolskie	3490,64		30 688	KWW
Polska Cerekiew	3502,56		4 051	MN
Turawa	3504,23		9 971	KWW
Brzeg	3548,34		35 930	PIS
Bierawa	3601,02	550 800,00 zł	7 944	MN
Prószków	3602,05	699 798,00 zł	9 063	KWW
Ujazd	3659,33		6 416	MN
Chrzastowice	3701,50		6 947	MN
Wilków	3799,91	500 000,00 zł	4 424	KWW
Dobrzeń Wielki	3828,66	1 684 941,00 zł	9 412	KWW
Kędzierzyn-Koźle	4089,10		61 062	Blok Senacki
Skarbimierz	4310,94		8 147	KWW
Gogolin	4629,27		12 609	MN
Byczyna	4924,02	1 000 000,00 zł	9 352	Blok Senacki
Opole	6178,26		128 137	KWW

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Swianiewicz, Łukomska (2020) oraz danych z tab. 1 i 2.

Tab. 4. Materiały z mediów regionalnych – okres analizy 08.12.2020–31.01.2021

Data	Wymiary analizy	TVP Opole-Kurier Opolski (dziennik telewizyjny)	Radio Opole (materiały strony internetowej)	Nowa Trybuna Opolska (dziennik drukowany)	Opolski dodatek Gazety Wyborczej (tygodnik drukowany)
08.12.20	tytuł	1. <i>Miliony dla samorządów</i>	1. Marcin Ociepa o Rządowym Funduszu Inicjatyw Lokalnych oraz unijnym budżecie, 2. 87 milionów złotych w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych trafi na Opolszczyznę		
	aktorzy	A, B	1. D 2. B, A		
	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej				
09.12.20	tytuł	2. <i>Miliony na inwestycje</i>	3. Gmina Rudniki przebuduje część szkoły podstawowej. Jest 70 procent dotacji 4. Strażacy ochotnicy z Pludry będą mieli nowoczesną remizę. Jest 95 procent dotacji z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych		
	aktorzy	A, Ł, L	3. Y 4. Ż		
	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej				
10.12.20	tytuł	3. <i>Dostali, ale chcieli więcej</i>	5. Pięć złożonych wniosków. Wszystkie odrzucone". Prezydent Opola chce wyjaśnić od premiera w sprawie podziału dotacji z RFIL 6. „Polska ma się rozwijać równomiernie”. Poranny gość Radia Opole o wsparciu dla samorządów i unijnym budżecie		
	aktorzy	C, A	5. C, A 6. A		
	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej	Narracja dziennikarza, który przywołuje stanowisko A. „Włodarzowi odpowiedziała szefowa opolskiego Prawa i Sprawiedliwości, posłanka Wioletta Porowska, która przypomniała, że w poprzedniej edycji RFIL, która odbyła się zaledwie 3 miesiące temu, bo we wrześniu, Opole dostało 31 mln złotych. Posłanka przytoczyła również podziękowanie, które Arkadiusz Wiśniewski wystosował za to do premiera Mateusza Morawieckiego”	5. A. „Nie jest prawdą, że Opole nie dostało żadnych pieniędzy z Funduszu Inwestycji Lokalnych. Dostało i to olbrzymią kwotę, bo 31 milionów złotych. Sam pan dziękował premierowi Mateuszowi Morawieckiemu. Oto dowód: wielkie, piękne dzięki z serduszkami za 31 milionów złotych. Opole dostało te pieniądze w formie bezzwrotnej pomocy. To była historyczna kwota i historyczne pieniądze”		

			6. A. „(...) wszystko miało służyć rozwojowi tych najmniejszych miejscowości, również tych dużych, ale chodziło o to żeby Polska rozwijała się równomiernie. Żeby nie było tak jak było za czasów Platformy Obywatelskiej, pamiętacie państwo tę koncepcję centryczną, że tylko 5 ośrodków w Polsce miało się rozwijać, te największe aglomeracje, no i jak coś spadło z pańskiego stołu to wtedy może i się dostało mniejszym samorządom, mniejszym gminom, mniejszym miejscowościom. Nie może być takiej logiki, bo to by doprowadziło na prawdę do tego, że rzeczywście jest elita, a reszta to tacy parweniusze (...) Ach rozumiem to doskonale, rozumiem to doskonale, no ale, ponieważ nadzieje i oczekiwania ze strony samorządów były olbrzymie, zresztą na terenie województwa opolskiego muszę państwu powiedzieć, że złożono olbrzymią ilość, olbrzymią liczbę wniosków, i ja będę z głowy mówiła i mogę się tutaj w tych liczbach troszeczkę pomylić, ale lekko na około miliarda wniosków. Także muszę powiedzieć, że bardzo dużo tych wniosków, w sposób naturalny nie można było tych wszystkich wniosków zrealizować, po pierwsze dlatego, że kwota niewyobrażalna, a pod drugie dlatego, że kryteria też w jakiś sposób eliminowały wiele wniosków, wiele wniosków było na olbrzymie kwoty, niespójne z ideą, z ideą funduszu inwestycji lokalnych, natomiast żeby wykazać w liczbach jak dużo samorządów dostało to proszę spojrzeć. 71 gmin mamy na terenie województwa opolskiego i z tych 70 gmin, 30 gmin otrzymało pieniądze (...) prawie połowa. Mamy 12 powiatów i z tych 12 powiatów 7 powiatów otrzymało dofinansowanie, a proszę pamiętać, że jest to druga pula, druga transza funduszu inwestycji lokalnych, a właśnie rozpoczęła się trzecia, trzeci nabór”		
11.12.20	tytuł 4. Wojna o pieniądze. 5. Remont dworca po 50 latach, 6. Podział środków do dyskusji		7. Posel Tomasz Kostuś i opolscy radni protestują ws. nieuwzględnienia Opola w Funduszu Inwestycji Lokalnych. Jest interpelacja do premiera 8. Kolejna inwestycja na paczkowskim rynku poprawi wygląd starówki oraz zapewni opiekę chorym i seniorom. Pomogą w tym pieniądze od rządu 9. Arkadiusz Wiśniewski kontra Marcin Ociepa. Spór o rządowe dotacje 10. Powiat nyski z ponad 10 milionami od rządu. Służba zdrowia, dzieci i młodzież – to flary planowanych inwestycji	1. Opole bez pieniędzy z rządowego funduszu	1. Rząd pomija Opole
	aktorzy 4. C, D 5. Brak 6. E		7. E, F, H, I 8. R, A 9. C, D 10. A, L	C, D, P, A	C, D

	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej	4. D. „To, że prezydent Opola zaatakował organizację pozarządową to bardzo, źle o nim świadczy, natomiast jeśli rzeczywiście chce się nauczyć pisać wnioski, które uzyskują później dofinansowanie to wiele jest w Opolu organizacji pozarządowych, które mogą go tego nauczyć. Mógłby się też zwrócić o korepetycję do marszałka województwa opolskiego, który, choć jest z Platformy Obywatelskiej, jest z opozycji, to wbrew tym wszystkim zarzutom otrzymał dofinansowanie. Na trzy wnioski na łączną kwotę 12 milionów złotych. Te 12 milionów złotych zostanie wydane na inwestycje zgłoszone przez marszałka w Opolu, więc dzięki marszałkowi Opole nie skorzystają z tych środków finansowych”	9. D. „Jeżeli pan prezydent Opola chciałby się nauczyć, jak pisać wnioski konkursowe od organizacji pozarządowych, tak żeby wygrywać w konkursach, to jest to bardzo dobry kierunek. Ja zachęcam do tego. Może też uczyć się od marszałka województwa opolskiego, który pomimo tego, że jest z Platformy Obywatelskiej, to złożył wnioski i aż 3 z nich, na łączną kwotę 12 milionów złotych, otrzymały dofinansowanie. Tak się składa, że te wnioski dotyczą inwestycji marszałka w mieście Opolu, więc mieszkańcy będą mogli z tego korzystać”	D. „Oczekuję wyjaśnień od prezydenta Opola dlaczego tak słabo przygotowało wnioski, że uzyskały tak mało punktów”	D. „Nie wypada, by prezydent miasta wojewódzkiego zazdrościł małym gminom i uważał ich mieszkańców za gorszych, bo mniej uprawnionych do wsparcia rządowego, gdy sam w czerwcu otrzymał od rządu 31,5 mln zł w ramach takiego samego naboru na inwestycje”
12.12.20	tytuł	11. Ekologiczne inwestycje w szkołach powiatu oleckiego. „Chcemy uniknąć prac w sezonie jesienno-zimowym”, 12. Ponad 1,5 miliona złotych trafi do Dobrzemienia Wielkiego z Funduszu Inwestycji Lokalnych. „Najbardziej cieszy budowa kanalizacji”	2. Politycy KO:Opole i Opolszczyzna zostały skrzywdzone przez rząd 3. Wiśniewski kontra Ociepa. Przepychanka o rządowe pieniądze.		
	aktorzy	11. M 12. Z	2. E, F, H, 3. C, D		
	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej		3. D. „Prezydent Wiśniewski chyba nie oglądał wczorajszego programu. Wyraźnie powiedziałem, że nie można mówić o kluczu partyjnym podczas przyznawania środków, bo pieniądze otrzymali choćby będący z PO marszałek Andrzej Buła czy starosta głubczycki. Nie mówilem, że wszystkie projekty z mojego regionu przeszły, bo na tym polega konkurs, że jedni piszą dobre wnioski a inni słabe. Prezydent Wiśniewski po raz kolejny zawiódł i wprowadza Opolan w błąd (...) Jeżeli prezydent Opola chciałby się nauczyć pisać wnioski konkursowe, to rzeczywiście niejedna organizacja pozarządowa może mu w tym pomóc. Może też poprosić o korepetycję u marszałka, bo on, mimo tego, że jest z opozycji, otrzymał 12 mln zł w ramach dofinansowania na trzy projekty, które złożył. Projekty które będą realizowane w Opolu”		

13.12.20	tytuł			13. Trzy z sześciu wniosków Komprachcic znalazło się w Funduszu Inwestycji Lokalnych. „Postawiliśmy w nich na bezpieczeństwo”	
	aktorzy			W	
	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej				
	tytuł			14. Biurowiec przy Tkackiej w Prudniku będzie zagospodarowany. Pieniądze na adaptację pochodzą z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych	
	aktorzy			T	
	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej				
	tytuł	7. Krótka pamięć		15. Trwa spór w sprawie dotacji z rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Wojewoda opolski mówi o zrównoważonym rozwoju, prezydent Opola o braku transparentności w konkursie	
16.12.20	aktorzy	B, C, A, E, W		B, C	
	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej	A. „Nie jest prawdą, że Opole nie dostało żadnych pieniędzy z Funduszu Inwestycji Lokalnych. Dostało i to olbrzymią kwotę, bo 31 milionów złotych. Zresztą sam pan dziękował premierowi Morawieckiemu. Oto dowód: wielkie, piękne dziękuję z serduszkami za 31 milionów złotych.”, B. „A teraz proszę mi wskazać samorząd, który ogłasza konkurs i ma ograniczone środki finansowe i przyznaje wszystkim środki. Zadajcie drodzy państwo pytanie panu marszałkowi Kubalańczy czy był jakikolwiek konkurs w urzędzie marszałkowskim, gdzie było więcej chętnych, niż środków, a dali wszystkim. Nie drodzy państwo. Konkurs polega na tym, że wybiera się najlepsze wnioski, wnioski, które spełniają kryteria ustalone przez komisję konkursową. To był drodzy państwo konkurs, przede wszystkim to sobie proszę wziąć pod uwagę”. „To jest wykaz wszystkich samorządów, które otrzymały, no to jeżeli to jest podział łupów, to ja gratuluję poczucia humoru dla pana marszałka. Tam macie państwo pokazane, który samorząd dostał i jaki samorządowiec, z której opcji politycznej startował, z którego komitetu wyborczego. Jeżeli to jest podział łupów drodzy państwo pomiędzy samorządami z PIS-u to ja gratuluję poczucia humoru i hipokryzji panu marszałkowi, zwłaszcza, że to pan marszałek reprezentuje zarząd województwa opolskiego, który w ramach tego konkursu otrzymał największą wartość jednostkowego dofinansowania”; „Co do Opola – cytuję: Opole dostaną zero z inwestycji lokalnych. Szanowny panie prezydencie. No to ja panu przypominę. Miasto Opole otrzymało w pierwszej turze prawie ponad 31,5 miliona złotych. Drodzy państwo. To stanowi prawie 14 % z całej puli przyznanej dla samorządu województwa opolskiego w ramach pierwszej tury i pierwszej części drugiej tury. Prawie 14%. I to oznacza, że dostaną zero Opole? No to ja w takim razie muszę się wrócić do I klasy podstawówki i od nowa nauczyć się liczyć, bo chyba ja nie umiem liczyć. Albo ktoś inny nie potrafi liczyć, bądź stosuje hipokryzję”			

17.12.20	tytuł			16. Gmina Byczyna chce uzbroić strefę inwestycyjną. Jest milion złotych dotacji, ale to zbyt mało na realizację całego projektu	4. Pierdoleń wojewody Adriana Czubaka ciąg dalszy	
	aktorzy			Ś	B	
	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej				B. „W regionie jest tylko 5 samorządów-beneficjentów FIL zarządzanych przez PIS . Niech Pan marszałek Kubaśnica mi powie, czy w urzędzie marszałkowskim był jakikolwiek konkurs, w którym przyznano pieniądze wszystkim chętnym, mając ograniczone środki?”	
18.12.20	tytuł					2. Wzmianka z wypowiedzią prezydenta Opola
	aktorzy					C
	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej					
19.12.20	tytuł			17. Choć Brzeg nie otrzymał pieniędzy na budowę basenu, władze miasta nie tracą nadziei, że inwestycja doczeka się realizacji 18. Samorządowa Łoża Radiowa		
	aktorzy			17. S 18. K, N, G, O, J		

	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej		K. „Nie czuję się faworyzowany bo złożyliśmy kilkanaście wniosków, a dostaliśmy finansowanie dokładnie na jeden i jedną trzecią wniosku, więc ciężko tutaj chyba mówić o faworyzowaniu. Człubym się faworyzowany jakby wszystkich moje wnioski otrzymały dofinansowanie (...). Ten argument jest zdecydowanie chybyony ponieważ bardzo wiele samorządów niezwiązanych z partią rządzącą dostało, można powiedzieć, że większość tych samorządów, które dostały to dofinansowanie nie jest związana z partią rządzącą. Dodatkowo znamy przykłady , nawet z Opolszczyzny, gdzie przecież w tym drugim naborze gmina Brzeg rządzona przez burmistrza Jerzego Wrębiaka również nie dostała takiego dofinansowania, więc myślę, że te tezy, które mówią o jakimś partyjnym podziale tych środków są mocno chybione (...) trzeba jeszcze spojrzeć na to jaka była wartość tych wniosków i również na co te wnioski były składane, bo my po tych wnioskach na które dostaliśmy dofinansowanie sami widzimy, jednak w jakim kierunku były rozdysponowane te środki, bo przypominę, że dostaliśmy je na budowę sterylizatorni w szpitalu i jest to temat jak najbardziej niezbędny do zrealizowania na tą chwilę, tym bardziej jeżeli mówimy o walce z epidemią, i dostaliśmy jedną trzecią środków na budowę nowego zespołu szkół specjalnych. Natomiast takie inwestycje drogowe, mostowe po prostu, w oczach komisji, przynajmniej z naszego powiatu, nie miały uznania więc myślę, że trzeba by dogłębniej ten temat przeanalizować i zobaczyć również na co samorządy składały wnioski”;		
--	---	--	---	--	--

			J. „Cel rządu jest jeden – wsparcie samorządów, wsparcie zrównoważonego rozwoju i realizacja polityki, no tej o której jest mowa od początku, nie wspierania tylko wielkich miast, wielkich metropolii, ale wspierania również polski powiatowej. W wielu rozdaniach również wielkie miasta, również aglomeracje uczestniczą w podziale tych środków dodatkowych z rządu i tak mieliśmy z tym do czynienia na wiosnę chociażby. Trzeba przypomnieć, że miasto Opole dostało wsparcie największe w województwie opolskim na poziomie trzydziestu paru milionów złotych i wtedy były samorządy, które dostawały wsparcie na poziomie 500 tysięcy więc łatwo policzyć, że około 60 samorządów mogłoby zostać obdarowane pieniędzmi. Gdyby prezydent Opola chciałby nie chciał z nich skorzystać, to 60 innych samorządów mogłoby dostać po 500 tysięcy kosztem Opola (...) Ale ja jeszcze nie słyszałem pochwał ze strony opozycji panie redaktorze i odkaż mamy do czynienia z opozycją totalną to każde działania rządu są krytykowane. Mielśmy wsparcie samorządów na wiosnę, tą pierwszą tarczę samorządową, tam były również głosy, że ten dostał a tamten nie dostał, ten dostał dużo, ten dostał mało, zawsze się ktoś niezadowolony znajduje. I konkursy również ogłasza marszałek województwa opolskiego i tam też nie każdy samorząd, nie każdy wnioskodawca jest beneficjentem, tam również jest ranking, również są kryteria i również nie wszyscy są zaspokojeni. I pan marszałek województwa opolskiego bardzo się obrusza jeżeli ktoś mu sugeruje, że np. wójt gminy, który jest powiedzmy z mniejszości niemieckiej, albo związany z PSL-em czy z Platformą Obywatelską dostał a wójt gminy, który przyjął na swoim terenie na przykład np. premiera czy przedstawiciela rządu w kampanii wyborczej nie dostał. To zaraz na takie zarzuty pan marszałek odpowiada, że są kryteria, są postępowania. Tutaj tak samo są kryteria, są postępowania i nie tylko samorządowcy związani z prawicą otrzymali, na terenie województwa opolskiego wielu samorządowców związanych i z mniejszością niemiecką i z platformą obywatelską również takie wsparcie ze strony rządu otrzymywali i to chyba jest już taka tendencja krytykować wszystko co się dzieje, bo ta krytyka w jakiś sposób pozwala opozycji jeszcze funkcjonować.”
--	--	--	--

27.12.20	tytuł			19. W Namysłowie powstanie nowa szkoła dla niepełnosprawnej młodzieży i sterylizatornia szpitalna. Oba zadania wesprze budżet państwa		
	aktorzy			K		
	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej					
19.01.21	tytuł			20. Głubczyce i Głucholazy oraz Prudnik mogą się starać o dofinansowanie z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych		
	aktorzy			brak		
	kontrargumenty wobec tezy klientelistycznej					
Suma jednostek analizy		7		20	4	2

Aktorzy polityczni występujący w materiałach:

- A. Posłanka i szefowa PIS w regionie
 B. Wojewoda
 C. Prezydent Opola (neutralny) – brak dofinansowania
 D. Poseł (Porozumienie)
 E. Poseł (KO)
 F. Wicemarszałek województwa (KO)
 G. Wicemarszałek województwa (MN)
 H. Radna miasta Opola (KO)
 I. Radny miasta Opola (KO)
 J. Przewodniczący Rady Miejskiej w Nysie (PIS) – beneficjent
 K. Starosta namysłowski (PIS) – beneficjent
 L. Starosta nyski (PIS) – beneficjent
 Ł. Starosta prudnicki (KO) – beneficjent
 M. Starosta oleski (MN) – beneficjent
 N. Radny wojewódzki (KO)
 O. Radny wojewódzki (Nowoczesna)
 P. Rzeczniczka Urzędu Miejskiego w Opolu
 R. Burmistrz Paczkowa (neutralny) – beneficjent
 S. Burmistrz Brzegu (PIS) – brak dofinansowania
 Ś. Burmistrz Byczyny (PSL) – beneficjent
 T. Burmistrz Prudnika (neutralny) – beneficjent
 U. Burmistrz Dobrodzienia (neutralny) – beneficjent
 W. Wójt Komprachcic (MN) – beneficjent
 Y. Wójt Rudnik (neutralny) – beneficjent
 Z. Wójt Dobrozenia Wielkiego (neutralny) – beneficjent
 Ż. Burmistrz Dobrodzienia (neutralny) – beneficjent

„W ogóle autobusu nie widać”. Życie na obszarach wykluczenia transportowego

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(88)/2022
© Autorzy 2022



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499528807

Justyna Orchowska

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych
i Lokalnych (EUROREG), ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa;
e-mail: jkoscinska@uw.edu.pl, ORCID: 0000-0001-8207-8490

Streszczenie

Kwestia wykluczenia transportowego w Polsce jest coraz częściej podnoszona przez polityków, publicystów i organizacje pozarządowe. Problem nasilił się w okresie pandemii COVID-19 wobec zmniejszenia liczby tras i częstotliwości kursowania autobusów i kolei. Krajowy dorobek naukowy dotyczący wykluczenia transportowego jest niewystarczający. Niniejszy artykuł jest próbą poszerzenia wiedzy w tym zakresie. Celem jest ukazanie różnych aspektów wykluczenia transportowego z perspektywy mieszkańców. Uwzględniono trzy płaszczyzny tego zjawiska: ograniczony dostęp do publicznych środków transportu, ograniczenia przestrzenno-czasowe oraz trudności w uczestnictwie w ważnych instytucjach społecznych. Artykuł opiera się na studiach przypadku trzech miejscowości w województwie mazowieckim: Ostrowi Mazowieckiej, Żuromina i Tczowa. Badanie realizowano w 2021 r. za pomocą wywiadów pogłębionych oraz analizy danych zastanych. Na podstawie opinii i spostrzeżeń mieszkańców powyższych miejscowości przedstawiono społeczne konsekwencje ograniczonego dostępu do połączeń autobusowych i kolejowych.

Słowa kluczowe

transport publiczny, usługi publiczne, województwo mazowieckie, wykluczenie transportowe

“You Cannot See the Bus at All”: Life in the Areas of Transport Exclusion

Abstract

The issue of transport-related exclusion in Poland is increasingly being raised in the public debate. This problem intensified during the COVID-19 pandemic due to the reduction in the number of routes and the frequency of buses and trains. However, in Poland, the scientific literature on this subject is still insufficient. This article attempts to broaden our knowledge on this topic. The main objective of the paper is to show, from the perspective of the residents, various aspects of transport-related exclusion. Three dimensions of this phenomenon are considered: limited access to public transport, spatial and temporal limitations, and the inability to participate in important social institutions. The article is based on three case studies in the Masovian Voivodeship, namely from Ostrów Mazowiecka, Żuromin, and Tczów. The research was carried out in 2021 through the use of two methods: an analysis of secondary resources and individual in-depth interviews. Based on the opinions and observations of the residents of the above-mentioned towns, this article presents the social consequences of limited access to bus and train connections.

Keywords

public transport, public services, the Masovian Voivodeship, transport-related exclusion

Temat wykluczenia transportowego jest coraz wyraźniej obecny w debacie publicznej w Polsce. Ograniczenie tego zjawiska stało się w ostatnich latach istotnym postulatem politycznym. Plan przywrócenia zlikwidowanych połączeń autobusowych był jednym z motywów kampanii wyborczej PiS do parlamentu w 2019 r. Nie można jednak stwierdzić, że kwestia została rozwiązana. Nasilenie problemów przyniosła pandemia COVID-19, podczas której w wielu gminach trasy i częstotliwość kursowania komunikacji publicznej zostały znacznie zredukowane. Zainteresowaniu ze strony polityków towarzyszy rosnąca liczba publikacji opierających się na badaniach realizowanych

przez organizacje pozarządowe oraz instytucje akademickie. Najczęściej wykluczenie komunikacyjne analizowane jest w kontekście dostępności przestrzennej transportu na podstawie miar takich jak czas przejazdu czy koszt podróży (zob. np. Beim i in. 2019; Guzik 2014; Komornicki 2019). Mniejsza część badań koncentruje się na potrzebach poszczególnych grup społecznych, np. osób starszych (zob. np. Raczyńska-Buława 2017) lub młodzieży (zob. np. Cichuta 2021; Koliński 2021). Analizy socjologiczne wiążące wykluczenie społeczne z transportem publicznym i uwzględniające szersze doświadczenia mieszkańców należą do rzadkości.

W literaturze często analizowane są trendy w dostępności transportu zbiorowego, jednak badacze nie dostarczają wiedzy, jak w sytuacji wykluczenia funkcjonują mieszkańcy. Niniejszy artykuł jest próbą uzupełnienia tej luki. Na kolejnych stronach analizuję spostrzeżenia i odczucia mieszkańców trzech miejscowości w województwie mazowieckim. Podejmuję próbę oceny, jakie są społeczne konsekwencje tego zjawiska. Głównym celem artykułu jest ukazanie różnych aspektów wykluczenia transportowego. Bazując na koncepcjach zakładających wielowymiarowość tego zjawiska (zob. np. Church i in. 2000; Lucas 2012), wyróżniam trzy płaszczyzny: dostępności środków transportu zbiorowego, ograniczeń przestrzenno-czasowych oraz możliwości uczestnictwa w ważnych instytucjach społecznych. Na płaszczyźnie dotyczącej środków transportu wykluczenie transportowe ujmuję jako czynnik wzmacniający zależność od samochodów osobowych. Na płaszczyźnie przestrzennej i czasowej – jako izolację terytorialną oraz ograniczenia w harmonogramie dnia wynikające z konieczności przemieszczania się. Wreszcie na płaszczyźnie dostępu do usług analizuję trudności w korzystaniu z kluczowych usług i instytucji.

Artykuł opiera się na studiach przypadku trzech miejscowości w województwie mazowieckim: Ostrowi Mazowieckiej, Żuromina i Tczowa. W każdym z tych miejsc w ostatnich latach zostały zlikwidowane trasy autobusowe. Badanie empiryczne zostało zrealizowane w 2021 r. i obejmowało wywiady z mieszkańcami wybranych miejscowości oraz analizę danych zastanych¹. W tekście wykorzystuję perspektywę jakościową, która ma pozwolić na pogłębienie analiz i uzupełnienie dotychczasowych badań nad wykluczeniem transportowym w Polsce. Taki sposób analizy umożliwia poznanie odczuć mieszkańców i dostarczenie wyjaśnień wykraczających poza analizę ilościową i kartograficzne schematy.

W pierwszej części artykułu omawiam podejmowane dotychczas badania empiryczne z obszaru wykluczenia transportowego i dostępności komunikacyjnej. W drugiej części opisuję miejsca, w których realizowano wywiady. Następnie omawiam metody wykorzystane w badaniu. W ostatniej części zaś analizuję zebrany materiał w odniesieniu do trzech wymienionych wyżej obszarów: tzw. wymuszonej motoryzacji, przestrzennego i czasowego, oraz dostępu do usług publicznych. Całość kończy się podsumowaniem.

Przegląd literatury

Badania nad wykluczeniem społecznym mają długą tradycję na gruncie nauk społecznych, w szczególności w obrębie dyscyplin takich jak socjologia i polityka społeczna (zob. np. Frieske 2005; Jarosz 2008; Szarfenberg 2006). Do opisywania i wyjaśniania tego zjawiska używano definicji wiążących je z różnymi kryteriami, np. z deficytami w zakresie uczestnictwa, dostępu i praw społecznych (Lucas 2012). Dostęp do transportu i jego koszty postrzegane były jako jedna spośród wielu różnych domen życia (obok mieszkalnictwa, rynku pracy, edukacji czy zdrowia), w których niedostatki przekładają się na mniejsze możliwości integracji społecznej (Szarfenberg 2006). Rzadko analizowano wykluczenie transportowe jako odrębne zjawisko.

Bardziej szczegółowe koncepcje łączące kwestie dostępności transportu z wykluczeniem społecznym stworzyli badacze transportu z państw takich jak Wielka Brytania i Australia. Szeroko cytowaną interpretację wykluczenia transportowego zaproponowali Susan Keynon, Glenn Lyons i Jackie Rafferty, wskazując, że występuje ono, gdy „ludzie tracą możliwość uczestnictwa w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym danej społeczności ze względu na ich niewystarczającą

¹ Artykuł powstał w ramach projektu „Transport-related social exclusion in Mazovian Voivodeship” realizowanego przez Stowarzyszenie Miasto jest Nasze i finansowanego przez European Climate Foundation. Wnioski z badania zostały przedstawione w raporcie *Wykluczenie transportowe w województwie mazowieckim* (Kościńska i in. 2021).

mobilność w otoczeniu, które zbudowano w oparciu o założenie wysokiej mobilności” (Keynon, Lyons, Rafferty 2002, s. 210–211). Inna definicja wiąże wykluczenie transportowe z „utratą zdolności (przez ludzi lub gospodarstwa domowe) do nawiązania połączeń z miejscami pracy lub usług, które to połączenia są niezbędne do pełnego uczestnictwa w społeczeństwie” (Church, Frost 1999, za: Żmuda-Trzebiatowski 2016, s. 755). Andrew Church, Martin Frost i Karen Sullivan (2000) zwracali uwagę, że wykluczenie transportowe jest zjawiskiem wielowymiarowym i w praktyce może odnosić się zarówno do barier fizycznych (np. zły konstrukcji pojazdu), geograficznych (izolacji terytorialnej), przestrzennych (np. grodzone osiedla), ekonomicznych (wysokie koszty podróży), czasowych (redukcja czasu wolnego), jak i związanych z dostępem do usług publicznych i obawami o bezpieczeństwo.

W Polsce badania dotyczące powiązań transportu z wykluczeniem społecznym są relatywnie nowe. Sprowadzają się one do dwóch podejść, które można określić – opierając się na klasyfikacji Churcha i współautorów (2000) wprowadzonej w odniesieniu do badań brytyjskich – podejściem „przestrzennym” oraz „kategorii społecznych”. Analizy powstające w ramach pierwszego z nich dotyczą przede wszystkim dostępności przestrzennej i podejmowane są na gruncie geografii². Badania tego typu mają w dużej mierze charakter eksploracyjny i skupiają się na wyposażeniu miast, aglomeracji lub regionów w połączenia transportowe (autobusowe, kolejowe, drogowe) (zob. przegląd literatury w: Rosik i in. 2017). Przykładem mogą być prace dotyczące dostępności transportu publicznego w Poznaniu Zbigniewa Taylora (1979), Michała Beima (zob. np. 2008, 2009; Beim, Gadziński 2009; Beim i in. 2019; Majewski, Beim 2008) i Jędrzeja Gadzińskiego (zob. np. 2012, 2013, 2016). Zagadnienia dostępności transportowej poruszane były również przez Roberta Guzika (2014) w odniesieniu do województwa małopolskiego. Wyczerpującą analizę przemian w sieci transportu publicznego w Beskidzie Niskim i w Bieszczadach oraz w rejonie Komańczy przedstawił Ariel Ciechański (2020a, 2020b). Dostępność publicznego transportu zbiorowego na terenach wiejskich była przedmiotem opracowań Taylora (1997, 1999), Michała Wolańskiego wraz ze współautorami (2016) oraz Guzika i Arkadiusza Kołosa (2021).

Geografowie, przy wykorzystaniu zaawansowanych programów kartograficznych i systemów informacji geograficznych (*geographic information system* – GIS), wyznacжали złożone wskaźniki dostępności. W analizach opierali się na takich miarach jak odległość fizyczna rzeczywista (najkrótsza odległość drogowa), potencjalna możliwość zajścia interakcji (Komornicki i in. 2017; Rosik i in. 2017) czy zasięg przestrzenny przystanków komunikacji publicznej (Beim, Gadziński 2009). Powyższe badania w zdecydowanej większości nie były jednak wykorzystywane do określenia powiązań dostępności transportowej i wykluczenia społecznego (Żmuda-Trzebiatowski 2016). Wyjątek stanowią prace Guzika i Kołosa (2021) oraz Tomasza Komornickiego (2017, 2019). Komornicki pokazał, że najgorzej skomunikowanymi terenami są pogranicza województw i granicy państwowej (2019) oraz województwa zachodniopomorskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie (2017). Z analiz Guzika i Kołosa (2021) wynika zaś, że słabą dostępnością transportu publicznego cechują się obszary wiejskie, w szczególności peryferyjne. Podczas gdy metody badań zaproponowane przez geografów dobrze sprawdzają się w identyfikacji trendów, nie pokazują, jak faktycznie ograniczenia w transporcie publicznym są postrzegane przez mieszkańców. W niewielkim stopniu zatem przyczyniają się do szerszego wyjaśnienia relacji pomiędzy transportem a wykluczeniem społecznym (Church i in. 2000).

Badania sytuujące się w drugim podejściu, tj. kategorii społecznych, koncentrują się na poszczególnych grupach osób, które postrzegane są jako szczególnie zagrożone wykluczeniem transportowym (Church i in. 2000). W literaturze zwraca się uwagę na problemy i bariery mobilności osób starszych, które rzadziej dysponują samochodem lub ze względu na wiek rezygnują z jego użytkowania (zob. np. Błaszczak i in. 2021; Raczynska-Buława 2017). Kolejną grupą, która wskazywana jest jako najbardziej narażona na negatywne konsekwencje braku transportu zbiorowego, jest młodzież. Nastolatki jako osoby w większości niepełnoletnie nie mogą prowadzić samochodów, a ich

² Wśród najważniejszych wymiarów dostępności transportowej wskazuje się dostępność przestrzenną (*accessibility*), czyli odległość do przystanków wyrażoną w miarach fizycznych (metry, kilometry) lub czasowych (minuty, godziny); osiągalność (*availability*), będąca relacją między wielkością zasobów, takich jak personel czy wielkość taboru, a liczbą ludności; przystępność w sensie ekonomicznym (*affordability*), czyli zdolność do poniesienia kosztów podróży, oraz akceptowalność (*acceptability*), rozumianą jako subiektywna cena jakości przewozów (Carruthers i in. 2005).

działania zależą w dużym stopniu od dostępu do transportu zbiorowego. Jednym z pierwszych opracowań omawiających problematykę wykluczenia komunikacyjnego młodzieży w Polsce jest raport Komisji ds. Wykluczenia Komunikacyjnego przy Młodzieżowej Radzie Miasta Wrocławia autorstwa Miłosza Cichuty (2021). O tym problemie pisał w odniesieniu do powiatu wągrowieckiego Koliński (2021). Wśród grup defaworyzowanych w kontekście systemu transportowego wskazani są również samodzielni rodzice, osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby ubogie (Żmuda-Trzebiatowski 2016).

Podjęcie „kategorii społecznych”, choć bardziej ukierunkowane na problemy społeczne, nie jest pozbawione ograniczeń. Po pierwsze, jak wskazuje Church i współautorzy (2000), badania prowadzone w tym nurcie nie przedstawiają wewnętrznych różnicowań w obrębie konkretnych grup społecznych, traktując je jako kategorię jednolitą. W rzeczywistości zaś potrzeby transportowe oraz percepcja poszczególnych osób mogą być bardzo różne. Po drugie, analizy sytuujące się w tej perspektywie nie uwzględniają wielowymiarowości zjawiska wykluczenia transportowego (Church i in. 2000). Przytaczane badania często skupiają się na jednym wymiarze problemu, jak wiek czy płeć, a niekoniecznie uwzględniają inne czynniki społeczne i ekonomiczne. W niniejszym artykule wykraczam poza obszar jednej konkretnej grupy społecznej i skupiam się na doświadczeniu mieszkańców trzech miejscowości, uwzględniając różne wymiary wykluczenia transportowego.

Dobór miejsc podlegających badaniu

Miejscem realizacji badań było województwo mazowieckie. Obszar badań zawężono do trzech miejscowości w różnych podregionach województwa: Ostrowi Mazowieckiej, Żuromina oraz Tczowa. Lokalizacje wytypowano przy użyciu kryteriów demograficznych oraz strukturalnych. Badanie przeprowadzono w trzech różnych jednostkach administracyjnych: na wsi, w miejscowości (do 10 tys. mieszkańców) oraz w średnim mieście (10–50 tys. mieszkańców). Podczas doboru lokalizacji brane były pod uwagę takie kategorie jak poziom bezrobocia i typ gminy.

Tab. 1. Najważniejsze cechy badanych miejscowości

	Tczów	Żuromin	Ostrów Mazowiecka
Podregion województwa	radomski	ciechanowski	ostrolęcki
Powiat	zwoleński	żuromiński	ostrowski
Typ gminy	wiejska	miejsko-wiejska	miejska
Liczba mieszkańców	652	8 635	21 989

Źródło: opracowanie własne na podstawie Goliat (2021) i US w Warszawie (2020).

Pierwszym wybranym miejscem była Ostrów Mazowiecka, która ma stanowić przykład miasta średniej wielkości. Miasto to położone jest na północnym wschodzie województwa. Jak czytamy w raporcie o stanie miasta, w 2020 r. w Ostrowi mieszkało prawie 22 tys. osób (Bauer 2021). W 2018 r. bezrobocie wyniosło 6,3% (US w Warszawie 2020). W mieście dostępne są instytucje i usługi publiczne. Najmłodsi mieszkańcy mogą uczęszczać do trzech publicznych i trzech niepublicznych przedszkoli. Edukację zapewniają cztery miejskie szkoły podstawowe, dwa technika, dwie szkoły zawodowe i trzy licea ogólnokształcące. W Ostrowi dostępna jest publiczna komunikacja miejska (cztery linie autobusów) (Bauer 2021).

Kolejnym miejscem, które uwzględnione zostało w badaniu, był Żuromin. Miasto położone jest na terenie gminy wiejsko-miejskiej w północno-zachodniej części województwa mazowieckiego. Od Warszawy dzieli je 150 km, ok. 100 zaś od Olsztyna i Torunia. W 2020 r. w Żurominie mieszkało 8635 osób, a 511 z nich pozostawało bezrobotne (Goliat 2021). Na okalających miasto terenach wiejskich zamieszkiwało zaś 5417 osób (Goliat 2021). W mieście działa jedno niepubliczne oraz dwa samorządowe przedszkola, jeden miejsko-gminny żłobek oraz dwie szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi.

Ostatnim wytypowanym miejscem była wieś Tczów położona w podregionie radomskim na południu województwa. Miejscowość ta jest siedzibą gminy o tej samej nazwie. Według danych

dostępnych na stronie internetowej gminy sołectwo Tczów liczy 143 budynki mieszkalne i 652 mieszkańców. W całej gminie bezrobocie utrzymuje się na poziomie 6,6% (US w Warszawie 2020). W Tczowie znajduje się zespół szkół, w którego skład wchodzi publiczna szkoła podstawowa i przedszkole. Najbliższe liceum ogólnokształcące znajduje się w sąsiadującej miejscowości Zwolen. Gmina Tczów jest typowo rolnicza (Baran 2021).

Metody badania

Analiza danych zastanych

Celem artykułu jest pokazanie różnorodnych doświadczeń mieszkańców w sytuacji ograniczonego dostępu do transportu zbiorowego. Z tego względu istotny był dobór odpowiednich metod, które pozwoliłyby na dogłębną analizę. Pierwszą zastosowaną metodą była analiza danych zastanych, która posłużyła poznaniu kontekstu badań i zrozumieniu szerszych uwarunkowań. Przeprowadziłam analizę opracowań związanych z transportem publicznym w badanych miejscowościach. Korzystałam przy tym z publikacji oferowanych przez urzędy miejskie oraz z artykułów ukazujących się w mediach lokalnych (np. „Kurier Żuromiński”, „Tygodnik Ostrołęcki”, „Echo Dnia Radomskie”). Kolejnym etapem była analiza połączeń transportem zbiorowym w przedmiotowych obszarach. Rozkłady jazdy budowałam na podstawie danych czerpanych z wyszukiwarki e-Podróżnik. Ukazują one połączenia na 14 lutego 2022 r. (dzień nauki szkolnej).

Należy zwrócić uwagę na ograniczenia, którym podlega niniejsza analiza. Podstawową trudnością w badaniach wykluczenia transportowego jest brak dostępnych danych o rozkładach jazdy (Ciechański 2020b; Guzik, Kołoś 2021). W obliczu „rozproszenia, niekompletności i nieaktualności” (Ciechański 2020b: 52) rozkładów, jednym ze źródeł wiedzy stają się internetowe wyszukiwarki połączeń. W niniejszym badaniu, jak wspomniałam, zdecydowałam się na wykorzystanie najpopularniejszej z nich: e-Podróżnik. Rozwiązanie to nie jest jednak pozbawione wad. Wyszukiwarka uwzględnia rozkłady jazdy wyłącznie tych przewoźników, którzy dobrowolnie je zgłosili, a przedstawione dane nie zawsze są aktualne (Ciechański 2020b). Z perspektywy niniejszego badania największym ograniczeniem jest brak jednolitych rozkładów dla poszczególnych miast. Dostępne tabliczki prezentują odjazdy, dla których dana miejscowość jest stacją początkową. Połączenia, dla których jest ona przystankiem pośrednim, mogą zostać odnalezione jedynie poprzez wyszukiwanie „ręczne”. Sprawia to, że proces analizy jest bardzo czasochłonny, a uzyskane wyniki mogą być niepełne. Zamieszczone w artykule tabele mają zatem charakter poglądowy.

Wywiad indywidualny

Podstawową metodą wykorzystaną w badaniu był pogłębiony wywiad indywidualny. W artykule wykorzystuję materiał z 17 wywiadów zrealizowanych przez zespół badawczy od kwietnia do czerwca 2021 roku³. Ze względu na pandemię większość wywiadów odbyła się w trybie zdalnym za pośrednictwem internetowych wideokomunikatorów. Główną grupę rozmówców stanowili mieszkańcy i mieszkanki trzech miejscowości w województwie mazowieckim: Ostrowi Mazowieckiej (5 wywiadów), Żuromina (6) oraz Tczowa (6). Rozmówcy dobierani byli na zasadzie doboru celowego różnymi kanałami: poprzez media społecznościowe czy lokalne przedsiębiorstwa. Do niektórych rozmówców udało się dotrzeć metodą kuli śnieżnej. W doborze uwzględniane były płeć i wiek rozmówców. Realizowano rozmowy z kobietami i mężczyznami w różnych grupach wiekowych: 18–40, 40–60 i ponad 60 lat.

Scenariusz wywiadu miał charakter elastyczny: badacze zostali poinstruowani, że mogą dopasowywać go do sytuacji i rozmówców (Kaufmann 2010). Niemniej w każdej z rozmów poruszano wyznaczone wcześniej tematy. Pierwszym była ocena danej miejscowości. Ważną część stanowiła rozmowa o doborze środka transportu: rozmówcy byli pytani, w jaki sposób podróżują, czy korzystają z komunikacji publicznej i jakie są najczęstsze kierunki ich podróży. Część pytań dotyczyła codziennych czynności, które wymagają przemieszczania się: pracy zarobkowej, edukacji

³ W skład zespołu weszli, oprócz autorki artykułu, Michalina Grzelka, Jan Mencwel, Rafał Opaliński, Jagoda Podrucka, Weronika Szatkowska, Piotr Tubelewicz, Ada Tymieńska, Aleksandra Wasążnik.

czy opieki zdrowotnej. Wszystkie przeprowadzone wywiady były nagrywane, zostały spisane oraz zakodowane w programie Atlas.ti. Cytując rozmówców, podaję kod wywiadu, w którym zawarto podstawowe informacje o miejscu zamieszkania i płci rozmówcy.

Wyniki badania empirycznego

Cięcia połączeń i „wymuszona motoryzacja”

Na problemy komunikacyjne zwracali uwagę zarówno mieszkańcy Ostrowi Mazowieckiej, Żuromina, jak i Tczowa. Rozmówcy wspominali przede wszystkim o likwidacji kolejnych połączeń w gminach. Wypowiedzi na ten temat padały w prawie każdym wywiadzie: „Trzeba przyznać, że wtedy w czasach, w latach osiemdziesiątych, [...] jeszcze część dziewięćdziesiątych lat, to przecież tych PKS-ów było bardzo dużo” (ŻUR5M); „Kiedyś, na przykład jak pracowałem w Ostrołęce, to dojeżdżałem codziennie [...], a teraz tego nie ma, to zostało zlikwidowane” (OST11M). „Jak ja tu przyszedłem, no to wiadomo trzydzieści lat temu, no ale było dużo autobusów. [...] A teraz to już nie ma nic. W ogóle autobusów. A teraz przez tą pandemię to w ogóle autobusu nie widać” (TCZ13K).

Tabela 2. Rozkład jazdy dla Ostrowi Mazowieckiej na 14 lutego 2022 r.

Miejscowość	Odjazdy		
Białystok	03.00	15.45	20.15
	08.15	16.15	21.00
	12.30	17.45	23.15
	13.15	18.15	(przez Zambrów)
Giżycko	08.45		
	17.10 (przez Łomżę)		
Lublin	10.40 (przez Małkinię, Siedlce) (pt.–nd.)		
Małkinia Górna	07.15	10.50	15.25
	08.00	12.25	16.15
	10.00	13.40	
Nur	13.30		
	15.30 (przez Małkinię)		
Olsztyn	13.05 (przez Ostrołękę) (sob.–pon.)		
Suwałki	03.34	14.30	21.30
	08.00	17.30	(przez Łomżę, Augustów)
	11.30	19.35	
	13.40 (pt.–nd.)	20.20 (pt., nd.)	
Szulborze Wielkie	14.35		
	15.55		
Warszawa	02.08	08.20 (pt.–sob.)	14.25
	02.25	08.25	15.25 (pt., nd.)
	04.40 (przez Wyszków)	09.25	15.25
	05.25	09.40 (nd.)	16.12
	05.42	10.22	17.55
	05.55 (przez Wyszków)	11.25	18.05
	06.25	12.25	19.25
	07.50 (pt.–sob.)	13.22	20.42
	08.07		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z portalu e-Podróżnik. Na rozkładzie nie są prezentowane odjazdy do miejscowości pośrednich.

Korzeni problemów, z którymi zmagają się rozmówcy, należy szukać w cięciach kursów autobusowych mających miejsce w ciągu ostatnich kilku lat. Są one wynikiem zamknięcia

lokalnego transportu zbiorowego przez prywatny koncern Mobilis⁴. Firma była właścicielem kilkunastu Przedsiębiorstw Komunikacji Samochodowej na północy Mazowsza, w tym PKS Mława obsługującego Żuromin i PKS Ostrołęka działającego w Ostrowi Mazowieckiej. W 2018 r., osiem lat po prywatyzacji, powołując się na systematyczny spadek liczby pasażerów i wynikającą z tego nierentowność (Fischer 2019), spółka zamknęła ostrołęcki PKS (Bubrzycki 2019). Rok później działalność przewozową zakończył PKS Mława. Cięcia połączeń nie ominęły też Tczowa, w którym połączenia zapewniał PKS Radom. W 2018 r. spółka podejmowała próbę likwidacji wybranych połączeń, jednak po interwencji mieszkańców pojedyncze kursy zostały przywrócone (Genca 2018).

W momencie likwidacji PKS zarówno Ostrowi Mazowiecka, jak i Żuromin, utraciły bezpośrednie połączenia z najbliższymi dużymi miastami, kolejno Ostrołęką i Mławą. W 2019 r. wykonywania regularnych przewozów z Ostrowi Mazowieckiej do Ostrołęki podjął się lokalny przewoźnik (Magrzyk 2019). Od stycznia 2022 r. przejazd na tej trasie jest możliwy jedynie w soboty, niedziele i poniedziałki o godzinie 13.05 (na trasie Lublin–Olsztyn). Z wyszukiwarki połączeń wynika natomiast, że z Żuromina do Mławy, gdzie znajduje się najbliższa stacja kolejowa, nie kursują bezpośrednie autobusy. Odległość między tymi dwoma miastami wynosi niewiele ponad 35 km i jak pokazuje nawigacja Google Maps, jest możliwa do pokonania samochodem w ok. 40 min. Ta sama trasa autobusami (z przesiadkami) może zająć nawet cztery godziny. Dostępne są natomiast przejazdy do Warszawy. Bezpośrednie autobusy z Żuromina do stolicy w dni robocze wyjeżdżają pięć razy dziennie, a podróż trwa dwie i pół godziny. Obecnie z Tczowa nie można bezpośrednio dojechać komunikacją zbiorową do najbliższej dużej miejscowości, Zwolenia, mimo że dzieli je niewiele ponad 10 km. Ze wsi natomiast wyjeżdżają cztery autobusy do Radomia – trzy wczesnym rankiem i jeden po południu.

Tabela 3. Rozkład jazdy dla Żuromina na 14 lutego 2022 r.

Miejscowość	Odjazdy		
Działdowo	06.20 14.15		
Warszawa	05.45 07.40 09.10	13.45 15.40 16.30 (nd.)	(przez. Raciąż, Płońsk)
Syberia	16.28 21.53		
Żuromin	06.25 (przez Sadłowo, Chamsk, Biezuń, Franciszkowo)		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z portalu e-Podróżnik. Na rozkładzie nie są prezentowane odjazdy do miejscowości pośrednich.

Tabela 4. Rozkład jazdy dla Tczowa na dzień 14 lutego 2022

Miejscowość	Odjazdy		
Radom	05.30 06.30	07.30 13.30	(przez. Tynica, Maków)
Tynica	15.10		
Tczów	11.30 (przez Borki, Brzezinki, Wincentów, Bartodzieje) (pon., wt., śr.) 11.30 (przez Janów, Lucin, Wilczy Ług, Bartodzieje) (śr., pt.) 13.30 (przez Borki, Kazimierzów, Bartodzieje)		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z portalu e-Podróżnik. Na rozkładzie nie są prezentowane odjazdy do miejscowości pośrednich.

W przypadku ograniczonej dostępności transportu zbiorowego mieszkańcy niejako skazani są na korzystanie z pojazdów osobowych, co wzmacnia „uzależnienie od samochodu” (Cairns i in. 2014).

⁴ Więcej o przekształceniach organizacyjno-własnościowych PKS, zob. np. Taylor, Ciechański 2010.

No to jeżdżę teraz to już tylko i wyłącznie samochodem, bo nie ma, można powiedzieć, nie ma komunikacji publicznej teraz (OST11M);

Myślę, że gdyby człowiek nie miał prawa jazdy i transportu, to gdziekolwiek ciężko byłoby się dostać. [...] Jeżeli ktoś nie ma samochodu, to naprawdę, bardzo ciężko (TCZ12K).

Samochód jest pożądanym środkiem transportu przez młodzież wchodzącą w dorosłość. „Každy, kto tu kończy tylko 18 lat, robi prawo jazdy, ma samochód” – opowiadał rolnik z Tczowa (TCZ17M). „Nie ma autobusu, nie ma busu i no żeby dojechać gdzieś, czy do szkoły, czy na studia nawet do Radomia, no to robią prawa jazdy” – tłumaczyła kobieta z tej samej miejscowości (TCZ12K). Dwudziestolatka z Ostrowi Mazowieckiej stwierdzała, że „kto ma możliwość, to właśnie od razu też przerzuca się na auto i jeździ sam” (OST7K).

Powyższe wypowiedzi można odnieść do analizy schematów transportowych mieszkańców terenów wiejskich w Wielkiej Brytanii Banistera (1994) oraz późniejszych conceptualizacji Currie i współautorów (2009). Podobnie jak gospodarstwa opisywane przez Banistera (1994) mieszkańcy badanych przez mnie miejscowości są niejako zmuszeni do zakupu i użytkowania samochodu, ponieważ inne środki transportu nie są dla nich dostępne. Banister określił to zjawisko mianem „motoryzacji wymuszonej” (*forced car ownership*). To sytuacja, w której rodziny o niskich dochodach zaczynają ponosić wysokie koszty transportu ze względu na konieczność posiadania i eksploatacji samochodu. Niewątpliwie zakup samochodu jest najbardziej obciążający dla najuboższych. W badanych miejscowościach jest on jednak koniecznością niezależnie od poziomu dochodów.

Efekt „motoryzacji wymuszonej” jest wzrost liczby samochodów w badanych miastach. Jak mówił mieszkaniec Ostrowi Mazowieckiej, „kiedyś to samochód w rodzinie był jeden na dziesięć rodzin, a teraz to mają po dwa, trzy” (OST11M). Wiąże się to również z faktem, że używane samochody osobowe można nabyć za stosunkowo niewielką kwotę. Mężczyzna z Tczowa stwierdzał, że „teraz samochody tanie, [...] byle smarkacz praktycznie pójdzie do pracy, popracuje pół roku i już jeździ samochodem” (TCZ16M). Według niego w Tczowie na ulicach „stoi więcej samochodów, uważam, że jest więcej samochodów jak mieszkańców” (TCZ16M). Spostrzeżenia mieszkańców znajdują potwierdzenie w danych. Jak pokazują dane Głównego Urzędu Statystycznego (2020), liczba samochodów w województwie mazowieckim rokrocznie wzrasta. W całym województwie w 2019 r. zarejestrowano ponad 3832 tysiące pojazdów. Wpisuje się to w ogólny trend obserwowany w całej Polsce, który może być określany mianem „kraju samochodowego” (Smagacz-Poziemska i in. 2018, s. 124).

Izolacja przestrzenna i czasowy wymiar wykluczenia transportowego

Choć większość rozmówców posiadała samochód i prawo jazdy, wśród nich znalazły się osoby niezmotoryzowane. Niewątpliwie są one najbardziej obciążone konsekwencjami deficytu połączeń transportem zbiorowym w pobliżu miejsca zamieszkania. Mieszkańcy ci mają trudności z przemieszczaniem się, co przekłada się na ograniczenie szans życiowych i obniżenie standardu życia. Wykluczenie transportowe powoduje izolację. Ilustruje to wypowiedź kobiety z Żuromina, która niegdyś regularnie korzystała z oferty autobusowego transportu lokalnego, by odwiedzać córkę mieszkającą w innym mieście: „Ja kiedyś dużo korzystałam z autobusu [...]. W tej chwili tego autobusu nie ma, [...] bardzo bym chciała, żeby ten autobus akurat kursował” (ŻUR3K). Mężczyzna z Ostrowi Mazowieckiej natomiast opowiadał o znajomych, którzy mieszkają w Ostrołęce i nie posiadają samochodu. Jeżeli chcą go odwiedzić, „to oni muszą do Czerwina [wieś pomiędzy oboma miastami] przyjechać, bo tam jest jakiś autobus, a później rodzina po nich wyjeżdża albo się prześiadają i czekają dwie, trzy godziny. No, tak że o, upadła komunikacja, upadła” (OST11M).

Przykładem jest historia mieszkanki Tczowa, która tak opowiadała o swoich dziadkach: „Właściwie nie prowadzą auta, już mają swój wiek no i nie. Są właściwie tylko na miejscu. Jeżeli potrzeba gdzieś tam do lekarza, to wtedy my ich zawozimy, a tak to nie. Są ciągle praktycznie w domu” (TCZ12K).

Ponieważ osoby starsze rzadziej mają prawo jazdy i samochód, poruszanie się jest dla nich najbardziej uciążliwe. Jak pisała Raczyńska-Buława (2017), odnosząc się do badań prowadzonych w Wielkiej Brytanii, seniorzy w tej sytuacji dokonują selekcji podróży, dzieląc je na mniej konieczne

(sport, wypoczynek, odwiedziny u rodziny) i niezbędne (wizyty u lekarza, zakupy spożywcze). Jedna z kobiet w wywiadzie mówiła: „Ludzie starsi chyba jak nie mają samochodu ze wsi, to nie poruszają się do Żuromina, bo nie mają po prostu czym” (ŻUR1K). Problem nie dotyczy jednak tylko osób starszych – ograniczona możliwość dojazdów do innych miejscowości utrudnia funkcjonowanie przedstawicielom różnych grup wiekowych.

Ograniczona liczba połączeń komunikacyjnych nie tylko przekłada się na izolację przestrzenną, lecz również wpływa na tryb funkcjonowania mieszkańców danych miejscowości. Wiele osób boryka się z problemami w planowaniu codziennych zobowiązań, tak by wygospodarować czas na podróż, biorąc pod uwagę istniejące ograniczenia. Podróż transportem publicznym, jeśli są możliwe, często trwają znacznie dłużej niż podróż samochodem na tej samej trasie. „Autobus jak jedzie, to się zatrzymuje i powoli jedzie” – komentowała rozmówczyni (ŻUR2K). Podróż autobusem zajmuje „nie wiem, że dwa razy dłużej [...] 20 to 40 minut” (OST7K). Często brakuje bezpośrednich połączeń, konieczne są przesiadki. Jeden z rozmówców z Tczowa tak wspominał swoje codzienne podróże do Radomia do szkoły średniej: „Wie Pani, no to był problem, bo trzeba było czekać na przystankach [...], to był problem, no. A samochodziem to wsiadam, jadę gdzie chcę i tyle” (TCZ17M).

Trudność stanowią też godziny kursowania transportu publicznego. Jedna z mieszkanki Ostrowi Mazowieckiej wspominała, że „słabo to moim zdaniem działa. Te autobusy [...] też jeżdżą bardzo rzadko. Raz na godzinę albo raz na dwie, zależy jakie przystanki i jakie godziny. Więc no nie pasowało mi to po prostu” (OST7K). Podróż transportem zbiorowym, ze względu na niską liczbę kursów lub ich godziny, oznacza konieczność dostosowania całego harmonogramu dnia. Tłumaczyła to mieszkanka Tczowa, która niegdyś jeździła do Radomia do szkoły: „No to musieliśmy się dostosować pod autobus. To innej możliwości nie było, że o innej godzinie jadę. Nie, to był autobus i wtedy się jechało [...] autobusów aż tyle nie ma, żeby po prostu o każdej porze, kiedy chcemy wrócić” (TCZ12K). Ta sama kobieta wyjaśniała: „Sama pani rozumie, że jeden autobus, który mnie zawiezie do jednej miejscowości i powrót o konkretnej godzinie, to ciężko cokolwiek załatwić, żeby się wyrobić, albo przeciwnie, trzeba bardzo długo czekać. Więc komunikacja publiczna leży” (TCZ12K).

Również kierowcy samochodów zwracali uwagę na znaczną redukcję czasu wolnego z powodu konieczności kierowania pojazdem. Gdy kilkugodzinne podróże samochodem osobowym odbywają się codziennie, czas na podjęcie pożądanых, dodatkowych czynności jest znacznie ograniczony.

No to ja bym wolał w tym czasie sobie poczytać książkę albo muzyki posłuchać. Szkoda tego czasu po prostu, kawał czasu się dziennie traci na dojazdy – trzy, cztery godziny (OST10M);

To jest wysiłek, pracować jako kierowca, a tak to jak człowiek wsiada w autobus komunikacji miejskiej, to gazeta i sobie czytało się (OST11M).

Przytoczone wypowiedzi obrazują czasowy wymiar wykluczenia transportowego (Church i in. 2000) i wiążą się z szerszym zagadnieniem „ubóstwa czasowego” (Turner, Grieco 1988). Pojęcie to odnosi się do sytuacji, w której czas wolny ulega znacznej redukcji w wyniku konieczności podejmowania długich podróży (zob. np. Williams i in. 2016; Vickery 1977). Ubóstwo czasowe w różny sposób wpływa na grupy o wysokich i niskich dochodach. W każdym przypadku jednak może stanowić barierę w korzystaniu z rynków pracy, placówek edukacyjnych czy instytucji opieki zdrowotnej.

Dostęp do usług publicznych

Jednym z głównych problemów stojących przed mieszkańcami obszarów o ograniczonej ofercie transportowej jest dostęp do usług publicznych: bez komunikacji publicznej mieszkańcy mają trudności z dotarciem do lekarza, szkoły, sądu, sklepu lub banku. Ograniczona oferta połączeń utrudnia uczestnictwo w aktywnościach, co uniemożliwia pełne uczestnictwo w życiu społecznym. W tym kontekście wykluczenie transportowe może być traktowane jako realna przeszkoda w realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Wśród nich, jak wskazywał rzecznik praw

obywatelskich (2021), znajduje się prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust 1 konstytucji) oraz prawo do nauki (art. 70 ust 1. konstytucji).

„Chcę jechać, mam lekarza w Zwoleń. No i nie mam samochodu, no i czym pojadę? No czym?” – pytała retorycznie jedna z mieszanek Tczowa (TCZ14K). Rozmówcy w wywiadach nie-rzadko sygnalizowali problem z dotarciem do ośrodków ochrony zdrowia. Na utrudniony dostęp pacjentów do opieki zdrowotnej lub rehabilitacji zwracali uwagę przede wszystkim mieszkańcy Tczowa. Funkcjonuje tu Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, który zapewnia podstawową opiekę zdrowotną oraz świadczenia ginekologiczne. Po pomoc specjalistyczną lub do szpitala mieszkańcy jednak muszą wybrać się do Zwoleń. Mieszkanek Tczowa mówiła: „U nas to jest tragedia. Z dojazdami to jest tragedia. [...] Ja mówię, żeby chociaż było dwa autobusy. [...] To już nawet poczekać tam, czy do tego lekarza, jakby była inna godzina, to poczekać, czy coś. Ale no nie ma” (TCZ13K).

Ponieważ brakuje bezpośrednich połączeń transportem zbiorowym, osoby niezmotoryzowane są zdane na pomoc osób posiadających samochody: „Każdy albo po prostu korzysta z rodziny, ktoś starszy, albo sąsiad, no bo i tak jest, że jeden drugiemu pomaga” (TCZ17M). Przykładem może być też historia kobiet z Tczowa przytaczana przez jedną z rozmówczyń. Kilka lat temu doznała urazu, w wyniku którego codziennie musiała udawać się na leczenie w Zwoleń. Jak wspomina, miała wtedy „takie szczęście, że no mąż wtedy nie pracował i mógł mnie zawieźć i przywieźć” (TCZ13K). Takiego szczęścia nie miała jednak jej znajoma, która musiała regularnie poddawać się zabiegom rehabilitacyjnym: „No to ją zawoził syn o siódmej, zanim pojechał do pracy i później ona musiała w tym Zwoleń być do szesnastej, aż on wrócił z pracy i ją odebrał”. Kobieta czekała na syna w przychodni lub w pobliskim parku. „No ale wiadomo, że w tym parku nie będzie się siedziało pół dnia. [...] no w czasie pandemii też nie można w tej przychodni siedzieć nie wiadomo ile. No bo wiadomo, każdy się obawia” (TCZ13K).

Jedynym rozwiązaniem, jakie według rozmówczyń pozwoliłoby uniknąć wielogodzinnego oczekiwania, jest zwolnienie się z pracy przez członka rodziny: „jak do lekarza, no to już by musiał albo syn, albo mąż wolne w pracy i wtedy. Innego wyjścia nie ma” (TCZ13K). Inna kobieta wspominała o możliwości zapłacenia za przejazd sąsiadom. Ze względu na wysokie ceny nie jest to jednak rozwiązanie dostępne dla wszystkich: „No i ile sobie zażyczy, to muszę mu zapłacić, nie? No i jest, lekarz, że może zejdzie mi pół godziny czy godzinę... A później z powrotem tak samo. A za postój też trzeba płacić” (TCZ14K).

Przytoczone cytaty pokazują, że w momencie braku bezpośrednich połączeń transportowych konieczność wizyty w placówce ochrony zdrowia może wiązać się z wieloma wyrzeczeniami – zarówno finansowymi, jak i związanymi z wykonywaną pracą. Ograniczony dostęp do transportu publicznego wpływa na trudności z uzyskaniem odpowiednich świadczeń i może prowadzić do „syndromu oszczędzania na zdrowiu” (Piątkowski, Nowakowska 2012: 17) lub do decyzji o zaniechaniu leczenia.

Rozmówcy bardzo często też zwracali uwagę na trudności dzieci i młodzieży w dotarciu do placówek edukacyjnych. Problem ten dotyczy przede wszystkim uczniów mieszkających w Tczowie, lub we wsiach w otulinie Żuromina i Ostrowi Mazowieckiej. W przypadku szkół podstawowych gminy mają obowiązek zorganizowania bezpłatnego dowozu dla ucznia, gdy jego droga z domu do szkoły przekracza trzy (dla klas I–V) lub cztery (dla klas V–VIII) kilometry (Dz.U. 2017 poz. 59). Godziny odjazdu autobusów jednakże dostosowane są przede wszystkim do godzin rozpoczynania i zakończenia lekcji. Jak opowiadał jeden z rozmówców, „to są autobusy przykładowo ustalone już przez nauczycieli w godzinach. Kiedy się te godziny kończą, to wtedy tyle i tyle dzieci wiadomo, że jest do odebrania i ten autokar czeka, zabiera te dzieci i rozwozi” (TCZ16M).

Najczęściej dowozy organizowane są tylko dwa razy dziennie: rano (do placówki) i po południu (z powrotem). Nieuwzględnione zaś są aktywności pozalekcyjne. Cytowany uprzednio rozmówca dodawał: „Jeżeli są jakieś dodatkowe godziny, bo jest coś takiego, no to niestety, rodzice przyjeżdżają, zabierają no dzieci. Bo, bo jak ktoś chce dodatkowo sobie tam coś, tam się dokończyć [...], no to później muszą zostać odebrane przecież” (TCZ16M).

Jak wspominał nauczyciel z Żuromina, nie wszyscy rodzice mają możliwość regularnego zawożenia i odbierania dzieci ze szkoły: „Często rodzice dowożą. [...] A ja myślę, że wielu jest rodziców, którzy zwracają na to [możliwość dojazdu] uwagę i po prostu nie mają innego wyjścia. Bo nie mogą

ze względu na pracę, ze względu na inne czynniki” (ŻUR4M). W efekcie wielu uczniów pozbawionych jest możliwości rozwoju zainteresowań poprzez uczestnictwo w zajęciach dodatkowych. Mężczyzna opowiadał, że „ambitne osoby z małych miejscowości, mimo że były ambitne, mimo że chciały, one były przez te dojazdy ograniczone, naprawdę. Bo nie zostawały na kółku, nie chodziły na dodatkowe zajęcia” (ŻUR4M). Nauczyciel wspominał, że w jego szkole niektóre osoby „były też tak zdeterminowane, że potrafiły wracać do swojej miejscowości na piechotę jakieś pięć kilometrów” (ŻUR4M), czyli około godziny marszu w jedną stronę.

Dostępność komunikacji publicznej jest szczególnie istotna dla uczniów szkół ponadpodstawowych. Gminy nie są zobligowane do organizowania transportu do tego typu szkół, zatem uczniowie muszą korzystać z usług publicznych lub prywatnych przewoźników. Szkoły średnie, w przeciwieństwie do podstawowych, nierzadko są położone dalej od miejsca zamieszkania. Domniemywać zatem można, że uczniowie zamiast decydować się na edukację w szkole o interesującym ich profilu, będą kierować się przy wyborze dostępnością transportu zbiorowego. Potwierdzają to badania przeprowadzone przez Komornickiego (2019). Autor pokazał, że dostępność transportowa placówek przekłada się na faktyczną możliwość wyboru ścieżki edukacji. Zamieszkanie na obszarach wykluczonych transportowo ogranicza młodzieży wybór placówek edukacyjnych, a tym samym, jak pisał Komornicki „w jakimś stopniu determinuje ich szerzej rozumiane wybory życiowe” (s. 11).

Wnioski

Prezentowany artykuł miał na celu ukazanie różnych aspektów wykluczenia transportowego rozumianego jako ograniczony dostęp do komunikacji zbiorowej. Opierając się na wynikach badań jakościowych realizowanych w trzech miejscowościach w województwie mazowieckim, omówione zostały trzy wymiary wykluczenia transportowego, tj. tzw. wymuszona motoryzacja wynikająca z cięć w połączeniach transportowych, ograniczenia przestrzenne i czasowe oraz dostęp do usług publicznych. Otrzymane wyniki sugerują, że oferta przewozowa w badanych miejscowościach jest niewystarczająca i/lub nieadekwatna do potrzeb mieszkańców. Z wypowiedzi rozmówców z Tczowa i Żuromina wynika, że mają trudności w dotarciu do innych ośrodków miejskich, w których oferowane są podstawowe dobra społeczne i usługi. Jak pokazuje przykład Ostrowi Mazowieckiej, duże wątpliwości budzi też jakość dostępnych połączeń. Mieszkańcy wspominają o długim czasie przejazdu czy niedogodnych godzinach kursowania autobusów.

Przedstawione badanie pozwala na wyciągnięcie wniosków dotyczących zależności jakości życia mieszkańców od dostępności transportu publicznego. Uzyskane wyniki pokazują, że ograniczenia w transporcie zbiorowym i „cięcia” połączeń wpływają na decyzje mieszkańców, ich szanse życiowe i uczestnictwo w aktywnościach. Przedstawione wnioski pokrywają się z obserwacjami Susan Kenyon, Glenna Lyonsa i Jackie Rafferty (2002), którzy dowodzili, że zawodność transportu publicznego może wzmacniać inne wymiary wykluczenia społecznego. Ograniczenia w transporcie zbiorowym są najbardziej odczuwalne przez osoby niezmotoryzowane, wśród których są grupy już wcześniej usytuowane w słabszej pozycji: osoby niezdolne, starsze oraz młodzież. Ze względu na brak możliwości prowadzenia pojazdów, osoby te mogą popadać w izolację i ograniczać swoją codzienną aktywność do działań koniecznych, rezygnować zaś z czynności rekreacyjnych.

Kolejnym wnioskiem, który ujawnił się podczas realizacji niniejszego badania, jest konieczność stworzenia jednolitej bazy rozkładów jazdy integrującej wszystkie środki transportu publicznego oraz wszystkich przewoźników zapewniających przejazdy w danym regionie, na co wskazywał również Ciechański (2020b). Obecnie informacje na temat połączeń są rozproszone i często niekompletne. Nieprzejrzystość rozkładów, brak ich upubliczniania, może ugruntowywać przeświadczenie o zawodności transportu zbiorowego i wzmacniać „uzależnienie od samochodu” (Cairns i in. 2014).

Literatura

- Baran A., 2021, *Raport o stanie gminy Tczów*, Tczów: Urząd Gminy Tczów.
Bauer J., 2021, *Raport o stanie miasta Ostrow Mazowiecka za 2020 rok*, Ostrow Mazowiecka: Miasto Ostrow Mazowiecka.

- Beim M., 2008, „Perspektywy rozwoju transportu publicznego na poznańskich suburbiach”, *Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy transportowe*, t. 9, nr 11, s. 14–20.
- Beim M., 2009, „Wpływ suburbanizacji na zmianę zachowań transportowych mieszkańców aglomeracji poznańskiej”, *Transport Miejski i Regionalny*, t. 11, s. 2–10.
- Beim M., Błażczek A., Dąbrowska A., Dębiak P., Olczyk A., 2019, „Badania dostępności publicznego transportu zbiorowego w podregionie pilskim”, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, t. 22, nr 4 s. 95–118. Doi: 10.4467/2543859XPKG.19.021.11542.
- Beim M., Gadziński J., 2009, „Dostępność przestrzenna lokalnego transportu publicznego w Poznaniu”, *Transport Miejski i Regionalny*, nr 5, s. 10–16.
- Błaszczak Ł., Trojanowska M., Wincewicz A., Zyzik R., 2021, *Srebrząca się gospodarka. Jak uwolnić potencjał seniorów? Policy Paper*, Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Bubrzycki M., 2019, „Nie ma autobusów z Ostrołęki do Ostrowi Mazowieckiej. Kursy są nieopłacalne”, *Tygodnik Ostrołęcki*, <https://to.com.pl/nie-ma-autobusow-z-ostroleki-do-ostrowi-mazowieckiej-kursy-sa-nieoplacalne/ar/13897074> (dostęp: 16.12.2021).
- Cairns S., Harmer C., Hopkin J., Skippon S., 2014, „Sociological Perspectives on Travel and Mobilities: A Review”, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, t. 63, s. 107–117. Doi: 10.1016/j.tra.2014.01.010.
- Carruthers R., Dick M., Saurkar A., 2005, *Affordability of Public Transport in Developing Countries*. Washington DC.: World Bank.
- Church A., Frost M., Sullivan K., 2000, „Transport and Social Exclusion in London”, *Transport Policy*, t. 7, nr 3, s. 195–205. Doi: 10.1016/S0967-070X(00)00024-X.
- Cichuta M., 2021, *Analiza wykluczenia komunikacyjnego uczniów wrocławskich szkół*, Wrocław: Komisja ds. Wykluczenia Komunikacyjnego przy Młodzieżowej Radzie Miasta Wrocławia.
- Ciechański A., 2020a, „Bariery w przemieszczaniu się osób dorosłych na obszarach wykluczonych transportowo – przykład rejonu Komańczy”, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, t. 23, nr 5, s. 34–52. Doi: 10.4467/2543859XPKG.20.030.13247.
- Ciechański A., 2020b, „Zmiany w sieci transportu publicznego na obszarach Beskidu Niskiego i Bieszczad 1990–2019 i ich konsekwencje”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 81, nr 3, s. 49–77. Doi: 10.7366/1509499538103.
- Currie G., Richardson T., Smyth P., Vella-Brodrick D., Hine J., Lucas K., Stanley J., Morris J., Kinnear R., Stanley J., 2009, „Investigating Links between Transport Disadvantage, Social Exclusion and Well-Being in Melbourne – Preliminary Results”, *Transport Policy*, t. 16, nr 3, s. 97–105. Doi: 10.1016/j.tranpol.2009.02.002.
- Dziennik Ustaw, 2017, *Prawo oświatowe* (Dz.U. z 2017 r. poz. 59).
- E-podróżnik, 2021, <https://www.e-podroznik.pl/> (dostęp: 15.12.2021).
- Fiszer K., 2019, „Mobilis zamyka wszystkie PKS-y: Ostroda, Mława, Mrągowo”, *Transport Publiczny*, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/mobilis-zamyka-wszystkie-pksy-ostroda-mlawa-mragowo-61917.html> (dostęp: 16.12.2021).
- Frieske K., 2005, „Społeczne wykluczenie: o nicowaniu pojęć”, w: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych.
- Gadziński J., 2012, „Lokalizacja przystanków a konkurencyjność transportu publicznego w aglomeracji poznańskiej”, w: M. Szymczak (red.), *Lokalizacja przystanków a konkurencyjność transportu publicznego w aglomeracji poznańskiej*, *Biblioteka Aglomeracyjna* (s. 69–90), Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Gadziński J., 2013, *Funkcjonowanie lokalnego systemu transportowego na tle współczesnych procesów urbanizacyjnych. Przykład aglomeracji poznańskiej*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Gadziński J., 2016, „Wpływ dostępności transportu publicznego na zachowania transportowe mieszkańców – przykład aglomeracji poznańskiej”, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, t. 19, nr 1, s. 31–42.
- Genca M., 2018, „PKS Radom likwiduje dwa kursy w powiecie zwolenkim. Samorządy i przewoźnik: od środy, 5 września autobusy wyjadą z gmin Kazanów i Tczów”, *Echo Dnia Radomskie*, <https://echodnia.eu/radomskie/pks-radom-likwiduje-dwa-kursy-w-powiecie-zwolenskim-samorzady-i-przewoznik-od-srody-5-wrzesnia-autobusy-wyjada-z-gmin-kazanow-i-tczow/ar/13465900> (dostęp: 16.12.2021).
- Goliat A., 2021, *Raport o stanie gminy i miasta Żuromin 2020 rok*, Żuromin: Urząd Gminy i Miasta Żuromin.

- Guzik R., 2014, *Dostępność transportowa wybranych miast Małopolski, 2014–2023*, Kraków: Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej.
- Guzik R., Kołoś A., 2021, „Dostępność obszarów wiejskich do miast powiatowych w Polsce transportem publicznym w 2019 r.”, *Przegląd Geograficzny*, t. 93, nr 2, s. 181–206. Doi: <https://doi.org/10.7163/PrzG.2021.2.3>.
- Jarosz M. (red.), 2008, *Wykluczeni: wymiar społeczny, materialny i etniczny*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Kaufmann J.-C., 2010, *Wywiad rozumiejący*, przeł. A. Kopciak, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Kenyon S., Lyons G., Rafferty J., 2002, „Transport and Social Exclusion: Investigating the Possibility of Promoting Inclusion through Virtual Mobility”, *Journal of Transport Geography*, t. 10, nr 3, s. 207–19. Doi: 10.1016/S0966-6923(02)00012-1.
- Koliński K., 2021, „Wykluczenie transportowe uczniów szkół ponadpodstawowych powiatu wągrowieckiego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 87–101. Doi: 10.7366/1509499538505.
- Komornicki T., 2019, *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Komornicki T., Rosik P., Stępnia M., Goliszek S., Kowalczyk K., 2017, *Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014–2020 (aktualizacja)*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
- Kościńska, J., Jarzynowski M., Mencwel J., 2021, *Wykluczenie transportowe w województwie mazowieckim*. Warszawa: Stowarzyszenie Miasto Jest Nasze.
- Lucas K., 2012, „Transport and Social Exclusion: Where Are We Now?”, *Transport Policy*, t. 20, s. 105–13. Doi: 10.1016/j.tranpol.2012.01.013.
- Majewski B., Beim M., 2008, „Dostępność komunikacji publicznej w Poznaniu”, w: T. Czyż, T. Strykiewicz (red.), *Nowe kierunki i metody w analizie regionalnej, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* (s. 115–124). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Raczyńska-Buława E., 2017, „Mobilność osób starszych. Dlaczego nie transport publiczny?”, *TTS Technika Transportu Szynowego*, t. 24, nr 1–2, s. 24–34.
- Rosik P., Pomianowski W., Goliszek S., Stępnia M., Kowalczyk K., Guzik R., Kołoś A., Komornicki T., 2017, *Multimodalna dostępność transportem publicznym gmin w Polsce*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- RPO, 2021, „Zapewnić każdemu transport publiczny choć do siedziby władz jego gminy – RPO o wykluczeniu transportowym. Stanowisko Ministra Infrastruktury”, *Biuletyn Informacji Publicznej RPO*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wykluczenie-komunikacyjne-zapewnic-transport-publiczny-choc-do-siedziby-gminy> (dostęp 16.12.2021).
- Smagacz-Poziemska M., Bukowski A., Kurnicki K., 2018, „«Wspólnota parkingowania». Praktyki parkowania na osiedlach wielkomiejskich i ich strukturalne konsekwencje”, *Studia Socjologiczne*, nr 1. Doi: 10.24425/119089.
- Szarfenberg R., 2006, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Wykłady*, Warszawa: Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski.
- Taylor Z., 1979, *Przestrzenna dostępność miejskiego systemu transportowego na przykładzie Poznania*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Taylor Z., 1997, „Dostępność miejsc pracy, nauki i usług w obszarach wiejskich jako przedmiot badań geografii społeczno-ekonomicznej – próba analizy krytycznej”, *Przegląd Geograficzny*, t. 69, s. 261–283.
- Taylor Z., 1999, *Przestrzenna dostępność miejsc zatrudnienia, kształcenia i usług a codzienna ruchliwość ludności wiejskiej*, Prace Geograficzne IGiPZ PAN, 171, Warszawa: Wydawnictwo Continuo.
- Taylor Z., Ciechański A., 2010, „Przekształcenia organizacyjno-własnościowe pasażerskich Przedsiębiorstw Komunikacji Samochodowej”, *Transport Miejski i Regionalny*, t. 2, s. 19–25.
- Tczów, 2021, *Sołectwa. Gmina Tczów*, <https://tczow.pl/art,539,solectwa.html> (dostęp: 17.12.2021).
- Turner J., Grieco M., 2000, „Gender and time poverty: The neglected socialpolicy implications of gendered time, transport and travel”, *Time & Society*, t. 9, nr 1, s. 129–136. Doi: 10.1177/0961463X00009001007.
- Urząd Statystyczny w Warszawie, 2019, *Województwo Mazowieckie. Podregiony, Powiaty, Gminy*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Urząd Statystyczny w Warszawie, 2020, *Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Vickery C., 1977, „The time-poor: A new look at poverty”, *Journal of Human Resources*, t. 12, nr 1, s. 27–48.

- Williams J. R., Masuda Y.J., Tallis H., 2016, „A Measure Whose Time Has Come: Formalizing Time Poverty”, *Social Indicators Research*, t. 128, nr 1, s. 265–283. Doi: 10.1007/s11205-015-1029-z.
- Wolański M., Paprocki W., Mazur B., Soczówka A., Jakubowski B., 2016, *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi: diagnoza, analiza zróżnicowania, oddziaływania społeczne, rekomendacje*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza – Szkoła Główna Handlowa.
- Żmuda-Trzebiatowski P., 2016, „Dostępność transportowa, a partycypacja w aktywnościach, ubóstwo oraz zagrożenie wykluczeniem społecznym”, *Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe*, t. 17, nr 12, s. 754–759.

Recenzje



Książka składa się z siedmiu rozdziałów. Pierwszy, „Specyfika i uwarunkowania lokalnej polityki gospodarczej”, przynosi definicję lokalnej polityki gospodarczej i omówienie szerokiego spektrum uwarunkowań – ekologicznych, geopolitycznych, ustrojowo-administracyjnych, społeczno-demograficznych i gospodarczo-politycznych. W drugim, „Lokalna polityka gospodarcza w Polsce – ujęcie syntetyczne”, zgodnie z tytułem omawiane są główne cechy lokalnej polityki gospodarczej w Polsce – cele, uwarunkowania, podmioty. Kolejne cztery rozdziały poświęcone są poszczególnym dziedzinom polityki lokalnej: polityce fiskalnej, polityce właścicielskiej, polityce komunalnej i polityce przestrzennej. Klamrą spinającą rozważania w tych czterech rozdziałach jest rozdział ostatni „Koordynacja polityk szczegółowych w ramach lokalnej polityki gospodarczej”.

Rozważania zaczynają się zatem od kwestii ogólnych, a potem przechodzą do szczegółów. Praca w istotny sposób wzbogaca analizy polityki lokalnej i gospodarki lokalnej w Polsce, a to z kilku powodów: umiejscowienia lokalnej polityki gospodarczej na szerszym tle uwarunkowań, szczegółowości rozważań i aktualności informacji (np. tych dotyczących wpływu rządowych „tarcz antykowidowych” na gospodarkę lokalną). Co się tyczy szczegółowości, to wspomniane wyżej cztery rozdziały można uznać za przewodniki-instruktarze dla lokalnych działaczy (a nawet dla prywatnych właścicieli nieruchomości), objaśniające, jak organizować oczyszczalnie ścieków, gospodarkę odpadami czy kanalizację. Ciekawym elementem pracy jest próba skonstruowania miar jakości lokalnej polityki gospodarczej w kilku dziedzinach objętych analizą. Można mieć wątpliwości, czy jednolitymi miarami da się oceniać jakość polityki prowadzonej np. w gminach o bardzo różnych warunkach – czy te same miary nadają się do oceny sytuacji w gminach pod Warszawą czy Poznaniem i w gminach na obszarach kryzysowych.

Autorzy prezentują solidność warsztatową, uzasadniają swoje opinie, odwołują się do odpowiednich źródeł, cytatów, nie wysuwają na czoło własnych poglądów. Takie podejście jest w pełni zrozumiałe w części dotyczącej szczegółowych rozwiązań prawnych i technicznych – tu rzeczywistość nie ma wiele miejsca na oryginalne autorskie poglądy. Autorzy mogliby być jednak bardziej krytyczni w stosunku do źródeł w kwestiach bardziej ogólnych, na przykład gdy chodzi o ogólne uwarunkowania ekologiczne i ekonomiczne. Tutaj autorzy nawiązują do ONZ-owskich dokumentów dotyczących zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z tymi dokumentami należy dbać o wszystko, zapobiegać niszczeniu środowiska naturalnego, pilnować, żeby wszystkim żyło się dostatnio (i nikt z dostatku nie był wykluczony – rozwój inkluzyjny), gwarantować równość kobiet i mężczyzn itd. Jak wiadomo, ogólne dokumenty polityczne powstają na zasadzie koncertu życzeń, w którym każdy z uczestników zgłasza coś, na czym mu zależy, a kryterium jakości dokumentów nie jest ich wykonanie, lecz akceptowalność w głosowaniu, a ponieważ każdy ze współautorów znajduje coś, co sam do dokumentu włożył, więc wszyscy głosują za. A politycy – ci od realnej polityki – krajowej i lokalnej (a nie od układania dokumentów) muszą coś z tego wybrać. W związku z tym cenne byłoby (i dotyczy to nie tylko omawianej pracy, lecz wszystkich prac traktujących o zrównoważonym rozwoju) wskazanie, które elementy zrównoważonego rozwoju da się zrealizować w warunkach takiego czy innego kraju lub regionu. Można by pójść dalej i przedstawić konflikty związane z polityką zrównoważonego rozwoju – czyli sytuacje, gdy korzyści jednych (ludzi, krajów, regionów) powstają kosztem innych. Przykładem może być „zielona energia”, czyli fermy wiatrowe, panele słoneczne, pojazdy elektryczne i inne sposoby ograniczania spalania paliw kopalnych. Owszem, w miejscach używania tych urządzeń spada emisja zanieczyszczeń, zmniejsza się wydobycie węgla i innych kopalin, ale gdzie indziej na świecie z tego samego powodu dzieje się wręcz odwrotnie. Na przykład przy produkcji wiatraków i paneli (a także elektroniki w samochodach itd.) zużywa się minerały

ziem rzadkich, dla których wydobycia przekopywane są wielkie obszary (tony ziemi, by wydobyć ziarenka minerału), a potem te ziarenka izoluje się od reszty ziemi przy pomocy wielkiej ilości wody i z użyciem prądu pochodzącego z elektrowni opalanych węglem. Problem polega na tym, że tych dziur w ziemi i dymów z elektrowni węglowych nie dostrzega się w miejscach instalacji paneli i wiatraków, bo te dziury w ziemi i dymy są w Chinach.

Podobne krytyczne podejście można zastosować w odniesieniu do modeli podejmowania decyzji – na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym – i sondować, kiedy model demokratyczny jest najlepszy, albo tylko funkcjonalny, a kiedy lepszy jest model menadżerski czy wręcz autorytarny, kiedy np. samorząd regionalny jest pożądanym, a kiedy zbędnym lub szkodliwym.

Oczywiście celem tych uwag nie było zachęcenie autorów omawianej pracy do kompleksowej rewizji założeń polityki zrównoważonego rozwoju czy choćby rewizji polityki ekologicznej, czy też zasad ustrojowych państwa. Taka rewizja wymagałaby całkiem innej pracy – o innej tematyce i innej objętości. Jednak znając pracowitość, solidność i dociekliwość autorów, można się zastanawiać, czy nie podjęliby się napisania takiej rewizji.

Roman Szul

Uniwersytet Warszawski

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)

Informacje dla Auterek i Autorów

Prosimy o nadsyłanie artykułów na adres:
sril.euroreg@uw.edu.pl

„Studia Regionalne i Lokalne” wydawane są w formule pełnego otwartego dostępu na licencji CC BY-NC-ND 3.0, bez jakichkolwiek opłat publikacyjnych. W kwartalniku publikujemy artykuły w języku polskim i angielskim.

Artykuły powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Abstrakt. Tekst artykułu powinien być poprzedzony nie dłuższym niż 100 słów streszczeniem, zawierającym informacje o tematyce i głównych тезach artykułu. Abstrakt pozwoli czytelnikowi szybko zorientować się, do jakich pojęć autor się odnosi. Należy podać również nie więcej niż sześć słów kluczowych. Niezależnie od języka artykułu (polski lub angielski) abstrakt, tytuł i słowa kluczowe powinny być podane zarówno w języku polskim, jak i angielskim.

Tekst. Objętość artykułu nie powinna przekraczać jednego arkusza wydawniczego (ok. 22 stron znormalizowanych, 40 tys. znaków typograficznych ze spacjami). Tekst musi zawierać wszystkie tabele, mapy, rysunki i inne elementy graficzne w formie gotowej do druku – w zapisie wektorowym. Cytowanie i powołania na innych autorów powinny być oznaczone w tekście przez podanie nazwiska autora i roku wydania publikacji (np. Nowak 1976a; Kowalski 1998). Pełną bibliografię należy dołączyć na osobnej stronie na końcu artykułu.

Autorka/Autor jest zobowiązana/-y podać swoją afiliację, numer ORCID oraz adres poczty elektronicznej, jak również adres pocztowy instytucji wymienionej w afiliacji. Informacje te zostaną umieszczone w notce na początku artykułu.

Prosimy o nadsyłanie tekstów oryginalnych, nieopublikowanych nigdzie wcześniej ani nieoddanych do publikacji w żadnym innym czasopiśmie.

O przyjęciu bądź nieprzyjęciu artykułu do druku decyduje opinia anonimowych recenzentów i recenzentek.

Szczegółowe informacje dla Auterek i Autorów dostępne są na stronie:
www.studreg.uw.edu.pl.

Pełny adres redakcji:
Kwartalnik *Studia Regionalne i Lokalne*
Uniwersytet Warszawski
Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl
www.studreg.uw.edu.pl

Information for Authors

Please send the articles to the following address: sril.euroreg@uw.edu.pl

“Studia Regionalne i Lokalne” is an open-access journal published under the CC BY-NC-ND 3.0 license, without any publication fees. In the Quarterly, papers in Polish and English are published.

Articles should meet the following formal requirements:

Abstract. The article should be preceded by a summary of no more than 100 words containing information about the subject and the main theses of the article. No more than six key words should also be provided.

Manuscript. The length of the article should not exceed one publishing sheet (approx. 22 pages standardized, 40 thousand typographic characters with spaces). The text must contain all tables, maps, drawings, and other graphic elements in a ready-to-print form, in vector format. Quotes and references to other authors should be marked in the text with the name of the author and the year of publication (e.g., Nowak 1976a; Kowalski 1998). A complete bibliography should be attached on a separate page at the end of the article.

The authors are obliged to provide their affiliation, ORCID number and e-mail address, as well as the postal address of the institution mentioned in the affiliation. This information will be included in the note at the beginning of the article.

Please send original texts, not published anywhere before or not submitted for publication in any other journal. Articles are accepted or rejected based on two double-blind reviewers.

Detailed information for the authors is available at: www.studreg.uw.edu.pl/en

Editorial office address:

Regional and Local Studies

University of Warsaw, Center for European Regional and Local Studies

ul. Krakowskie Przedmieście 30,

00-927 Warsaw

e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl

www.studreg.uw.edu.pl/en