



# Rozdział środków z Regionalnych Programów Operacyjnych w kadencjach 2014–2018 i 2018–2023 a polityczna kontrola sejmików wojewódzkich

**Paweł Swianiewicz, Julita Łukomska**

Wcześniejsze opracowania wskazywały, że nabierające coraz większego znaczenia po 2015 roku programy dotacji inwestycyjnych rozdzielanych na poziomie krajowym między samorządy lokalne wykazują silne oznaki klientelizmu politycznego. Nadproporcjonalnie duża część środków trafia do samorządów rządzonych przez wójtów/burmistrzów związanych z dominującą na scenie krajowej opcją polityczną, podczas gdy znaczna część samorządów, których włodarze związani są z opozycją, jest pomijana lub otrzymuje drastycznie mniejsze fundusze. W niektórych turach naborów wniosków różnica wielkości przyznawanych środków między tymi dwiema kategoriami jednostek samorządowych była nawet dziesięciokrotna. Ten wzór alokacji obserwowany był zarówno w przypadku Funduszu Dróg Samorządowych, jak i późniejszych programów Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych<sup>1</sup> czy Programu Inwestycji Strategicznych<sup>2</sup>.

Tym razem chcemy się przyjrzeć alokacji środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, będących w dyspozycji samorządów wojewódzkich, a rozdzielanych w ramach Regionalnych Programów

1 Por. P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, „Współnota” 2020, nr 1, s. 44–53.

2 Tematowi temu poświęconych było kilka raportów autorstwa Jarosława Flisa i Pawła Swianiewicza, w tym podsumowujący rezultaty: *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/Dotacje-rzadowe-na-inwestycje-samorzadowe.pdf> [dostęp: 30 marca 2022].

Operacyjnych (RPO). Koncentrujemy się na środkach przyznawanych samorządom gminnym, w tym jednostkom podległym władzom samorządowym, takim jak placówki szkolne, a także spółki, których większościowym właścicielem są gminy. Bierzymy pod uwagę wielkość dofinansowania z UE (a zatem bez wkładu własnego na realizowane projekty) w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Informacje o przyznanych funduszach pochodzą z dostępnej w Internecie bazy dotacji ze środków UE prowadzonej przez ministerstwo, w którego gestii znajduje się monitoring funduszy unijnych<sup>3</sup>. Szczegóły dotyczące źródła danych i przygotowania bazy danych stanowiącej przedmiot analizy naszego opracowania umieszczone zostały w ramce poniżej.

#### **INFORMACJA METODYCZNA**

Dane dotyczące środków z RPO przekazywanych gminom pochodzą z tabel udostępnianych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej na portalu <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>. W analizie wykorzystane zostały dane ujęte w tabeli Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014 zatytułowanej „Umowy według miejsc realizacji i innych kategorii” (stan na 31 grudnia 2021 roku). Posłużyliśmy się wartością dofinansowania z UE dotyczącą poszczególnych projektów wyrażoną w złotych.

W analizach dotyczących kadencji 2014–2018 ujęte zostały wszystkie umowy, dla których data podpisania umowy pierwotnej zawierała się w okresie od początku roku 2015 do końca roku 2018, zaś analizy prowadzone dla kadencji 2018–2023 obejmują projekty, których pierwotna umowa podpisana została od 1 stycznia 2019 do 31 grudnia 2021 roku.

Interesowały nas te projekty, w których beneficjentem wiodącym były gminy lub miasta na prawach powiatu oraz jednostki gminne odpowiedzialne za realizację zadań/dostarczanie usług stanowiących zadania własne gmin. W ten sposób w naszej bazie uwzględniliśmy wszystkie projekty, których beneficjentem były gmina/miasto lub jednostka organizacyjna gminy (jednostka budżetowa, zakład budżetowy, spółka komunalna z większościowym udziałem gminy). Skupiliśmy się na zadaniach gminnych, dlatego w naszej bazie nie uwzględniliśmy projektów realizowanych przez szpitale, ośrodki zdrowia, Zakłady Opieki Zdrowotnej, a także przez urzędy pracy, szkoły ponadpodstawowe (ponadgimnazjalne w kadencji 2014–2018). W analizie nie uwzględnialiśmy także projektów realizowanych przez różnego rodzaju instytucje otoczenia biznesu (agencje rozwoju, izby gospodarcze, rzemieślnicze, jednostki badawcze etc.) ze względu na trudność w określeniu zasięgu działania tych podmiotów (zwykle świadczą one usługi szerszemu gronu podmiotów, nie tylko beneficjentom z konkretnej gminy). Projekty realizowane przez związki międzygminne i spółki międzygminne oraz spółki tworzone przez związki międzygminne zostały wykluczone z analizy ze względu na trudność w przypisaniu ich do konkretnych gmin.

Bardziej szczegółowa lista pytań, na które próbuje odpowiadać nasz raport, obejmuje następujące kwestie:

- Czy istnieją oznaki klientelizmu politycznego – polegającego na faworyzowaniu gmin rządzonych przez wójtów i burmistrzów związanych z opcją polityczną dominującą w zarządzie województwa – w realizacji RPO w latach 2019–2021 (a więc w pierwszych latach bieżącej kadencji władz samorządowych)?
- Czy różnią się pod tym względem województwa rządzone przez Prawo i Sprawiedliwość i przez ugrupowania opozycyjne: Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe?

<sup>3</sup> Obecnie jest to Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, nazwa i dokładny zakres działania ministerstwa zmieniały się w ubiegłych latach kilkakrotnie w kolejnych etapach reorganizacji administracji centralnej.

- Czy obserwujemy systematycznie powracające zjawisko faworyzowania samorządów, z których pochodzą (gdzie byli urodzeni, zamieszkują lub pełnili w niedalekiej przeszłości jakieś ważne funkcje polityczne) marszałkowie lub wicemarszałkowie województwa?
- Czy sytuacja w bieżącej kadencji różni się od tej obserwowanej w latach 2014–2018 (poprzednia kadencja władz samorządowych)?

Rozdział środków z RPO podlega dość dobrze zdefiniowanym procedurom konkursowym, a nad prawidłowością realizacji programu nadzór sprawują tak instytucje państwowe, jak i służby podległe Komisji Europejskiej. Jednak stosowane kryteria nie są na tyle precyzyjne czy jednoznaczne, by całkowicie uniemożliwić wpływ preferencji czołowych polityków regionalnych na rozdział środków. Czasami zresztą sam dobór kryteriów może faworyzować określone grupy samorządów. Na rolę takich politycznych czynników wpływających na alokację środków z funduszy UE zwracali już wcześniej uwagę autorzy badań prowadzonych w innych krajach europejskich, ale także w Polsce<sup>4</sup>.

Pytania bardzo podobne do stawianych w niniejszym opracowaniu zadawane były już we wcześniejszych badaniach prowadzonych w Polsce, obejmujących okres do 2013 roku. Wyniki te sugerowały, że rozdział funduszy z Regionalnych Programów Operacyjnych (a wcześniej Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, ZPORR) wykazywał pewne cechy takiego skrzywienia – nadproporcjonalnie duża część środków trafiała do gmin, z których pochodzili członkowie zarządów województw, a także członkowie Regionalnych Komitetów Monitorujących (RKM). Natomiast, co interesujące, dane te nie wskazywały jakiegokolwiek faworyzowania gmin związanych z rządzącym na poziomie regionalnym ugrupowaniem politycznym<sup>5</sup>. Lojalność terytorialna okazywała się ważniejsza od partyjnej. Ponadto przytaczane tu opracowanie nie rozstrzygało dokładnego mechanizmu przyczynowo-skutkowego – czy gminy, z których pochodził marszałek, faktycznie dostawały więcej środków na skutek preferencyjnego ich traktowania, czy może już wcześniej odznaczały się one nadprzeciętną aktywnością i sprawnością i to te właśnie czynniki zwiększały szanse lokalnych polityków na objęcie kierowniczych stanowisk w samorządowej administracji wojewódzkiej.

Chcemy się przyjrzeć sytuacji, opierając się na bardziej współczesnych danych niż te uwzględniane w przytaczanych tu wcześniejszych opracowaniach. W szczególności ciekawe jest, czy praktyki stosowane przy rozdziale funduszy na szczeblu centralnym są kopiowane (naśladowane) we współczesnej polityce regionalnych władz samorządowych.

## Orientacja polityczna sejmików wojewódzkich i władz gminnych

W porównaniu z przywoływanymi już tutaj wcześniejszymi raportami Jarosława Flisa i Pawła Swianiewicza, liczba konstelacji politycznych wymagających uwzględnienia w niniejszym opracowaniu jest

4 Por. M. Banaszewska, I. Bischoff, *The Political Economy of EU-funds: Evidence from Poland*, „Journal of Economics and Statistics” 2017, nr 237 (3), s. 191–224; L.M. Dellmuth, M. Stoffel, *Distributive politics and intergovernmental transfers: The local allocation of European Union structural funds*, „European Union Politics” 2012, nr 13 (3), s. 413–433; S. Ionita, *Money for our people? Decentralisation and corruption in Romania: the cases of the equalisation, infrastructure and pre-university education funds*, „Public Administration and Development” 2005, nr 25, s. 251–267.

5 Szczegółowo o wynikach tych badań przeczytać można m.in. w: P. Swianiewicz *Absorpcja funduszy strukturalnych przez samorządy – doświadczenia lat 2007–2013*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2, s. 7–21; a dla programu ZPORR 2004–2006 w: P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Mielczarek, *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

znacznie większa. Po pierwsze, mówimy o dwóch kadencjach władz samorządowych. Po drugie, bycie w opozycji lub bycie powiązaniem z tą samą opcją polityczną, co władze regionalne, musi być definiowane oddzielnie dla każdego województwa. W kadencji 2014–2018 tylko jeden region (podkarpacki) rządzony był przez marszałka powiązanego z PiS. W kadencji 2018–2023 jest takich województw osiem, czyli połowa<sup>6</sup>. W pozostałych województwach (piętnastu w kadencji 2014–2018 i ośmiu w kadencji 2018–2023) rządzi koalicja PO–PSL. Przy czym ciekawe może być też rozróżnienie między regionami, gdzie stanowisko marszałka objął polityk związany z Platformą Obywatelską, i tymi, gdzie pozycję tę zajmuje polityk Polskiego Stronnictwa Ludowego. W kadencji 2014–2018 regionów z marszałkiem ludowcem było pięć (lubelskie, mazowieckie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie), a w kadencji 2018–2023 tylko dwa (mazowieckie i warmińsko-mazurskie).

Jeśli chodzi o orientację polityczną władz gminnych, podążając za logiką stosowaną we wcześniejszych raportach Flisa i Swianiewicza, dzielimy samorządy na cztery grupy:

- wójt/burmistrz/prezydent miasta kandydował z komitetu partii politycznej rządzącej na poziomie wojewódzkim (czyli PiS w jednym w kadencji 2014–2018 oraz w jednym z ośmiu województw kadencji 2018–2023 albo któregoś z pozostałych w koalicji partii PO i PSL w pozostałych województwach);
- wójt/burmistrz/prezydent miasta pochodzi z partii opozycyjnej w stosunku do władz wojewódzkich (czyli z PO lub PSL w województwach z zarządem zdominowanym przez PiS lub też z PiS w województwach rządzonych przez koalicję PO–PSL);
- gminy rządzone przez wójtów/ burmistrzów wywodzących się z niepartyjnych komitetów lokalnych, ale takich, którzy wygrali w wyborach, kandydując przeciw pretendentowi wspieranemu przez partię rządzącą na poziomie wojewódzkim (oznaczamy ich umownie jako „kontr-PiS” w województwach rządzonych przez Prawo i Sprawiedliwość oraz „kontr-PO–PSL” w regionach z marszałkiem pochodzącym z Platformy Obywatelskiej lub Polskiego Stronnictwa Ludowego);
- gminy rządzone przez pozostałych wójtów/ burmistrzów – wywodzących się z komitetów lokalnych i którzy nie mieli kontrkandydatów związanych z partią rządzącą w województwie.

Liczebność samorządów zaliczonych do poszczególnych grup przedstawiają tabele 1 i 2.

Wyróżnione zostały też gminy, w których urodził się<sup>7</sup>, mieszka lub sprawował poprzednio funkcję polityczną marszałek lub wicemarszałek. Liczbę takich gmin w powiązaniu z konstelacją polityczną sejmiku pokazuje tabela 3.

Tabela 1. Liczba gmin w zależności od orientacji politycznej wójta/burmistrza – kadencja 2014–2018

Orientacja polityczna sejmiku	Wójtowie				
	PO/PSL	Neutralni	Kontr-PO/PSL	Kontr-PiS	PiS
PiS	6	66	–	65	23

6 W tym województwo dolnośląskie, gdzie na czele stoi marszałek Cezary Przybylski związany z ruchem Bezpartyjni Samorządowcy, ale rządzący w koalicji z PiS.

7 Pominęliśmy przypadki, w których marszałek urodził się na terenie innego województwa niż to, gdzie sprawuje obecnie swoją funkcję.



PO-PSL, marszałek z PO	157	1030	226	-	43
PO-PSL, marszałek z PSL	150	474	181	-	58

Tabela 2. Liczba gmin w zależności od orientacji politycznej wójta/ burmistrza – kadencja 2018–2023

Orientacja polityczna sejmiku	Wójtowie				
	PO/PSL	Neutralni	Kontr-PO/PSL	Kontr-PiS	PiS
PiS	208	297	-	380	234
PiS w koalicji*	36	80	-	47	6
PO-PSL, marszałek z PO	159	482	92	-	27
PO-PSL, marszałek z PSL	86	232	42	-	70

\* Wiersz ten odnosi się do województwa dolnośląskiego. W dalszych analizach dane dla wszystkich regionów z udziałem PiS w zarządzie województwa traktujemy łącznie.

Tabela 3. Liczba gmin w których urodził się, mieszka lub sprawował poprzednio ważne funkcje polityczne marszałek lub wicemarszałek województwa

Orientacja polityczna sejmiku	Kadencja	
	2014–2018	2018–2023
PiS	6	30
PiS w koalicji	-	5
PO-PSL, marszałek z PO	48	32
PO-PSL, marszałek z PSL	29	12

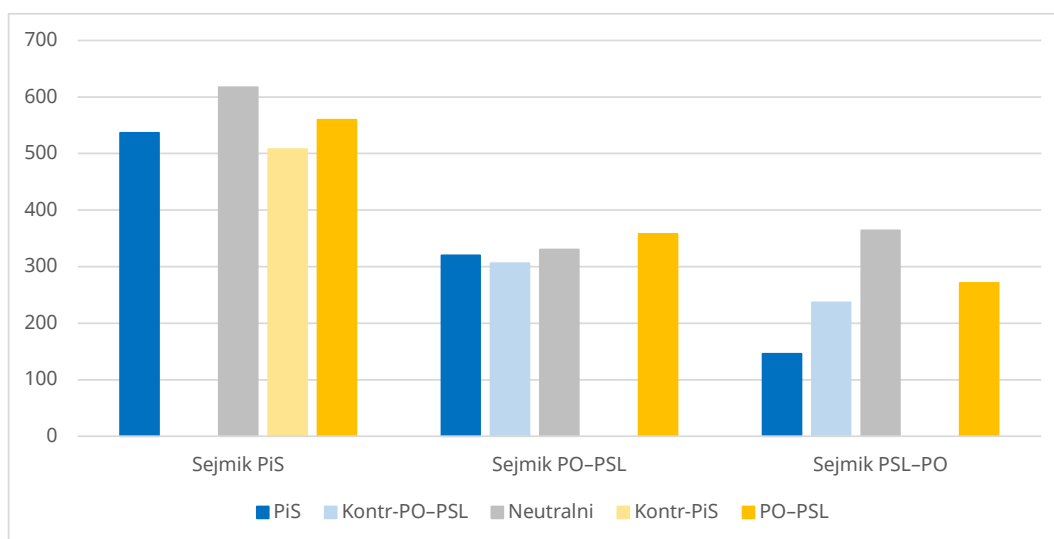
(Nie) partyjna alokacja środków z RPO w latach 2019–2021

Na rysunku 1 widać, że stopień politycznego „skrzywienia” alokacji funduszy jest nieporównanie mniejszy niż w opisywanych we wcześniejszych raportach decyzjach o dotacjach przyznawanych przez rząd. Dotyczy to także województw rządzonych przez Prawo i Sprawiedliwość, a zatem tę samą partię, która sprawuje władzę w skali kraju. Stosunkowo największe są różnice przyznanych środków w zależności od orientacji politycznej wójta w województwach z koalicją PO-PSL i marszałkiem wywodzącym się z PSL. W tej grupie województw różnica między wartością dotacji otrzymanych przez gminy z wójtem z PSL i przez gminy z wójtem z komitetu lokalnego okazała się jedyną istotną statystycznie<sup>8</sup>. Ale także i w tym przypadku jest ona znacznie mniejsza niż te opisywane wcześniej w raportach Flisa i Swianiewicza, gdzie różnica między funduszami otrzymanymi przez gminy „prorządowe” i „opozycyjne” była

<sup>8</sup> Przy poziomie istotności 0,05.

często kilkukrotna, a w skrajnym przypadku nawet dziesięciokrotna. Zdarzają się też różnice zaskakujące, bo pokazujące zniekształcenie w przeciwnym do spodziewanego kierunku. Na przykład w województwach rządzonych przez PiS minimalnie wyższe dotacje otrzymywały gminy z wójtami z PO lub z PSL niż gminy z wójtami związanymi z opcją rządzącą. Analogiczna sytuacja miała miejsce w województwach, gdzie marszałek pochodził z PO. Podkreślimy jednak jeszcze raz, że są to różnice bardzo niewielkie i nieistotne statystycznie.

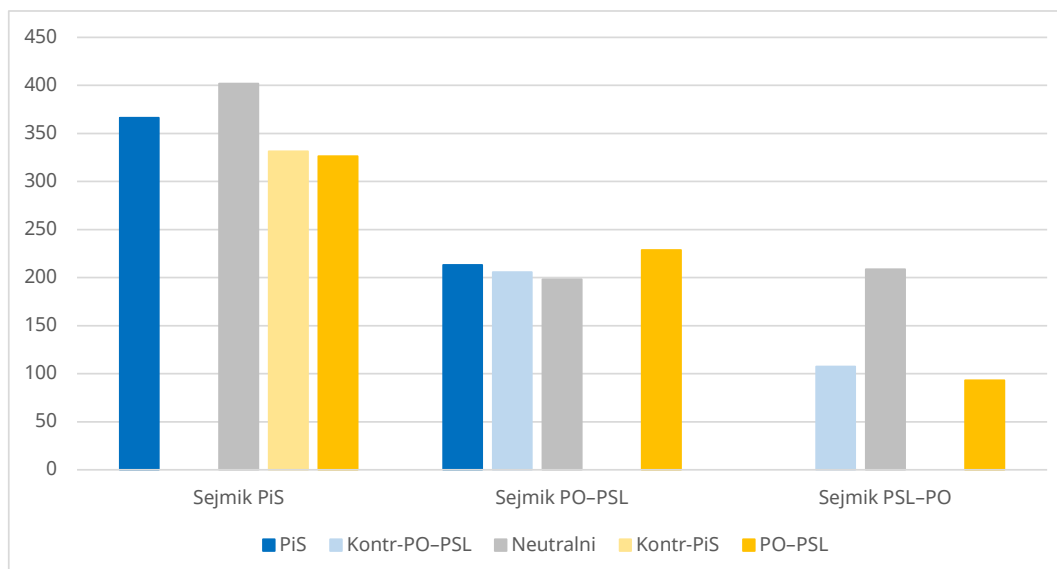
Rys. 1. Dotacje unijne z RPO w przeliczeniu na mieszkańca z lat 2019–2021 (średnia)



Ale dane przedstawione na rysunku 1 oparte są na wartościach średnich, które bywają czasem zniekształcone przez pojedyncze, ekstremalnie różniące się od przeciętnych, wartości. Dla pewności przedstawiamy też te same dane, przyglądając się medianie wartości (która odpowiada wielkości dotacji otrzymanej przez przeciętną gminę – por. rys. 2). Obraz jest bardzo podobny do tego z rysunku 1. W przypadku województw z marszałkiem z PSL mediana dotacji otrzymywanych przez gminy z wójtami z PiS wynosi 0, co oznacza, że co najmniej połowa gmin zaliczonych do tej grupy wcale nie otrzymała dotacji ze środków RPO.

Przedstawione dotychczas dane sugerują więc, że wojewódzkie władze samorządowe, bez względu na orientację polityczną, znacznie częściej niż decydenci szczebla krajowego kierują się w swoich decyzjach alokacyjnych kryteriami innymi niż polityka partyjna.

Rys. 2. Dotacje z RPO *per capita* 2019–2021 (mediana)



Powyższe analizy obarczone są jednak mankamentem, zakładają bowiem skoncentrowanie się na tylko jednym, politycznym kryterium doboru projektów. Tymczasem poszczególne konkursy w ramach RPO (różne w każdym z województw) mogą zawierać preferencje np. dla gmin określonej wielkości albo np. dla samorządów poniżej pewnego progu zamożności. Jeśli więc gminy z wójtami związanymi z poszczególnymi ugrupowaniami politycznymi różnią się systematycznie ze względu na swoją wielkość lub poziom zamożności, może to wpływać na przedstawiane wyżej wyniki i prowadzić do mylących wniosków. Przykłady takich prawdopodobnych zależności to obecność wójtów związanych z PSL przede wszystkim w gminach małych albo większe prawdopodobieństwo wójtów związanych z PiS w gminach mniej niż przeciętnie zamożnych.

Chcąc więc sprawdzić, czy powyżej prezentowane wyniki są odporne na takie zniekształcenia, przeprowadziliśmy powtórny analizę, ale dla mniejszej grupy bardziej jednorodnych gmin. W tej ponowionej analizie uwzględniliśmy gminy spełniające łącznie dwa warunki:

- nie są ani bardzo małe, ani nie są dużymi i średnimi miastami. Grupa składa się więc tylko z gmin liczących w 2019 roku między 5 a 20 tysięcy mieszkańców;
- odznaczają się przeciętną zamożnością – ich dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 roku mieściły się w przedziale 3000–3500 złotych<sup>9</sup>.

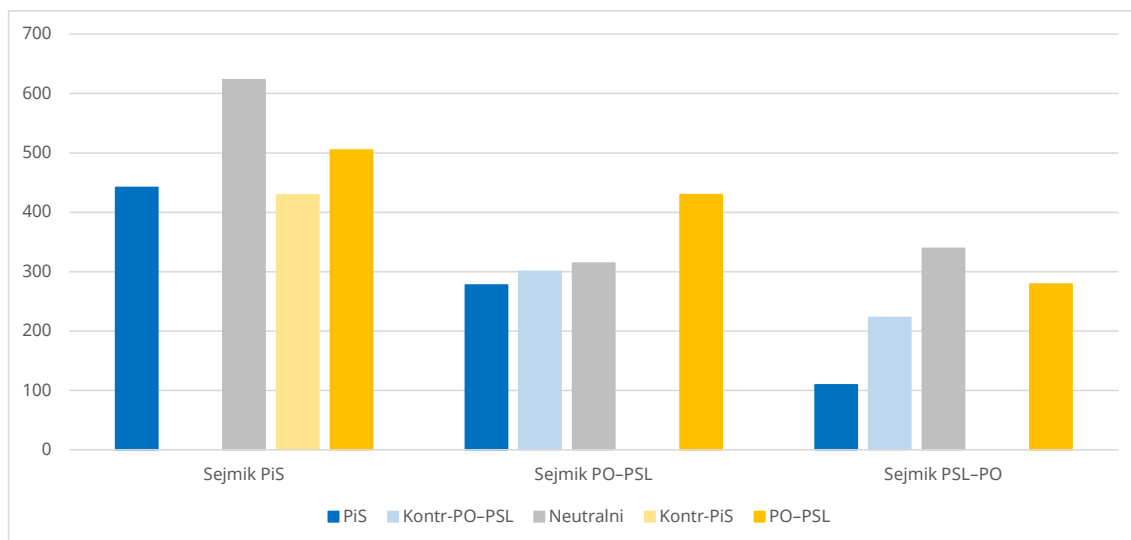
Wyodrębniona w ten sposób grupa liczy 798 gmin (czyli obejmuje prawie 1/3 populacji). Pewną wadą tego testu jest niewielka liczebność gmin zaliczonych do niektórych kategorii. Na przykład w analizowanym w ten sposób zbiorze znajduje się tylko 9 gmin położonych w województwach z marszałkiem wywodzącym się z PO, a rządzonych przez wójtów z PiS. Gdy jednak powiększymy tę grupę o gminy rządzone przez wójtów/burmistrzów wywodzących się z niepartyjnych komitetów lokalnych, którzy wygrali w wyborach, kandydując przeciw pretendentowi wspieranemu przez koalicję PO–PSL rządzącą na poziomie wojewódzkim, liczebność gmin w tej grupie przekracza już 30. W jeszcze jednym przypadku liczebność grupy gmin jest nieco niższa niż 30 (przy czym, podobnie jak w sytuacji omówionej powyżej, po dołączeniu gmin z wójtami/burmistrzami niepartyjnymi konkurującymi z kandydatem wspieranym przez koalicję PO–PSL ten problem zostaje zniwelowany). Zagrożeniem w sytuacjach tak niskiej liczebności grup jest możliwość zniekształcenia wyniku przez pojedyncze, ekstremalne przypadki wynikające z przyczyn trudnych do uwzględnienia w analizie.

Wyniki takiej analizy przedstawione są na rysunku 3. Obraz jest dość podobny do prezentowanego wcześniej, a opartego na danych o wszystkich gminach. Jedyna rzucająca się w oczy różnica to zdecydowanie niższe niż w innych grupach dotacje otrzymywane przez gminy rządzone przez wójtów z PiS w województwach, w których funkcję marszałka sprawuje polityk z PSL. Różnica w stosunku do gmin z włodarzem nieposiadającym wyraźnej afiliacji politycznej albo rządzonej przez wójtów związanych z PO lub PSL jest ponad dwukrotna. Może to wskazywać na zjawisko pojawiającego się w tych regionach klientelizmu politycznego, choć stwierdzenie to trzeba opatrzyć dwoma komentarzami. Po pierwsze, mówimy o wspomnianym już wcześniej przypadku, gdzie liczebność grupy gmin jest dość mała (N=27), a zatem wnioski o charakterze uogólniającym należy formułować z dużą wstrzeźliwością. Podobnie jak w prezentowanych wcześniej analizach wszystkich gmin, jedyna różnica istotna statystycznie to ta między gminami w regionach z marszałkiem związanym z PSL, rządzonych przez wójtów z PiS a gminami rządzonymi przez wójtów wywodzących się z komitetów lokalnych. Wszystkie pozostałe różnice między wartościami przedstawionymi na rysunku 3 nie spełniają kryterium istotności statystycznej. Po drugie, tak duża (ponad dwukrotna) różnica nie może być zignorowana, ale jest i tak

<sup>9</sup> Pod uwagę bierzemy łączne dochody budżetowe z wyłączeniem otrzymywanych dotacji celowych.

znacznie mniejsza od dysproporcji raportowanych w analizach Jarosława Flisa i Pawła Swianiewicza, które odnoszą się do programów realizowanych na szczeblu krajowym, gdzie różnice między wielkością dotacji otrzymywanych przez gminy rządzone przez opozycję a tymi zarządzanymi przez polityków opcji rządzącej były czasem nawet dziesięciokrotne.

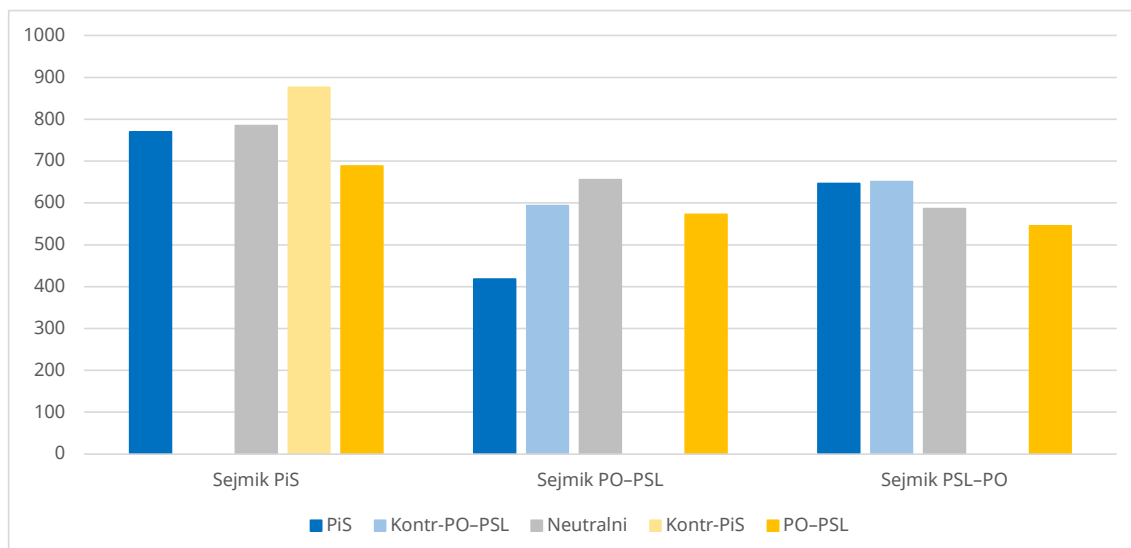
Rys. 3. Dotacje z RPO *per capita* (2019–2021, średnie dla gmin przeciętnej wielkości i zamożności)



## Jak było wcześniej? Alokacja środków RPO w kadencji 2014–2018

Sytuacja w poprzedniej kadencji – kiedy tylko w jednym województwie (podkarpackim) na poziomie regionalnym rządziło Prawo i Sprawiedliwość, a w pozostałych dominowała koalicja PO–PSL – nie różniła się zasadniczo od tej opisywanej powyżej. Różnice między wielkością dotacji z RPO *per capita* otrzymywanych przez gminy o różnej orientacji politycznej wójtów/burmistrzów były bardzo niewielkie (spordycznie także w odwrotnym od spodziewanego kierunku, tzn. sugerującym, że zarządy województw silniej wspierały swoich przeciwników niż zwolenników politycznych) i niemal bez wyjątku nieistotne statystycznie (por. rys. 4).

Rys. 4. Dotacje z RPO *per capita* (2014–2018, średnie)

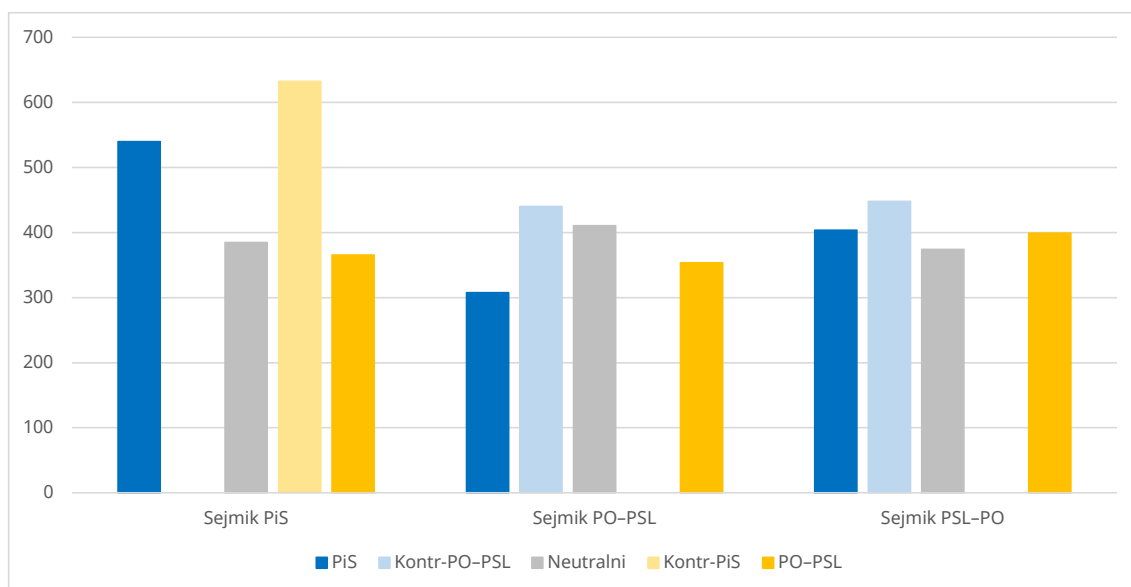




Z ostrożności metodycznej zauważmy także, że w jednym przypadku liczebność badanej grupy jest bardzo mała. Odnosi się to do gmin rządzonych przez wójtów z PO lub PSL w województwie podkarpackim, jedynym w tej kadencji województwie rządzonym przez PiS (N=6). Ale z danych przedstawionych na rysunku 4 wyraźnie widać, że połączenie tej grupy z grupą gmin, których wójt wywodzi się z komitetu lokalnego, ale w wyborach pokonał kandydata PiS (i powiększenie w ten sposób liczebności grupy do 71), nie zmieniałoby ogólnego obrazu zróżnicowań.

Obraz nie zmienia się także zasadniczo, jeśli pod uwagę weźmiemy nie wartości średnie, ale mediany (por. rys. 5). Ewentualna teza – formułowana na podstawie wrażenia optycznego z oglądania rysunku – o dyskryminacji gmin rządzonych przez wójtów związanych z partiami opozycyjnymi, w województwie zarządzanym przez polityków PiS byłaby bardzo ryzykowna ze względu na wspomnianą już bardzo małą liczebność grupy samorządów, do których teza miałaby się odnosić.

Rys. 5. Dotacje z RPO *per capita* 2014–2018 (mediany)



Przypomnijmy jeszcze, że także we wcześniejszych okresach (podczas realizacji ZPORR 2004–2006 oraz RPO 2007–2013) nie obserwowano takiego politycznego skrzywienia dotacji z funduszy europejskich pozostających w dyspozycji władz wojewódzkich (por. wyniki przytaczane wcześniej w przypisie 5).

Niemniej jednak przekonanie o wpływie przynależności partyjnej na decyzje alokacyjne już w minionych latach było dość często spotykane w opinii publicznej, a także w niektórych wypowiedziach samorządowców. Świadczą o tym poniższe cytaty z wywiadów z badań prowadzonych w latach 2006–2007 oraz w roku 2012<sup>10</sup>:

10 A. Bukowski, *Zaufanie – brakująca funkcja reprodukcji systemowej. Bariery w dystrybucji środków unijnych w świetle teorii systemu autopojetycznego Niklasa Luhmanna*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 2 (4), s. 67–95; P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, *Profesjonalizacja absorpcji funduszy: beneficjenci samorządowi centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

*Tak, no dostają telefon: Słuchaj, tam dzielcie pieniądze na to i na to, to jest nasza ta gmina, tam rozumiesz, to jest nasz człowiek, więc on musi dostać, jak nie dostanie, to będzie awantura. To po co ty tam jesteś? Co to znaczy, że Platforma, jak są nasi [w zarządzie województwa], nie dostanie? Marszałek jednego z województw<sup>11</sup>.*

*Nie mówię, że to ma jakiś konkretny wpływ, ale sprawia, że ma się poczucie, że można liczyć na jakąś przychylność. To są mimo wszystko polityczne poglądy czy przynależność partyjna. Jak np. jest władza powiedzmy z PiS-u, a prezydent z PO, to czuje się mniej komfortowo (...) Ja jestem bezpartyjny, ale wiem o tym, że jeśli jakiś kolega jest z jakiejś partii i wie, że gdzieś ma iść, to czuje, wydaje mu się, że będzie gorzej przyjęty, bo jest z innej partii. Prezydent miasta, Śląsk<sup>12</sup>.*

*Do dziś wypomina mi na przykład zaprzyjaźniony z nami burmistrz X, że nasz projekt na rewitalizację deptaku został przepchnięty zupełnie nieprawidłowo, ponieważ nie spełnia kryteriów podstawowych, ale decyzja polityczna była taka, że trzeba nam pomóc. Ja się z tego cieszę, ale prawda jest taka... Trzeba było nam pomóc, bo projekt był ważny dla całego województwa. To jest kryterium polityczne, ale nie w sensie jakichś rozgrywek partyjnych, tylko w sensie polityki regionalnej. Ale z drugiej strony te projekty, których nie udało się zrealizować, to w dwóch przypadkach takie, które wyleciały dlatego, że zarząd województwa nie darzył sympatią mojego szanownego poprzednika, który utożsamiał się z ekipą o odmiennej orientacji politycznej. I, przepraszam za kolokwializm, z hukiem wylatywały wszystkie projekty możliwe. Burmistrz miasta<sup>13</sup>.*

Nie można rzecz jasna wykluczyć, że sytuacje opisywane przez cytowanych powyżej respondentów faktycznie miały miejsce, ale były sporadyczne i nie przekładały się na uchwytne statystycznie prawidłowości dotyczące rozkładu dotacji.

## **Wpływ miejsca urodzenia i zamieszkania członków zarządów województw**

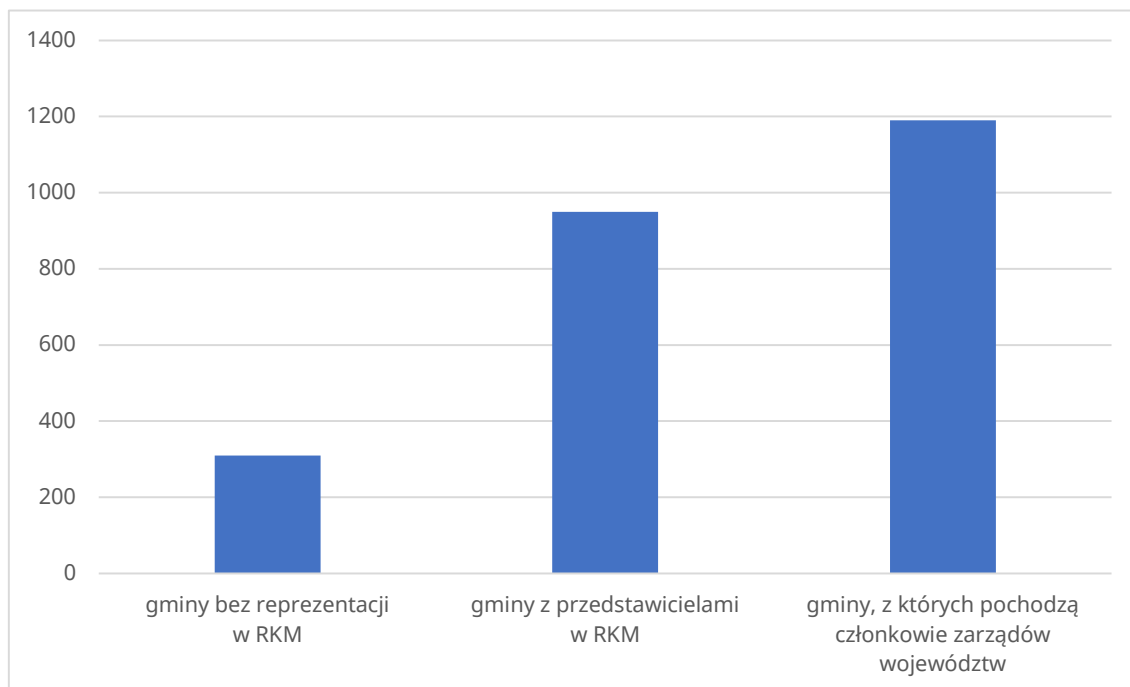
Z badań dotyczących realizacji pierwszych regionalnych programów unijnych w Polsce (ZPORR 2004–2006 oraz RPO 2007–2013) wynikało, że większe znaczenie od przynależności partyjnej polityków wojewódzkich i gminnych miało coś, co można by nazwać „lojalnością terytorialną” decydentów. Gminy, z których pochodzili marszałkowie lub wicemarszałkowie województwa, a w mniejszym stopniu także gminy, które miały swoich przedstawicieli w gremiach współdecydujących o programach (Regionalne Komitety Sterujące dla ZPORR 2004–2006 i Regionalne Komitety Monitorujące 2007–2013), miały znacząco większe szanse na wyższe dotacje. Zależność ta była wyraźnie widoczna bez względu na to, czy braliśmy pod uwagę średnią wielkość dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca, medianę tej wielkości czy też odsetek gmin, które w ogóle nie otrzymały żadnej dotacji. Przykład takiej prezentowanej wcześniej analizy zawiera rysunek 6.

11 Cyt. za: A. Bukowski, *Zaufanie – brakująca funkcja...*, dz. cyt., s. 80.

12 Cyt. za: P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, *Profesjonalizacja absorpcji funduszy...*, dz. cyt., s. 46.

13 Tamże, s. 45.

Rys. 6. Odsetek gmin, które nie otrzymały dotacji z RPO 2007–2013, a pochodzenie członków zarządów województw i przedstawicieli samorządów w Regionalnych Komitetach Monitorujących



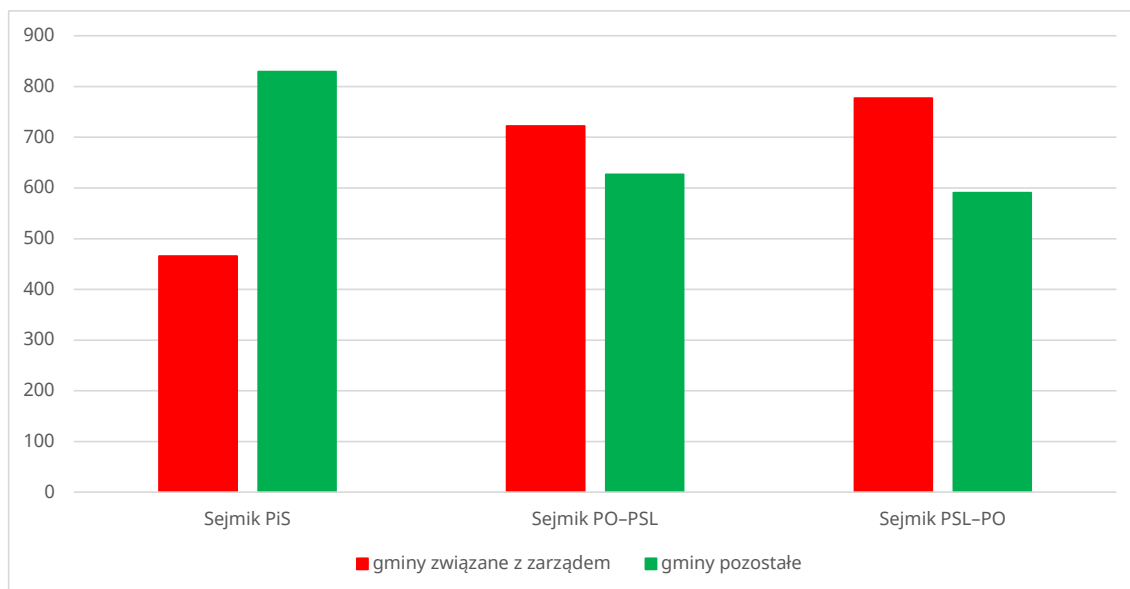
Przy czym interpretacja danych z rysunku 6 nie jest wcale tak oczywista, jak może się wydawać na pierwszy rzut oka. Mimo jednoznacznej wymowy zestawień, trzeba być bardzo ostrożnym w formułowaniu tezy, że stanowisko w zarządzie, a także członkostwo w Regionalnych Komitetach Monitorujących stanowiły przede wszystkim narzędzie skutecznego lobbingu i wywierania nacisków w obronie indywidualnych interesów poszczególnych jego członków i powiązanych z nimi samorządowców. Trzeba bowiem mieć cały czas na względzie fakt, że skład RKM był pochodną poparcia udzielanego ich członkom przez różnego typu gremia i instytucje sceny regionalnej, a w przypadku zarządu województwa wynikiem demokratycznych wyborów. Członkostwo w instytucjach zarządzających RPO, a także wybór do zarządu województwa mogą więc być równie dobrze postrzegane jako wtórne wobec osiągnięć, aktywności i ogólnej rozpoznawalności poszczególnych polityków lokalnych. Można przypuszczać, że wiele gmin, z których wywodzili się członkowie zarządów województw lub RKM, osiągnęłyby porównywalną skuteczność w pozyskiwaniu środków europejskich, nawet gdyby nie miały swoich przedstawicieli w tych instytucjach, po prostu dlatego, że były to jednostki aktywne i dobrze zarządzane. Złożone analizy statystyczne, w których pozycja w sieci kontaktów społecznych kontrolowana jest przez wcześniejsze wskaźniki aktywności i skuteczności gmin, wykazywały, że fakt reprezentacji w instytucjach zarządzających ZPORR i RPO pozostawał istotny, choć jego samodzielny wpływ na częstość i wielkość pozyskiwania dotacji był daleko mniejszy, niżby to sugerował rzut oka na rysunek 6.

Z punktu widzenia niniejszego raportu ciekawe jest jednak przede wszystkim pytanie, czy podobne zróżnicowanie utrzymywało się także w kolejnych latach, w czasie realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych 2014–2021.

Dane odnoszące się do lat 2014–2018 przedstawione na rysunku 7 wskazują, że współczesna sytuacja jest pod tym względem odmienna niż obserwowana w pierwszych latach realizacji programów unijnych w Polsce. Różnice między przeciętną wielkością dotacji otrzymywanych przez gminy związane (miejsmem zamieszkania lub miejscem urodzenia) z marszałkami lub wicemarszałkami województwa a wysokością dotacji w gminach pozostałych w żaden sposób nie wskazują na uprzywilejowanie tej

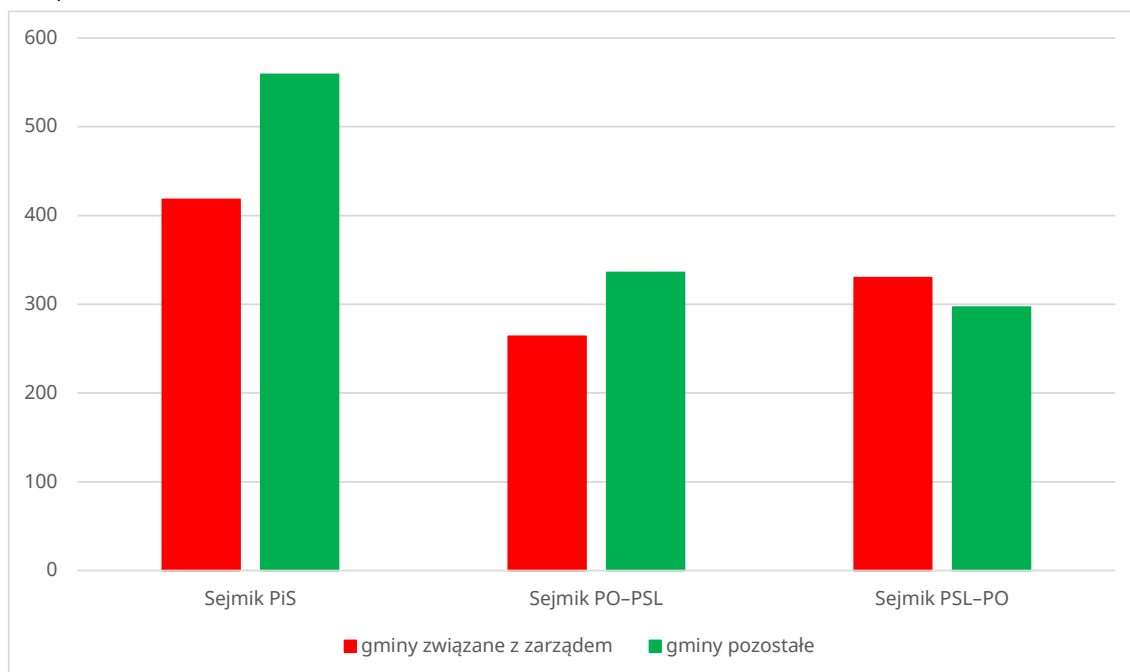
pierwszej grupy. Różnica między środkami otrzymywanymi przez obie wyróżnione grupy jest albo nieznaczna (różnice pomiędzy średnimi dotacjami *per capita* nie są istotne statystycznie), albo wręcz może sugerować, że decydenci „małych ojczyzn” gorzej traktowali członków zarządów województw.

Rys. 7. Dotacje z RPO *per capita* (średnie) a miejsca zamieszkania lub urodzenia marszałków i wicemarszałków (2014–2018)



Podobnie wyglądała sytuacja w latach 2019–2021 (por. rys. 8). Nie sugerujemy rzecz jasna, że część marszałków województw świadomie dąży do ograniczania wielkości środków biegnących do ich rodzinnych miast i faworyzowania innych gmin w województwie. Obserwowane na rysunkach 7 i 8 zróżnicowania mogą się wiązać z innymi cechami, które nie znajdują się w centrum naszych analiz w tym opracowaniu. Ale nie ulega wątpliwości, że zebrane przez nas dane nie dają żadnych podstaw do twierdzenia o powszechności faworyzowania swoich „małych ojczyzn” przez włodarzy samorządów wojewódzkich. Podobnie jak w poprzedniej kadencji różnice w średnich dotacjach z RPO pomiędzy grupami gmin związanych z zarządem oraz gmin pozostałych nie są istotne statystycznie.

Rys. 8. Dotacje z RPO *per capita* (średnie) a miejsce zamieszkania lub urodzenia marszałków i wicemarszałków (2019–2021)



## Podsumowanie

Wyniki przedstawionych analiz wydają się nieoczywiste, a zarazem można je określić mianem optymistycznych. Wbrew temu, czego można by się spodziewać, zjawisko klientelizmu politycznego – wspierania „swoich” i dyskryminowania przeciwników politycznych przy rozdziale środków pozostających w dyspozycji samorządów wojewódzkich – jest albo niezauważalne, albo przyjmuje stosunkowo niewielkie rozmiary. Co ciekawe, stwierdzenie to odnosi się w zasadzie do wszystkich „kolorów” władz regionalnych, bez względu na to, czy dominującą siłą polityczną są obecne partie opozycyjne, czy też rządzące Prawo i Sprawiedliwość. Jest to wyraźny kontrast w stosunku do sytuacji obserwowanej przy okazji rozdziału dotacji z ostatnich programów rządowych (Fundusz Dróg Samorządowych, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, Program Inwestycji Strategicznych). Jak można interpretować tę różnicę? Sądzimy, że można wskazać kilka czynników, które być może są komplementarnymi, a nie konkurencyjnymi wyjaśnieniami tej sytuacji.

Po pierwsze, w Regionalnych Programach Operacyjnych obowiązują wyraźnie określone reguły postępowania prowadzącego do selekcji wniosków przeznaczonych do dofinansowania. Wprawdzie reguły te mają charakter dość ogólny, nie powstrzymują niemerytorycznej manipulacji wynikami konkursów. Z wcześniejszych badań wiemy, że eksperci powoływani do oceny nie są całkiem odizolowani od potencjalnych prób wpływania na ich oceny. Nie wszystkie kryteria zapisane w regulaminach konkursów pozwalają w sposób w pełni obiektywny różnicować złożone wnioski, zwłaszcza jeśli dotyczą podobnych projektów realizowanych w różnych miejscach. Ale jednak samo istnienie tych spisanych procedur stanowi pewne zabezpieczenie przed dowolnymi decyzjami politycznymi. Takiego zabezpieczenia w kolejnych konkursach rządowych w znacznym stopniu brakowało.

Po drugie, sam fakt, że chodzi o środki finansowane z funduszy unijnych, powoduje, że ich wykorzystanie podlega potencjalnej kontroli. Przy całej świadomości niedoskonałości unijnych mechanizmów kontrolnych w tym zakresie już informacja, że istnieją zewnętrzne instytucje, które mogą przeprowadzić ocenę wykorzystania, a nawet (w określonych przypadkach) wyciągać konsekwencje finansowe odnoszące się do popełnionych błędów lub nadużyć, stanowi pewien hamulec dla niewłaściwych zachowań. Niestety, mechanizmy finansowania znacznej części programów rządowych są takiej zewnętrznej kontroli pozbawione.

W końcu po trzecie, uzyskane wyniki można traktować jako jeszcze jeden argument na rzecz „pochwały decentralizacji”. To właśnie do decentralizacji zmierzały zasadnicze zmiany organizacyjne administracji publicznej w najbardziej rozwiniętych krajach już pod koniec XX wieku<sup>14</sup>. Mechanizmy kontroli politycznej i społecznej – wprawdzie bardzo niedoskonałe – funkcjonują często w polskich samorządach lepiej niż w administracji rządowej. Dzieje się tak choćby dlatego, że odtworzenie łańcucha decyzyjnego jest łatwiejsze, a rezultaty podejmowanych decyzji są bliższe decydentowi. Pośrednio nasze wyniki są więc jeszcze jednym argumentem przeciwko centralizacji, która jest ważnym elementem programu politycznego rządu Zjednoczonej Prawicy.

Na uzyskane przez nas wyniki można patrzeć optymistycznie także z perspektywy porównywania zmian, które mają miejsce wraz z upływem czasu. Jeszcze dziesięć lat temu w odniesieniu do rozdzielania środków unijnych przez samorządy regionalne dość często słyhać było opinie, wskazujące na utrwalanie się klientelizmu politycznego i kolonizacji administracji przez politykę. Przytaczaliśmy wcześniej w tym raporcie cytaty ilustrujące takie przekonanie. Wyniki przeprowadzonych przez nas analiz

14 P. John, *Local Governance in Western Europe*, London–New Delhi 2001; J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, red. M. Marody, Warszawa 2004, s. 420–440.

sugerują, że przynajmniej w zakresie wykorzystywania funduszy Regionalnych Programów Operacyjnych czynniki klientelistyczne związane z polityką partyjną mają współcześnie bardzo ograniczone znaczenie.

**Autorzy opracowania składają podziękowania dr Annie Kurniewicz za pomoc w gromadzeniu i wstępnym porządkowaniu danych źródłowych niezbędnych w przeprowadzonych analizach.**

**Paweł Swianiewicz** – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Zakładu Badań Społeczno-Ekonomicznych w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.

**Julita Łukomska** – adiunkt w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
faks (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska  
Korekta: Izabella Sariusz-Skąpska  
Warszawa 2022  
ISBN 978-83-66544-46-8