

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 samorzady 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 samorzady 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 (Fourinaies 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 obronnym. 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, podniesienie 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 samorzady 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				
Wójt z PO, N, SLD lub PSL	0,1389	0,1562	0,1405	0,1541	0,1381	0,1495	0,3075	0,3276				
	-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	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 Wald'a		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 Łód: 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				
Wójt z PO, N, SLD lub PSL	0,1900	0,1968	0,2667	0,3141	0,1387	0,1472	0,7322	0,7538				
	-1,1663***	-1,1439***	0,3865	0,4050	-0,6962***	-0,7441***	0,8594	0,8843				
Dochody z PIT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,1250	0,1282	0,2765	0,3098	0,1269	0,1310	0,5311	0,5377				
	0,0001	0,0001	-0,0017***	-0,0022***	-0,0003*	-0,0005**	-0,0001	-0,0004				
Dochody z CIT <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,0002	0,0002	0,0005	0,0006	0,0002	0,0002	0,0005	0,0005				
	-0,0027**	-0,0032**	-0,0088**	-0,0094**	-0,0013	-0,0011	0,0004	0,0010				
Dochody z podatku rolnego <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,0013	0,0014	0,0039	0,0044	0,0012	0,0012	0,0028	0,0035				
	0,0006	0,0008	-0,0183***	-0,0164***	-0,0021***	-0,0011	0,0011	0,0024				
Wydatki inwestycyjne ze środków UE <i>per capita</i> (rok poprzedni)	0,0006	0,0007	0,0033	0,0033	0,0007	0,0007	0,0025	0,0027				
	-0,0002	-0,0001	0,0000	0,0004	-0,0001	-0,0002	0,0008	0,0010				
Deficyt do dochodów skorygowany o inwestycje (średnia z trzech poprzednich lat)	0,0002	0,0002	0,0003	0,0004	0,0002	0,0002	0,0008	0,0008				
	-0,0025	-0,0066	-0,0208	-0,0217	-0,0202**	-0,0180**	-0,0178	-0,0203				
Lesistość gminy w proc.	0,0084	0,0088	0,0180	0,0212	0,0086	0,0090	0,0284	0,0295				
	0,0046	0,0004	0,0304***	0,0439***	-0,0033	-0,0014	-0,0124	-0,0068				
Gęstość zaludnienia (os/km ²)	0,0029	0,0031	0,0064	0,0077	0,0029	0,0032	0,0091	0,0101				
	-0,0003*	-0,0004**	0,0005	0,0005	0,0000	0,0001	-0,0002	0,0000				
Stała	0,0001	0,0002	0,0004	0,0004	0,0001	0,0001	0,0004	0,0005				
	-0,1312	0,6647***	0,2421	1,3672*	0,2458	0,9879***	4,2839***	4,0887***				
Efekt województwa	0,2063	0,2955	0,5194	0,7	0,2149	0,3043	0,6879	0,9602				
	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak				
Liczba obserwacji	2409	2409	2409	817	817	2409	2409	2409				
R ² McFaddena	0,194	0,221	0,221	0,208	0,349	0,238	0,276	0,026				
Wartość p testu Walda	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,228	0,139				

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), Mehiriz i Marceau (2013) lub Spąg (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 KMINK z dotacjami per capita jako zmiennymi objaśnianymi

Zmienne objaśniane	Dotacje FDS/FRD per capita (2019)		Dotacje FDS/FRD per capita (2020)		Dotacje FDS/FRD per capita (2021)		Dotacje z RFIL per capita (I nabór)		Dotacje z RFIL per capita (gminy górskie)		Dotacje z RFIL per capita (II nabór)		Dotacje z PL: PIS per capita	
	KMINK	KMINK	KMINK	KMINK	KMINK	KMINK	KMINK	KMINK	KMINK	KMINK	KMINK	KMINK	KMINK	KMINK
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***
Wójt z PO, N, SLD lub PSL	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
Dochoły z PIT per capita (rok poprzedni)	-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**
Dochoły z CIT per capita (rok poprzedni)	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
Dochoły z podatku rolnego per capita (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***
Wydatki inwestycyjne ze środków UE per capita (rok poprzedni)	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
Deficyt do dochodów skorygowany o inwestycje (średnia z trzech poprzednich lat)	-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**
Lesistość gminy w proc.	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
Gęstość zaludnienia (os/km ²)	-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***
Efekt województwa	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
Liczba obserwacji	-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***
R ²	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
Wartość p testu Walda	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**
Źródło: obliczenia własne.	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
	-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
	-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
	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
	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
	2409	2409	2409	2409	2409	2409	2409	2409	817	817	2409	2409	2409	2409
	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
	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 opozycją 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 absurdalnej 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*.
- Fourinaies 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*, t. 56, s. 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*, t. 49, nr 1, 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”, *Wspólnota*, 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.