

**Nowoczesne Systemy Zarządzania**  
Zeszyt 19 (2024), nr 3 (lipiec-wrzesień)  
ISSN 1896-9380, s. 65-84  
DOI: 10.37055/nasz/203231

**Modern Management Systems**  
Volume 19 (2024), No. 3 (July-September)  
ISSN 1896-9380, pp. 65-84  
DOI: 10.37055/nasz/203231



Instytut Organizacji i Zarządzania  
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania  
Wojskowa Akademia Techniczna  
w Warszawie

Institute of Organization and Management  
Faculty of Security, Logistics and Management  
Military University of Technology  
in Warsaw

## Wyzwania i nierówności w zarządzaniu finansowaniem zadań jednostek samorządu terytorialnego: analiza krytyczna

### Challenges and inequalities in the management of financing the tasks of local government units: a critical analysis

**Arkadiusz Ciach**

Wiceprzewodniczący Rady Powiatu Radomszczańskiego, Polska  
arkadiusz.ciach.powiat@gmail.com; ORCID: 0009-0002-4679-5008

#### **Abstrakt.**

#### *Cel badań i hipotezy/pytania badawcze*

Celem jest analiza krytyczna wyzwań i nierówności w zarządzaniu finansowaniem zadań jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu czynników legislacyjnych, politycznych i finansowych na efektywność realizacji ich zadań.

#### *Pytania badawcze:*

- Czy obecność radnych zatrudnionych w jednostkach podległych JST prowadzi do konfliktu interesów, którego konsekwencją jest negatywny wpływ na przejrzystość i niezależność podejmowanych decyzji finansowych?
- Czy wysokość przyznawanych subwencji i dotacji zależy wyłącznie od sytuacji ekonomicznej gmin, czy mają na nią wpływ także polityczne powiązania władz lokalnych z partią rządzącą na szczeblu centralnym?
- Czy w wyniku niedoszacowania subwencji oświatowej JST są zmuszone do przekierowywania środków własnych na finansowanie zadań edukacyjnych kosztem innych obszarów działalności publicznej?
- Czy obecnie stosowane algorytmy podziału subwencji odzwierciedlają rzeczywiste potrzeby JST i w efekcie występuje optymalna alokacja środków publicznych?
- Czy JST mają równy dostęp do funduszy europejskich i krajowych?

#### *Metody badawcze*

- Analiza danych empirycznych JST w latach 2019-2023.
- Analiza porównawcza wskaźników finansowania JST w zależności od ich wielkości, dochodów własnych oraz powiązań politycznych.
- Analiza statystyczna różnic w wysokości przyznawanych środków finansowych.
- Analiza dokumentów źródłowych: prawnych, raportów NIK, lokalnych danych budżetowych JST.

- Studium przypadku – analiza gmin z Powiatu Radomszczańskiego w kontekście niedoszacowania subwencji oświatowych i konfliktów interesów.
- Krytyczna analiza literatury przedmiotu krajowej i zagranicznej.

#### **Główne wyniki**

- Wysokość przyznawanych dotacji i subwencji często zależy od powiązań politycznych władz lokalnych z partią rządzącą. JST zarządzane przez przedstawicieli partii rządzącej otrzymywały znacznie większe wsparcie finansowe niż te zarządzane przez niezależnych włodarzy lub przedstawicieli opozycji.
- Subwencje oświatowe nie pokrywają rzeczywistych kosztów realizacji zadań edukacyjnych, zmuszając JST do przekierowywania znacznych środków własnych na finansowanie oświaty kosztem innych zadań publicznych.
- Obecność radnych zatrudnionych w jednostkach podległych JST prowadzi do konfliktu interesów, co negatywnie wpływa na przejrzystość i niezależność podejmowanych decyzji finansowych.
- Procesy przydzielania dotacji w ramach rządowych programów wsparcia charakteryzowały się brakiem transparentności i jasnych kryteriów, co sprzyjało nadużyciom i uznaniowości w przyznawaniu środków.
- Wsparcie finansowe było dystrybuowane w sposób nieproporcjonalny, co prowadziło do wzrostu nierówności pomiędzy bogatszymi i biedniejszymi regionami. Mniejsze gminy otrzymywały wyższe dotacje per capita, co jednak nie zawsze odzwierciedlało ich faktyczne potrzeby.

#### **Implikacje dla teorii i praktyki**

Dla teorii: badania wniosły nową perspektywę do analizy decentralizacji i samorządności, ukazując wpływ czynników politycznych, legislacyjnych i finansowych na funkcjonowanie samorządów. W szczególności wyniki potwierdzają znaczenie teorii dystrybucji politycznej, wskazując na praktyki faworyzowania jednostek związanych z partią rządzącą, co odzwierciedla zjawisko politycznej alokacji zasobów. Problemy związane z nierówną alokacją środków i niedoszacowaniem subwencji oświatowych wnoszą nowe elementy do teorii sprawiedliwości dystrybucyjnej, podkreślając brak równowagi w dostępie do zasobów publicznych pomiędzy regionami.

Dla praktyki: badania wskazują pilną potrzebę reform legislacyjnych mających na celu uproszczenie i stabilizację przepisów regulujących działalność JST. Rekomendacja dla wprowadzenia bardziej przejrzystych mechanizmów przyznawania środków publicznych. Podkreślenie znaczenia wsparcia dla mniej rozwiniętych JST, co pozwoliłoby na zmniejszenie nierówności regionalnych i bardziej efektywne wykorzystanie dostępnych funduszy.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie lokalne, finanse publiczne, decentralizacja zarządzania, nierówności regionalne, samorząd terytorialny

#### **Abstract.**

##### **Research objectives and hypothesis/research questions**

The aim is to critically analyze the challenges and inequalities in the management of the financing of the tasks of local government units (LGUs) in Poland, with particular emphasis on the impact of legislative, political, and financial factors on the effectiveness of their tasks.

Research questions:

- Does the presence of councilors employed in units subordinate to local government units lead to a conflict of interest, which negatively impacts the transparency and independence of financial decisions made?
- Does the amount of subsidies and subsidies awarded depend solely on the economic situation of municipalities, or is it also influenced by political links between local authorities and the ruling party at the central level?
- As a result of underestimating the educational subsidy, are local government units forced to redirect their funds to finance educational tasks at the expense of other public activity areas?
- Do the currently used algorithms for the distribution of subsidies reflect the real needs of local government units, and, as a result, there is an optimal allocation of public funds?
- Is there equal access for local government units to European and national funds?

### *Research methods*

- Analysis of empirical data: Examination of data from local government units (LGUs) between 2019 and 2023.
- Comparative analysis: Evaluation of financial indicators for LGUs based on their size, own revenues, and political affiliations.
- Statistical analysis: Investigation of differences in the allocation of financial resources to identify disparities.
- Analysis of source documents: Review legal documents, Supreme Audit Office (NIK) reports, and local budget data from LGUs.
- Case study: Analysis of municipalities in the Radomsko focusing on underestimating educational subsidies and conflicts of interest.
- Critical literature review: Examination of domestic and international literature to provide context and identify relevant issues.

### *Main results*

- The amount of subsidies and grants awarded often depends on the political affiliations of local authorities with the ruling party.
- Educational subsidies fall short of covering actual educational costs, straining resources for other public responsibilities.
- Councilors employed by subordinate LGU units cause conflicts of interest, harming transparency and financial independence.
- Under governmental support programs, grant allocation processes lacked transparency and clear criteria, enabling abuses and discretionary fund distribution.
- Financial support was unevenly distributed, worsening inequalities between wealthier and poorer regions.

### *Implications for theory and practice*

For theory: the research brought a new perspective to the analysis of decentralization and self-government, showing the impact of political, legislative, and financial factors on the functioning of local governments. In particular, the results confirm the importance of political distribution theory, pointing to the practice of favoring individuals associated with the ruling party, reflecting the phenomenon of political allocation of resources. The problems of unequal allocation of resources and underestimation of education subsidies bring new elements to the theory of distributive justice, highlighting the imbalance in access to public resources between regions.

For practice: research indicates an urgent need for legislative reforms aimed at simplifying and stabilizing the regulations governing the activities of local government units. Recommendation for the introduction of more transparent mechanisms for allocating public funds. Emphasize the importance of support for less developed local government units, which would reduce regional inequalities and make more efficient use of available funds.

**Keywords:** local governance, public finance, decentralization of governance, regional inequalities, local government

## **Wprowadzenie**

Podjęcie tematu zarządzania finansami oraz funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce wydaje się kluczowe w kontekście poszukiwania rozwiązań tych problemów. Zrozumienie barier ograniczających efektywność jednostek samorządu terytorialnego (JST) – zarówno w wymiarze legislacyjnym, finansowym, jak i operacyjnym – jest warunkiem koniecznym do opracowania skutecznych strategii poprawy ich funkcjonowania. Analiza ta pozwoli nie tylko zidentyfikować główne trudności, z jakimi borykają się jednostki samorządu terytorialnego,

lecz także wskazać konkretne kierunki reform, które mogą przyczynić się do wzmocnienia samorządności oraz równomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Temat artykułu jest zatem uzasadniony zarówno potrzebą naukowego zgłębienia tej problematyki, jak i koniecznością opracowania praktycznych rekomendacji, które wesprą procesy decyzyjne na poziomach lokalnym i centralnym.

Celem badań przedstawionych w opracowaniu jest analiza krytyczna wyzwań i nierówności w zarządzaniu finansowaniem zadań jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu czynników legislacyjnych, politycznych i finansowych na efektywność realizacji ich zadań. Badanie obejmuje zarówno aspekty systemowe, jak i operacyjne, mające kluczowe znaczenie dla funkcjonowania JST, a także zmierza do wskazania mechanizmów, które mogą zwiększyć przejrzystość, efektywność i sprawiedliwość w alokacji zasobów.

W trakcie analizy przedstawionych problemów sformułowano pytania badawcze:

1. Czy obecność radnych zatrudnionych w jednostkach podległych JST prowadzi do konfliktu interesów, którego konsekwencją jest negatywny wpływ na przejrzystość i niezależność podejmowanych decyzji finansowych?
2. Czy wysokość przyznawanych subwencji i dotacji zależy wyłącznie od sytuacji ekonomicznej gmin, czy mają na nią wpływ także polityczne powiązania władz lokalnych z partią rządzącą na szczeblu centralnym?
3. Czy w wyniku niedoszacowania subwencji oświatowej JST są zmuszone do przekierowywania środków własnych na finansowanie zadań edukacyjnych kosztem innych obszarów działalności publicznej?
4. Czy obecnie stosowane algorytmy podziału subwencji odzwierciedlają rzeczywiste potrzeby JST i w efekcie występuje optymalna alokacja środków publicznych?
5. Czy występuje równy dostęp JST do funduszy europejskich i krajowych?

Przedstawione pytania stanowią podstawę szczegółowej analizy empirycznej i są kluczowe do wypracowania rekomendacji mających na celu poprawę funkcjonowania JST w Polsce.

Badania nad reformami samorządów lokalnych podkreślają ich znaczenie w decentralizacji i demokratyzacji (Smith, 2007). Analizy wskazują jednak, że nadmierna ingerencja polityczna i zależność finansowa od władz centralnych osłabiają ich skuteczność (Faguet, 2014). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na problematyczną koegzystencję urzędników państwowych i urzędników wybieralnych w ramach struktur lokalnych, prowadzącą do konfliktu interesów (Walczak-Duraj, 2015). Polska literatura przedmiotu często krytykuje finansowanie edukacji na niewystarczającym poziomie, a delegowanie zadań wskazuje jako problem chroniczny (Nowak, Gajewski, 2020). Ten artykuł opiera się na tych fundamentach w celu zbadania konkretnych wyzwań w polskim zarządzaniu lokalnym. Wysokie wymagania stawiane JST związane z dynamicznym otoczeniem kładą

nacisk na podnoszenie kompetencji pracowników, a jak wskazują badania, dotyczy to zwłaszcza umiejętności zarządzania, nie tylko administracyjnych, lecz także strategicznych i ekonomicznych (Pławgo, Klimczuk-Kochańska, Bojar et al., 2011; Kołodziejczyk, Domańska-Szaruga, 2023). W ostatnich latach zmienia się również struktura finansowania inwestycji samorządowych. Mimo rosnących nadwyżek operacyjnych JST nadal korzystają zwłaszcza z finansowania zewnętrznego, które różni się w zależności od kategorii jednostki i lokalizacji (Kluza, 2018; Kożuch, 2013). Przepisy ograniczające możliwości zadłużania się JST wpływają negatywnie na ich zdolność do realizacji zadań publicznych, a dodatkowym problemem jest brak elastyczności w finansowaniu projektów długoterminowych (Skuza, 2014). Poza tym nierówny dostęp do funduszy europejskich w zależności od lokalizacji oraz różnice w poziomie przygotowania projektów stanowią znaczącą barierę dla rozwoju społeczno-gospodarczego (Sikora-Gaca, 2017).

## 1. Rezultaty badań

Reformy z 1990 r. wprowadziły jednostopniowy samorząd lokalny, który w 1998 r. został rozszerzony na powiaty i województwa. Zmiany te miały na celu zwiększenie partycypacji obywatelskiej i efektywności administracyjnej. Pomimo początkowych sukcesów pojawiły się wady systemowe, takie jak nakładanie się ról ustawodawczych i wykonawczych, zwłaszcza w mniejszych gminach.

Wczesne reformy pozwoliły pracownikom miejskim pełnić funkcję członków rady, co powodowało konflikt interesów. Ta podwójna rola podważyła mechanizmy kontroli i równowagi, ponieważ pracownicy mogli oddziaływać na decyzje wpływające na ich warunki zatrudnienia. Podobne problemy utrzymują się w zarządzaniu na szczeblu powiatowym, w przypadku którego członkowie rad zatrudnieni w instytucjach publicznych stają w obliczu potencjalnych konfliktów podczas głosowania nad budżetami. Przykładem gminy, w której wystąpił konflikt interesów, jest Radomsko. W tym przypadku istnieje duży udział radnych, którzy jednocześnie są zatrudnieni w jednostkach podległych (zob. tabele 1 i 2).

Tabela 1. Radni Rady Miejskiej w Radomsku zatrudnieni w jednostkach podległych

Rada Miejska Radomska	Liczba radnych Rady Miejskiej Radomska ogółem	Liczba radnych zatrudnionych w jednostkach podległych Radzie Miejskiej Radomska	%
Kadencja 2018-2024	21	7	33
Kadencja 2024-2029	21	5	23,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Zestawienie dotyczy także radnych Rady Powiatu Radomszczańskiego (zob. tabelę 2).

Tabela 2. Radni Rady Powiatu Radomszczańskiego zatrudnieni w jednostkach podległych

Rada Powiatu Radomszczańskiego	Liczba radnych Rady Powiatu Radomszczańskiego ogółem	Liczba radnych zatrudnionych w jednostkach podległych Radzie Powiatu Radomszczańskiego	%
Kadencja 2018-2024	23	3	13,04
Kadencja 2024-2029	23	3	13,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Z danych przedstawionych w tabelach 1 i 2 wynika, że wysoki odsetek radnych zatrudnionych w jednostkach podległych gminie lub powiatowi może prowadzić do konfliktu interesów. Obecność takich osób w organach decyzyjnych może wpływać na przejrzystość i niezależność podejmowanych decyzji finansowych oraz zarządczych. Warto rozważyć wprowadzenie mechanizmów regulujących takie sytuacje, np. obligatoryjnych wyłączeń z głosowania w sprawach bezpośrednio dotyczących jednostek, w których radni są zatrudnieni.

## 2. Stronniczość polityczna i jej konsekwencje

Polityka partyjna ma głęboki wpływ na działalność samorządów lokalnych. Programy finansowania, takie jak Lokalny Fundusz Inwestycyjny, często faworyzują gminy sprzymierzone z partią rządzącą. Na przykład opozycyjne samorzady otrzymują znacznie mniej funduszy na mieszkańca, co pogłębia nierówności regionalne i sprzyja klientelizmowi politycznemu.

Zjawisko transferowania pieniędzy do swoich wyborców kosztem wyborców partii opozycyjnych lub do samorządów rządzonych przez polityków z partii rządzącej na szczeblu centralnym ma różne nazwy. W literaturze przedmiotu transferowanie większych pieniędzy do samorządów rządzonych przez polityków z partii rządzącej na szczeblu centralnym nosi nazwę *alignment bias*, co można niedosłownie przetłumaczyć jako stronniczą alokację, lub *political favouritism*, określające faworyzowanie politycznych sojuszników. W niektórych pracach pojawia się również określenie „klientelizm”. Dla uproszczenia w dalszej części tekstu do opisu zjawiska transferowania pieniędzy do samorządu, w którym partia rządząca ma wyższe poparcie lub w którym samorząd jest rządzony przez włodarza z partii rządzącej na szczeblu centralnym, będzie używane określenie „polityczna alokacja zasobów” (Golden, Min, 2013; Brollo, Nannicini, 2012; Berry, Burden, Howell, 2010; Larcinese, Rizzo, Testa, 2013; García-Milà, McGuire, 2007; Stokes, 2005).

Warunkiem istnienia politycznej alokacji zasobów jest kierowanie się motywami politycznymi przy podejmowaniu decyzji o podziale publicznych środków, a nie obiektywnymi kryteriami wynikającymi z charakterystyki socjoekonomicznej regionów, do których transferowane są pieniądze. Motywy polityczne mogą być różne:

- chęć zdobycia lub utrzymania poparcia;
- chęć zwiększenia szans na reelekcję polityków na szczeblu centralnym lub na szczeblu samorządowym;
- chęć uspokojenia nastrojów społecznych, walka stronnictw w obrębie koalicji rządzącej;
- chęć odebrania opozycji argumentów;
- chęć pokazania skuteczności w realizacji własnego programu;
- chęć poprawy swojej rozpoznawalności przy otwieraniu kolejnych inwestycji;
- chęć przekonania niezależnych polityków na szczeblu regionalnym do zapisania się do partii rządzącej itp.

W latach 2019-2023 w Polsce realizowanych było wiele programów wsparcia dla samorządów i 15 z nich spełniało następujące kryteria:

- łączna wartość udzielonych dotacji przekraczała 100 mln zł;
- odbiorcami danego programu były w większości jednostki samorządu terytorialnego lub spółki komunalne będące własnością JST;
- decyzje o przyznaniu środków podejmowano na bazie wniosków JST o udzielenie dotacji inwestycyjnej;
- dotacje obligatoryjnie były przeznaczane na wydatki inwestycyjne;
- ramy prawne nie zakładały domyślnego przekazania środków wszystkim samorządom;
- w procesie podejmowania decyzji istniał element, który pozwalał odrzucić wnioski z powodów merytorycznych, a nie tylko z powodów niespełnienia wymogów formalnych konkursu lub błędu we wniosku;
- ocenę wniosku przeprowadzała instytucja podlegająca kontroli Zjednoczonej Prawicy, np. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów itp.

Programami tymi były:

- Rządowy Fundusz „Polski Ład”: Program Inwestycji Strategicznych (RFPL).
- Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL).
- Rządowy Program Odbudowy Zabytków (RPOZ).
- Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM).
- Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (RFRD).
- Zadania finansowane z rezerwy subwencji ogólnej z lat 2019-2023.
- Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych.
- Fundusz Dopłat (FD).
- Fundusz Medyczny (FM).
- Dofinansowania budowy centrów opiekuńczo-mieszkalnych z Funduszu Solidarnościowego.

- Program „Olimpia” – program budowy przyszkolnych hal sportowych.
- Program „Sportowa Polska”.
- Program „Strzelnica w Powiecie”.
- Program „Udostępnianie wód termalnych w Polsce”.
- Programy „Zielony Transport Publiczny”.

W ponad 70 naborach, w ramach tych programów, udzielonych zostało 40 tys. dotacji o łącznej wartości 168,6 mld zł, co stanowi 6,14% PKB z tych lat. Realizacja programów sprzyjała wielu politycznym nadużyciom. Polityczna alokacja zasobów może bowiem się zdarzyć na wielu poziomach podejmowania decyzji, nie tylko na etapie oceny wniosków.

Sama decyzja o uruchomieniu konkretnego programu może wpływać na to, że ostatecznie środki trafią w większości do samorządów związanych z konkretną partią polityczną. Jako przykład może posłużyć uruchomienie specjalnego naboru dla tzw. gmin popegeerowskich z RFIL oraz RFPŁ. W wyborach parlamentarnych w 2015 r. i w 2019 r. PiS uzyskał w tych gminach wysokie wyniki. Dlatego tworzenie specjalnych programów dla takich gmin oznacza transferowanie pieniędzy do swojego „twardego” elektoratu.

Polityczna alokacja zasobów może być również efektem ustanowienia odpowiednich kryteriów konkursowych, które faworyzować będą konkretne gminy. Przykładem może być Rządowy Fundusz Dróg, w którym specjalne punkty przyznano gminom „zagrożonym marginalizacją” bez wskazywania, czym właściwie jest to zagrożenie. Innym przykładem jest udzielanie dotacji na modernizację szpitalnych oddziałów ratunkowych. Zgodnie z jednym kryterium szpitale, które miały tomograf komputerowy starszy niż 7 lat, otrzymywały maksymalną liczbę punktów, a szpitale z tomografem komputerowym młodszym niż 7 lat otrzymywały zero punktów. Dlaczego granicą było akurat 7 lat, nie wyjaśniono, ale ostatecznie dotację otrzymało siedem szpitali położonych w okręgu wyborczym ministra zdrowia Adama Niedzielskiego, zamieszkiwanym przez 800 tys. mieszkańców i tylko sześć szpitali w województwie śląskim liczącym 4,6 mln mieszkańców.

Rozdzielanie publicznych środków według klucza partyjnego mogło odbywać się również na poziomie rozstrzygnięcia konkursów. Kryteria oceny wniosków w ramach RFIL, RFPŁ i RPOZ były bardzo ogólne, w wyniku czego komisje konkursowe mogły rozdzielać dotacje uznaniowo. Raport pokontrolny Najwyższej Izby Kontroli (2023) wskazuje, że tryb oceny wniosków nie gwarantował zachowania jawności i przejrzystości postępowania, a kryteria oceny wniosków były zbyt ogólne. Ponadto kontrolerzy NIK wskazali, że na etapie rozpatrywania wniosków nie wypracowano jednolitego mechanizmu oceny, nie dokumentowano też w żadnej formie uzasadnień podjętych decyzji. Z posiedzeń komisji nie sporządzano protokołów, a po ogłoszeniu wyników nie przewidziano odwołania od podjętych decyzji. Takie warunki powodowały, że decyzje o przyznaniu dotacji inwestycyjnych były podejmowane w dużej mierze uznaniowo, co sprzyjało nadużyciom (zob. tabelę 3).



Tabela 3. Średnie dotacje *per capita* według przynależności partyjnej władzarza

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport, 2024

Dotacje ze wszystkich analizowanych programów łącznie trafiły do gmin w bardzo nierównym stopniu. Średnia wysokość dotacji *per capita* dla gmin wynosiła 3440 zł, a po uwzględnieniu dotacji dla JST wszystkich szczebli (włącznie z powiatami i województwami) wartość ta wyniosła 4459 zł. Wielkości te jednak znacznie różnią się między regionami. Gminą rekordzistką okazała się licząca 1351 mieszkańców podlaska gmina Dubicze Cerkiewne, która otrzymała dotacje w wysokości 46 578 zł w przeliczeniu na mieszkańca (dla wszystkich JST), natomiast najniższe dotacje otrzymało miasto Siedlce, któremu przyznano dotacje w wysokości 544 zł. Dziesięć pierwszych gmin otrzymało średnio 34 715 zł *per capita*, natomiast dziesięć ostatnich gmin (w tym trzecia od końca Warszawa) otrzymało średnio 892 zł *per capita*. Oznacza to, że gminy rekordzistki otrzymały prawie 39 razy wyższe środki niż gminy otrzymujące najniższe dotacje.

Przyczyn takich nierówności jest wiele. Po pierwsze, w niektórych programach zawarte były maksymalne kwoty dotacji na inwestycje, o które ubiegać się mogły samorządy. Dotyczy to zwłaszcza Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (maksymalnie 3,5 mln zł) oraz Rządowego Funduszu „Polski Ład” (maksymalnie 65 mln zł, 30 mln zł, 8mln zł, 5 mln zł lub 4 mln zł w zależności od naboru). W obu tych programach maksymalna wartość dotacji wynosiła tyle samo dla wszystkich gmin i powiatów. Oznacza to, że o dotacje tej samej wartości mogły ubiegać się licząca 1173 mieszkańców Krynica Morska oraz licząca 1 861 975 mieszkańców Warszawa.

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

Ustalone w ramach największych konkursów górne limity wartości przyznanych dotacji, a także decyzje komisji konkursowych doprowadziły do sytuacji, w której mniejsze gminy otrzymały w przeliczeniu na mieszkańca znacznie większe dotacje od większych gmin (zob. tabelę 4).

Tabela 4. Średnie dotacje *per capita* według wielkości gminy

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport, 2024

Jednocześnie konkursy nie miały wbudowanych limitów zamożności gminy, co doprowadziło do sytuacji, w której bogatsze gminy otrzymywały dotacje o podobnej wartości co gminy uboższe. Z danych przedstawionych w tabeli 4 można wywnioskować, że zamożność gminy nie miała istotnego znaczenia przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu dotacji. Jest to o tyle interesujące, że politycy Zjednoczonej Prawicy przedstawiali te programy wsparcia dla samorządów jako instrumenty eliminacji różnic w zamożności regionów i wsparcia zwłaszcza mniej zamożnych części kraju. Dane pokazują jednak, że wsparcie otrzymywały przede wszystkim mniejsze gminy, choć niekoniecznie ubogie.

Analiza danych przedstawionych w tabelach 4 i 5 wskazuje na jeszcze inny czynnik różnicujący wielkość przyznanego wsparcia. Proste średnie wskazują, że znacznie większe dotacje otrzymały gminy rządzone przez włodarzy będących członkami partii tworzących Zjednoczoną Prawicę lub oficjalnie popartych w wyborach samorządowych w roku 2018 przez partie tworzące Zjednoczoną Prawicę. Z kolei gminy rządzone przez włodarzy związanych z partiami Paktu Senackiego otrzymały wyraźnie mniejsze dotacje niż gminy rządzone przez samorządowców niezależnych i związanych ze Zjednoczoną Prawicą. Różnice te są znaczne, gdyż gminy rządzone przez włodarzy związanych ze Zjednoczoną Prawicą otrzymały ok. 2,35 razy większe dotacje niż gminy rządzone przez włodarzy Paktu Senackiego.

Tabela 5. Średnie dotacje *per capita* według dochodów *per capita* z PIT w 2022 r.

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport, 2024

Włączenie do analizy wóldarzy gmin rządzonych w kadencji 2014-2018 pozwala na jeszcze lepszą ocenę, czy w Polsce w latach 2019-2023 dokonywano politycznej alokacji zasobów. Z danych przedstawionych w tabeli 6 wynika, że największe dotacje otrzymały gminy, w których w wyborach samorządowych w roku 2018 kandydat związany ze Zjednoczoną Prawicą zastąpił wóldarza z tzw. opozycji senackiej, a nieco niższe dotacje otrzymały gminy, w których kandydaci związani ze Zjednoczoną Prawicą rządzą w obu kadencjach 2014-2024. Z kolei niższe dotacje otrzymywały gminy, w których politycy związani ze Zjednoczoną Prawicą utracili władzę na rzecz opozycji z Paktu Senackiego. Wyniki te sugerują, że gminy, w których partia rządząca na szczeblu centralnym poniosła porażkę, były karane w ten sposób, że przyznawano im niższe dotacje.

Tabela 6. Średnie dotacje *per capita* według zmian partyjnych wóldarzy

Lp.	Zmiany partyjne wóldarzy	Gminy	JST wszystkich poziomów
1.	Zjednoczona Prawica (2014-2024)	5 407,3	7 056,5
2.	Zjednoczona Prawica (2014-2018)/Niezależni (2018-2024)	3 776,1	4 866,3
3.	Zjednoczona Prawica (2014-2018)/Pakt Senacki (2018-2024)	1 934,9	3 388,3
4.	Niezależni (2014-2024)	3 710,6	4 735,0
5.	Niezależni (2014-2018)/Zjednoczona Prawica (2018-2024)	5 419,7	6 978,0
6.	Niezależni (2014-2018)/Pakt Senacki (2018-2024)	4 142,6	5 522,2
7.	Pakt Senacki (2014-2018)	2 203,1	2 828,8
8.	Pakt Senacki (2014-2018)/Zjednoczona Prawica (2018-2024)	5 944,6	7 458,4
9.	Pakt Senacki (2014-2024)/Niezależni (2018-2024)	3 505,6	4 524,1
	Średnia dla całego kraju	3 439,6	4 412,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport, 2024

Gminy rządzone przez wóldarzy związanych z PiS otrzymały *ceteris paribus* średnio 855 zł na mieszkańca więcej niż gminy rządzone przez samorządowców niezależnych i średnio 1637 zł więcej niż gminy rządzone przez wóldarzy związanych z Paktem Senackim. Podobnie każdy punkt procentowy poparcia dla PiS w wyborach parlamentarnych w roku 2019 więcej prowadził do wzrostu wartości dotacji o ok. 37 zł na mieszkańca.

### 3. Problemy finansowe w edukacji i delegowane zadania

Finansowanie edukacji jest nadal niewystarczające, a gminy i powiaty uzupełniają dotacje państwowe ze swoich budżetów. Przykładowo w 2021 r. gminy Masłowie i Kobile Wielkie przeznaczyły dodatkowe środki w wysokości odpowiednio 2 601 091,02 zł i 2 488 146,94 zł na pokrycie wydatków edukacyjnych. Delegowane zadania rządowe, takie jak rejestr stanu cywilnego i zarządzanie gruntami, są również niedofinansowane, co zmusza samorządy lokalne do ponoszenia obciążeń finansowych.

Wydatki na edukację to jedno z największych wyzwań, przed którym stoją dziś samorządy w Polsce. Aby dać uczniom szansę na rozwój, gigantyczne środki potrzebne są nie tylko na pokrycie pensji dla nauczycieli oraz pracowników obsługi i administracji czy utrzymanie budynków, lecz również niezbędne są inwestycje w infrastrukturę czy coraz bardziej wymagające zaplecze informatyczne. Wszystko to stoi pod znakiem zapytania z powodu konsekwentnie zmniejszającego się udziału środków rządowych w finansowaniu oświaty.

Tabela 7. Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach Powiatu Radomszczańskiego na oświatę

Rok	2019	2020	2021	2022	2023
Subwencja oświatowa (w złotych)	42 458 897	48 559 152	48 987 459	53 560 036	63 665 068
Dotacje bieżące na cele oświatowe (w złotych)	1 880 249,77	1 588 280,20	2 820 731,40	4 760 846,67	5 392 659,74
Wydatki bieżące na oświatę (dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza i dział 801 – Oświata i wychowanie) (w złotych)	51 051 851,1	54 707 545,04	57 901 481,42	65 753 394,19	70 722 020,99
Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach powiatu na oświatę (w %)	86,85	91,66%	89,48%	88,69%	97,65%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych źródłowych z badanych powiatów i gmin

Z przedstawionych w tabeli 7 danych liczbowych wynika, że Powiat Radomszczański był zmuszony do dołożenia na wydatki oświatowe ze środków własnych: w roku 2019 – 6 712 704,33 zł, w roku 2020 – 4 560 112,84 zł, w roku 2021 – 6 093 291,027 zł, w roku 2022 – 7 432 511,52 zł, a w roku 2023 – 1 661 293,25 zł. Łącznie w latach 2019-2023 Powiat Radomszczański na pokrycie kosztów oświaty z dochodów własnych wydał 26 459 912,96 zł.

Tabela 8. Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach gminy Radomsko (Powiat Radomszczański) na oświatę

Rok	2019	2020	2021	2022	2023
Subwencja oświatowa (w złotych)	4 936 842,00	4 771 849,00	4 467 732,00	5 100 014,00	5 864 396,45
Dotacje bieżące na cele oświatowe (w złotych)	127 256,56	147 883,60	243 259,93	180 681,21	208 423,75
Wydatki bieżące na oświatę (dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza i dział 801 – Oświata i wychowanie) (w złotych)	8 311 280,43	8 501 387,02	9 256 913,54	9 580 726,04	10 941 455,56
Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach gminy na oświatę (w %)	60,93%	57,86%	50,89%	55,12%	55,50%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych źródłowych z badanych powiatów i gmin

Tabela 9. Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach gminy Kobbiele Wielkie (Powiat Radomszczański) na oświatę

Rok	2019	2020	2021	2022	2023
Subwencja oświatowa (w złotych)	3 575 413	3 580 575	3 831 404	4 025 449	4 354 464
Dotacje bieżące na cele oświatowe (w złotych)	140 270	170 713	176 092	160 231	302 973
Wydatki bieżące na oświatę (dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza i dział 801 – Oświata i wychowanie) (w złotych)	5 588 365,57	5 722 233,41	6 445 642,94	6 718 113,05	7 838 199,74
Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach gminy na oświatę (w %)	66,48	64,9%	62,17%	62,30%	59,41%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych źródłowych z badanych powiatów i gmin

Analiza wydatków gminy Radomsko na oświatę zawartych w tabeli 8 wskazuje, że samorząd wydatkował ze środków własnych na oświatę: w roku 2019 – 3 247 181,87 zł, w roku 2020 – 3 581 654,42 zł, w roku 2021 – 4 545 921,64 zł, w roku 2022 – 4 300 030,83 zł, a w roku 2023 – 4 868 635,36 zł. Łącznie w latach 2019-2023 gmina Radomsko wyasygnowała ze swoich środków na funkcjonowanie oświaty kwotę w wysokości 20 543 424,09 zł.

Gmina Kobile Wielkie (zob. tabelę 9) w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania placówek oświatowych była zmuszona ze środków własnych przekazać do działów 801 i 854: w roku 2019 – 1 872 682,57 zł, w roku 2020 – 2 006 550,41 zł, w roku 2021 – 2 488 146,94 zł, w roku 2022 – 2 532 433,05 zł, a w roku 2023 – 3 180 762,74 zł. Łącznie w latach 2019-2023 środki własne gminy stanowiły kwotę w wysokości 12 040 580,71 zł w wydatkach na edukację.

Tabela 10. Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach gminy Dobryczyce (Powiat Radomszczański) na oświatę

Rok	2019	2020	2021	2022	2023
Subwencja oświatowa (w złotych)	3 709 710	3 753 072	4 104 183	4 220 039,00	4 561 136
Dotacje bieżące na cele oświatowe (w złotych)	197 861,56	198 820,94	210 866,95	302 605,57	306 743,71
Wydatki bieżące na oświatę (dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza i dział 801 – Oświata i wychowanie (w złotych)	6 588 552,19	6 705 272,97	7 408 856,77	8 900 462,08	10 061 521,37
Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach gminy na oświatę (w %)	59,30%	58,84%	58,24%	50,81%	48,38%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych źródłowych z badanych powiatów i gmin

Gmina Dobryczyce (zob. tabelę 10) podobnie jak inne gminy była zmuszona ratować finansowo budżet na oświatę ze swoich środków własnych w następujących kwotach: w roku 2019 – 2 680 980,63 zł, w roku 2020 – 2 753 380,03 zł, w roku 2021 – 3 093 806,82 zł, w roku 2022 – 4 377 817,51 zł, a w roku 2023 – 5 193 641,66 zł. W latach 2019-2023 daje to łączną kwotę w wysokości 18 099 626,65 zł.

Wysokość subwencji oświatowej oraz dotacji bieżących na cele oświatowe również w gminie Masłowice (zob. tabelę 11) nie była wystarczająca i samorząd kosztem

środków własnych zapewnił realizację zadań oświatowych. W poszczególnych latach były to kwoty: w roku 2019 – 2 680 980,63,63 zł, w roku 2020 – 2 270 094,54 zł, w roku 2021 – 2 601 091,02 zł, w roku 2022 – 2 704 270,96 zł, a w roku 2023 – 3 300 820,15 zł. Łącznie w latach 2019-2023 była to kwota w wysokości 12 892 673,92 zł.

Tabela 11. Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach gminy Masłowice (Powiat Radomszczański) na oświatę

Rok	2019	2020	2021	2022	2023
Subwencja oświatowa (w złotych)	3 313 899	3 248 777	3 437 713	3 511 811	3 608 639
Dotacje bieżące na cele oświatowe (w złotych)	162 897,07	216 738,22	191 304,00	239 166,41	208 709,34
Wydatki bieżące na oświatę (dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza i dział 801 – Oświata i wychowanie (w złotych)	5 490 193,32	5 765 609,76	6 230 108,02	6 455 248,37	7 118 168,49
Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach gminy na oświatę (w %)	63,33%	60,63%	58,25%	58,10%	53,62%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych źródłowych z badanych powiatów i gmin

Tabela 12. Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach gminy Przedbórz (Powiat Radomszczański) na oświatę

Rok	2019	2020	2021	2022	2023
Subwencja oświatowa (w złotych)	5 975 967	5 551	5 692 357	6 029 399	6 524 499
Dotacje bieżące na cele oświatowe (w złotych)	384 338,20	533 664,57	531 172,06	429 366,08	392 286,92
Wydatki bieżące na oświatę (dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza i dział 801 – Oświata i wychowanie) (w złotych)	9 592 892,67	9 694 768,08	7 594 787,89	10 553 441,08	11 310 286,92
Udział subwencji i dotacji oświatowej w łącznych wydatkach gminy na oświatę (w %)	66,30%	63,36%	81,94%	61,20%	61,15%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych źródłowych z badanych powiatów i gmin



Gmina Przedbórz (zob. tabelę 12) otrzymała niedostateczną wysokość subwencji oświatowej i dotacji bieżących na cele oświatowe. Gmina z własnych środków dokładała do oświaty następujące kwoty: w roku 2019 – 3 232 917,47 zł, w roku 2020 – 3 519 335,51 zł, w roku 2021 – 1 371 258,74 zł, w roku 2022 – 4 094 676,01, a w roku 2023 – 4 393 551,61 zł. Łącznie w latach 2019-2023 gmina ze środków własnych przeznaczyła na wydatki oświatowe kwotę w wysokości 16 611 739,34 zł.

Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej w ujęciu nominalnym z roku na rok rośnie. Nie jest to jednak wzrost proporcjonalny do dynamicznie rosnących wydatków na oświatę. Luka oświatowa w miastach na prawach powiatu wyniosła ponad 14 mld zł, wzrastając w okresie sześciu lat blisko dwukrotnie. Luka oświatowa w powiatach ziemskich w roku 2022 wyniosła ok. 2 mld zł. Na tle luki oświatowej samorządu terytorialnego w innych kategoriach nie jest to może kwota imponująca, ale należy podkreślić, że do roku 2015 powiaty były w stanie zbilansować bieżące wydatki oświatowe z otrzymywanej części oświatowej subwencji ogólnej. Była to świadoma decyzja prawodawcy oparta na obserwacji, że powiaty – w odróżnieniu od gmin – nie mają żadnego efektywnego źródła dochodów własnych, z którego mogłyby pokrywać lukę oświatową.

W związku z problemami finansowymi powiatów w realizacji zadań edukacyjnych powiaty oczekują:

- urealnienia finansowania zadań oświatowych i zagwarantowania stabilności środków w budżecie państwa na część oświatową subwencji ogólnej przez powiązanie jej kwoty z wysokością PKB na dany rok;
- przejścia z algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej na algorytm naliczania;
- zrewidowania w konsekwencji wag algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej i ich dostosowania do faktycznie ponoszonych kosztów, tym bardziej że większość wag od lat nie uległa podwyższeniu pomimo corocznie zgłaszanych uwag w tym zakresie;
- zmiany zasad dotowania jednostek oświatowych niesamorządowych, które aktualnie jako jedyne z niekorzyścią dla oświaty publicznej mają gwarancję stabilnego finansowania w pełni ponoszonych kosztów na faktyczną liczbę uczniów w trakcie roku;
- zapewnienia samorządom powiatowym dochodów w wysokości umożliwiającej realizację inwestycji oświatowych.

Niedoszacowanie subwencji oświatowej połączone z brakiem systemu gwarantującego samorządom pełne pokrycie wydatków ponoszonych w trakcie roku w związku ze wzrostem zadań szkolnych i pozaszkolnych prowadzi do znacznego ograniczenia możliwości realizacji innych zadań publicznych.

Katalog zadań własnych dla każdego szczebla samorządu określają właściwe ustawy. I tak, jeżeli chodzi o gminy, jest to ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Ustawa, 1990), która za zadania własne gminy oprócz edukacji publicznej uznaje m.in. sprawy dotyczące:

- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- gminnego budownictwa oświatowego;
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych.

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje ponadto wiele innych spraw ważnych dla społeczności gminnych.

Z kolei zadania powiatu są wymienione w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Ustawa, 1988a). Są to m.in. zadania o charakterze międzygminnym, takie jak:

- ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej, zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- obronność;
- ochrona praw konsumentów;
- przeciwdziałanie bezrobociu;
- geodezja i kartografia;
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli;
- rolnictwo i leśnictwo,
- gospodarka wodna,
- polityka senioralna, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz wiele innych spraw.

Zgodnie z ustawą z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie województwa (Ustawa, 1998b) samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, a także działalności w zakresie telekomunikacji. Zakres zadań samorządu województwa jest oczywiście o wiele większy.

## Wnioski i rekomendacje

Problemy systemowe w polskim samorządzie terytorialnym wskazują na potrzebę reform strukturalnych. Kluczowe jest wyeliminowanie konfliktów interesów, zapewnienie odpowiedniego finansowania delegowanych zadań oraz odpolitycznienie finansowania samorządów. Ponadto zwiększenie przejrzystości i mechanizmów rozliczalności może złagodzić wpływ powiązań politycznych.

Reformy samorządowe w Polsce osiągnęły znaczące kamienie milowe na drodze do demokratyzacji, ale są utrudnione przez wady systemowe i ingerencję polityczną. Rozwiązanie tych problemów wymaga zmian legislacyjnych, autonomii finansowej i solidnych mechanizmów nadzoru w celu ochrony integralności i skuteczności administracji lokalnej. Zarządzanie finansami JST wymaga kompleksowego podejścia obejmującego także rozwój kompetencji, zmiany w regulacjach prawnych oraz poprawę zdolności absorpcyjnej funduszy zewnętrznych. Zidentyfikowane wyzwania i nierówności wskazują na potrzebę działań systemowych, które zwiększą efektywność i równowagę w zarządzaniu finansowaniem.

### BIBLIOGRAFIA

- [1] BERRY, C.R., BURDEN, B.C., HOWELL, W.G., 2010. The President and the Distribution of Federal Spending, *American Political Science Review*, vol. 104, nr 4, s. 783-799.
- [2] BROLLO, F., NANNICINI, T., 2012. Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil, *American Political Science Review*, vol. 106, nr 4, s. 742-761.
- [3] FAGUET, J.P., 2014. Decentralization and Governance, *World Development*, nr 53, s. 2-13.
- [4] GARCÍA-MILÀ, T., MCGUIRE, T.J., 2007. Fiscal Decentralization in Spain: Asymmetric Transition and Political Bias, *Review of Economic Dynamics*, vol. 10, nr 4, s. 677-697.
- [5] GOLDEN, M.A., MIN, B., 2013. Distributive Politics Around the World, *Annual Review of Political Science*, nr 16, s. 73-99.
- [6] KLUZA, K., 2018. Finansowanie inwestycji samorządowych ze środków zwrotnych w środowisku rosnących nadwyżek operacyjnych, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 532, s. 173-184.
- [7] KOŁODZIEJCZYK, A., DOMAŃSKA-SZARUGA, B., 2023. Morale of Uniformed Public Services in the Context of Contemporary Challenges and Threats, *Polish Political Science Yearbook*, vol. 52, nr 2, s. 211-236.
- [8] KOŻUCH, A.J., 2013. Rachunek kosztów jako instrument zapewniający sprawne zaspokajanie potrzeb publicznych w JST, *Optimum. Studia Ekonomiczne*, nr 1 (61), s. 93-105.
- [9] LARCINESE, V., RIZZO, L., TESTA, C., 2013. Why Do Small States Receive More Federal Money? U.S. Senate Representation and the Allocation of Federal Budget, *Economics & Politics*, vol. 25, nr 3, s. 257-282.
- [10] NOWAK, P., GAJEWSKI, L., 2020. *Samorząd terytorialny w Polsce: wyzwania i szanse*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- [11] PŁAWGO, B., KLIMCZUK-KOCHAŃSKA, M., BOJAR, E., JUCHNIEWICZ, M., OLESIŃSKI, Z., SALACHNA, J., GRABSKA, A., KASZUBA, K., PERŁO, D., PERŁO, D., 2011. *Potrzeby kompetencyjne pracowników jednostek samorządu terytorialnego (JST)*, Białystok: Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr.

- 
- [12] RAPORT, 2024. *Dotacje dla swoich? Analiza rządowych dotacji inwestycji dla samorządów w latach 2019-2023*, Warszawa: Instytut Finansów Publicznych.
- [13] SIKORA-GACA, M., 2015. *Charakterystyka przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich realizowanych w powiecie chojnickim i Gminie Miejskiej Chojnice w latach 2004-2013*, [w:] Knopek, J., Finster, A. (red.), *25 lat samorządu terytorialnego. Polska – Pomorze – Chojnice*, Chojnice: Urząd Miejski.
- [14] SKUZA, S., 2014. *Legal conditions limiting fundraising capabilities of local self-government units. Status and original propositions concerning introduction of changes together with Bank Gospodarstwa Krajowego*, [w:] Gliniecka, J., Juchniewicz, E., Sowiński, T. (red.), *Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego. Źródła finansowania samorządu terytorialnego we współczesnych regulacjach*, Warszawa: CeDeWu.
- [15] SMITH, J., 2007. *Transition to Democracy and Local Government Reforms*, Cambridge: Cambridge University Press.
- [16] STOKES, S.C., 2005. Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina, *American Political Science Review*, vol. 99, nr 3, s. 315-325.
- [17] Ustawa, 1990. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95 ze zm.).
- [18] Ustawa, 1998a. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578).
- [19] Ustawa, 1998b. Ustawa z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 576 ze zm.).
- [20] WALCZAK-DURAJ, D., 2011. *Podstawowe uwarunkowania dysfunkcji administracji publicznej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.