

Marian Kachniarz, Szymon Szewrański

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
e-mails: marian.kachniarz@upwr.edu.pl; szymon.szewranski@upwr.edu.pl

LOKALNY WYMIAR FUNDUSZY EUROPEJSKICH W POLSCE I CZECHACH

LOCAL DIMENSION OF EUROPEAN FUNDS IN POLAND AND CZECHIA

DOI: 10.15611/pn.2018.517.06
JEL Classification: H11, H21, H72

Streszczenie: Artykuł przedstawia analizę wykorzystania środków unijnych przez gminy w dwóch sąsiadujących ze sobą regionach – województwie dolnośląskim (Polska) i kraju Hradec Kralove (Czechy). Łącznie przeanalizowano 580 gmin (168 po stronie polskiej i 412 po stronie czeskiej). Główne cele artykułu to analiza przestrzenna oraz wykazanie różnic w sposobie dystrybucji funduszy strukturalnych. Szczególnie próbowano zweryfikować hipotezę o efekcie skali – większej sprawności w pozyskiwaniu dotacji przez jednostki większe. Wyniki badań pozwalają na wyciągnięcie kilku kluczowych wniosków. Gminy polskie mają większy wpływ na kształtowanie polityki lokalnej, co powoduje, że pozyskują więcej środków niż ich odpowiedniki po stronie czeskiej. W naszych badaniach nie udowodniono efektu skali zarówno po stronie polskiej, jak i czeskiej, nie wykazano także istotnych zależności przestrzennych.

Słowa kluczowe: środki unijne, efekt skali, samorząd terytorialny.

Summary: The paper presents an analysis of the use of EU funds by municipalities in two neighboring regions – the Lower Silesian Voivodship (Poland) and the Hradec Kralove region (Czechia). In total, 580 communes were analyzed (168 on Polish and 412 on the Czech side). The main aim of the paper was spatial analysis and the demonstration of differences in the distribution of structural funds. The hypothesis of the scale effect – greater efficiency in gaining subsidies by larger units – was especially tried. The results of the research allow for a few key conclusions. Polish municipalities have a greater influence on shaping local politics, which means that they obtain more funds than their counterparts on the Czech side. Our research has not proved the economies of scale, both on the Polish and Czech side. No significant spatial dependencies have been demonstrated either.

Keywords: EU funds, effect of scale, local government.

1. Wstęp

Prowadzona przez władze lokalne polityka rozwoju lokalnego jest wyrazem częściowej autonomii i upodmiotowienia społeczności lokalnych. Działania samorządu są szczególnie ważne w likwidacji różnic przestrzennych w rozwoju i tworzeniu spójnych układów terytorialno-gospodarczych. W literaturze można spotkać wiele definicji rozwoju lokalnego [Głuszczyk 2011, s. 68; Broł 2006, s. 13; Sztando 2017, s. 25]. Dużo uwagi poświęca się w nich przyczynom zróżnicowania przestrzennego procesów rozwojowych. Część opracowań wskazuje na istotną rolę procesów decentralizacyjnych i zwiększania autonomii lokalnej [Devas, Delay 2006, s. 345], inne zaś zwracają uwagę na znaczenie sprawności instytucji [Rodríguez-Pose 2006, s. 345; Kachniarz 2012, s. 185] i zdolności do absorpcji funduszy i przekształcania efektów tych programów w zrównoważony wzrost gospodarczy i społeczny [Caldas i in. 2018, s. 910].

Ze względu na przedmiot niniejszego artykułu należy zwrócić uwagę na grupę opracowań dotyczącą ekonomii skali w działaniu samorządów. Poszukują one zależności pomiędzy wielkością samorządu a sprawnością jego funkcjonowania. Przeglądu takich badań dokonali Tavares [2018] i Swianiewicz [2017]. Wielu autorów ostrożnie ocenia wyniki swoich badań jako niejednoznaczne. Część z nich stwierdza, że różnice w kosztach jednostkowych małych i dużych jednostek administracyjnych są mniejsze od oczekiwanych. Sytuacja ta odzwierciedla fakt, że kwestia optymalnej wielkości gmin jest typowym *wicked problem*, na który nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Podobne rezultaty uzyskano, badając efekt skali w samorządach polskich [Kachniarz 2010, s. 31 i w Czechach [Matějová, Nemeč, Křápek 2017, s. 58].

Do prowadzenia przez władze działań niezbędne jest zapewnienie źródeł ich finansowania. Obok dochodów publicznych i przychodów publicznych wymienia się oddzielnie środki programów strukturalnych Unii Europejskiej. Stopień wykorzystania tych źródeł finansowych może w efekcie przyczyniać się do wzrostu poziomu życia na danym obszarze [Przybyła, Kulczyk-Dynowska, Kachniarz 2014, s. 194].

Zarówno w Polsce, jak i w Czechach znaczna część środków unijnych była wydatkowana przez samorządy lokalne. W Polsce było to ponad 30% całego dofinansowania, w Czechach ta wartość była nieco niższa – ok. 25%, i w większej części wydatkowana była przez samorząd regionalny. Wpływ na to zróżnicowanie może mieć różna struktura samorządu terytorialnego. Średnia gmina w Polsce ma 15 tysięcy mieszkańców, podczas gdy w Czechach fragmentacja tego poziomu samorządu lokalnego jest 10 razy większa – przeciętna gmina ma około 1,5 tysiąca mieszkańców. Rodzi się zatem pytanie, czy zróżnicowana struktura jednostek administracyjnych po obu stronach granicy wpływa na efektywność wykorzystania funduszy UE przez społeczności lokalne?

Głównym celem pracy jest analiza przestrzenna wykorzystania funduszy unijnych w gminach polskich i czeskich. Badaniami objęto w sumie 580 gmin z sąsiadujących regionów Dolnego Śląska (168) i kraju Hradec Kralove (412). Skupiały się one na

projektach realizowanych bezpośrednio przez urzędy gminne, pomijając inne inicjatywy podejmowane na ich terenie (np. przez przedsiębiorstwa prywatne).

2. Metodyka badań

Przedmiot badań

By odpowiedzieć na pytanie o różnice w wykorzystaniu środków unijnych w samorządach polskich i czeskich, zdecydowano się na wybór dwóch sąsiadujących ze sobą regionów – kraju Hradec Kralove oraz województwa dolnośląskiego. Połączone są one granicznym pasmem Sudetów, o podobnej charakterystyce społeczno-gospodarczej [Potocki, Kachniarz, Piepiora 2014, s. 192]. Oba regiony różnią się za to strukturą samorządu terytorialnego. Fragmentacja gmin jest przeciętnie 10-krotnie większa po stronie czeskiej. W efekcie średnia gmina w województwie dolnośląskim ma około 15 tys. mieszkańców, a w regionie Hradec Kralove jest to tylko 1,5 tys. Stolica Dolnego Śląska – Wrocław – ma 637 tys. mieszkańców, podczas gdy Hradec Kralove ma ich 92 tys. – porównywalnie z innymi dolnośląskimi miastami, jak Wałbrzych, Legnica czy Jelenia Góra. Badaniami objęto w sumie 580 gmin – 168 z Dolnego Śląska oraz 412 z kraju Hradec Kralove. W efekcie zatem liczba gmin polskich wziętych pod uwagę w niniejszym badaniu jest ponad połowę mniejsza od liczby gmin czeskich.

W analizach uwzględniono projekty wdrażane przez administrację gminną, pomijając inne inicjatywy podejmowane na ich terenie. Ponieważ celem badania było określenie aktywności samorządów w pozyskiwaniu środków unijnych, nie uwzględniono innych grup beneficjentów, jak np. przedsiębiorców prywatnych, administracji państwowej itd.

Badaniami objęto środki z okresu programowania 2007-2013, co przy zasadzie realizacji programów $n + 2$ oznaczało w praktyce objęcie analizą lat budżetowych 2007-2015. Po stronie zarówno polskiej, jak i czeskiej wzięto pod uwagę wartość dotacji ze źródeł unijnych na współfinansowanie projektów. Nie oznacza to całkowitej wartości wdrażanych projektów, obejmujących dodatkowo wkład własny gmin, wydatki niekwalifikowane oraz datacje ze źródeł krajowych.

Źródła danych

Pozyskane dane dotyczyły dotacji ze środków programów strukturalnych UE. Nie brano pod uwagę programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) oraz funduszy norweskich, szwajcarskich i krajów należących do europejskiego obszaru gospodarczego. Informacje o wielkości środków pozyskanych przez gminy czeskie pobrano z bazy danych o projektach unijnych prowadzonej przez czeskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego [*Fondy EU*]. Dla strony polskiej wykorzystano dane ze sprawozdawczości budżetowej gmin prezentowane w Banku Danych Lokalnych Głównych

nego Urzędu Statystycznego [Bank Danych Lokalnych]. W obu przypadkach brano pod uwagę dane finansowe za lata 2007-2015.

Informacje dotyczące liczby ludności w poszczególnych gminach pozyskano z baz danych odpowiednich urzędów statystycznych. W Czechach była to baza regionalna Czeskiego Urzędu Statystycznego [Český Statistický Úřad]. W Polsce były to dane ze wspomnianego już Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Geolokalizacji danych i gmin dokonano na podstawie kodów NUTS (w Czechach) i TERYT (w Polsce) za pomocą programu oprogramowania ArcGIS 10.6.

Metody badawcze

Pierwszy etap badania polegał na doborze i wstępnej analizie wartości cech charakteryzujących dochody (dotacje) ze środków unijnych w gminach zarówno polskich, jak i czeskich. Następnie dokonano ich zsumowania za lata 2007-2015. Ponieważ dane były zestawione w walutach krajowych (CZK w Czechach i PLN w Polsce), dokonano ich przeliczenia na EUR po kursie z 5 lutego 2018 r. Przyjęto kursy banków narodowych (NBP w Polsce i ČNB w Czechach). Następnie tak uzyskane wartości sprowadzono do postaci porównywalnych, przeliczając je na 1 mieszkańca danej gminy.

W drugim etapie zestawiono tak uzyskane dane (EUR/mieszkańca) z wielkością gminy. Za to kryterium przyjęto liczbę mieszkańców. Następnie przeprowadzono analizy korelacji między tymi dwoma zbiorami danych. Do zbadania sił związku użyto współczynnika korelacji liniowej Pearsona. Do oceny współzależności między zmiennymi zastosowano skalę:

- $0 \leq |r| \leq 0,3$ słaba zależność,
- $0,31 < |r| \leq 0,6$ umiarkowana zależność,
- $0,61 < |r| \leq 1$ silna zależność.

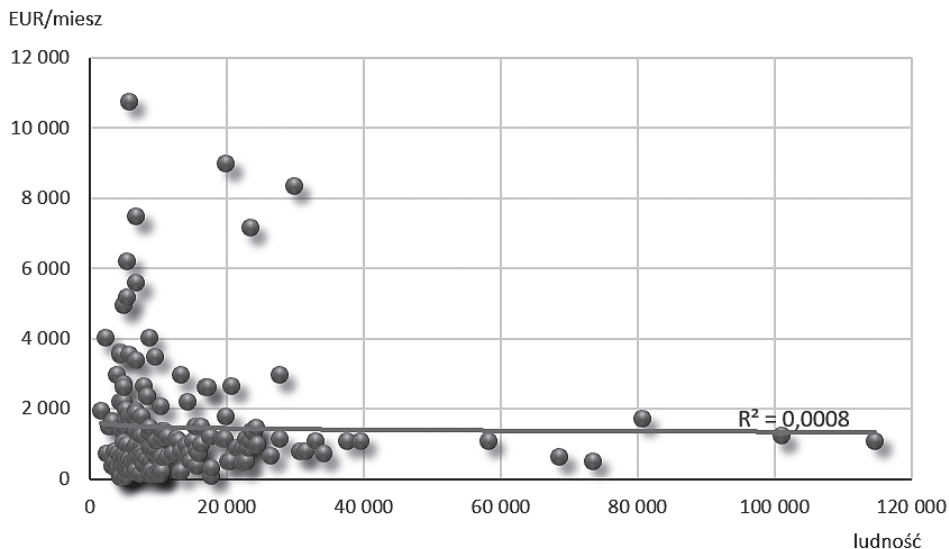
W celu uzupełnienia tego zadania dokonano także analizy graficznej korelacji w postaci wykresów prezentujących rozrzut uzyskanych wyników. Na tak uzyskane wykresy wpisano także linię regresji oraz podano wartość współczynnika determinacji R^2 . W celu lepszego zobrazowania trendów dokonano klasyfikacji gmin na 6 grup wielkościowych. Następnie wyliczono dla nich mediany wielkości uzyskanych dotacji.

Trzeci etap badań polegał na wizualizacji wyników w postaci kartogramów mapowych. W tym celu wykorzystano mapy podziału administracyjnego obu regionów oraz metody klasyfikacji dostępne w programie ArcGIS 10.6. Zdecydowano się na zastosowanie metody klas Jenksa – gminy zostały pogrupowane w klasy z granicami wyznaczonymi tam, gdzie zaistniały relatywnie duże różnice między wartościami danych. Ten etap miał na celu wykrycie ewentualnych zależności przestrzennych i zróżnicowań regionalnych uzyskanych wyników.

3. Wyniki i konkluzje

Wstępna analiza wartości zgromadzonych cech pozwala stwierdzić, że wielkość uzyskanych przez gminy dotacji była bardzo zróżnicowana. Po polskiej stronie minimalna wartość wynosiła 48 EUR (Zawidów), a maksymalna – aż 10 779 EUR na 1 mieszkańca (Zagrodno). Po stronie czeskiej były to odpowiednio 2 EUR (Kvasiny) i 6932 EUR/mieszk. (Jetřichov). Mediana na Dolnym Śląsku wyniosła 999 EUR/mieszkańca, a w regionie Hradec Kralove – 108 EUR/mieszkańca. Wartość mediany świadczy o tym, że wielkość pozyskanych przez dolnośląskie gminy dotacji była ponad 9-krotnie wyższa niż w gminach czeskich. Już same te wartości świadczą o większym znaczeniu środków unijnych w praktyce funkcjonowania gmin w Polsce. Wyraźnie zatem widać wpływ struktury administracyjnej na zakres wykonywanych zadań. Zbyt rozdrobnione gminy czeskie mają mniejszy zakres kompetencji. Ich przesunięcie na szczebel regionalny i krajowy powoduje, że dotacje unijne wędrują za tymi kompetencjami.

Porównania wielkości wykorzystanych dotacji z wielkością gmin dokonano osobno dla gmin po polskiej i czeskiej stronie. W pierwszym przypadku wartość współczynnika korelacji pomiędzy wielkością dotacji (EUR/mieszkańca) oraz liczbą mieszkańców gminy (efekt skali) wyniosła 0,0566. Po czeskiej stronie wartość korelacji była jeszcze niższa i była równa 0,0075. W obu przypadkach wskazuje to praktycznie na brak takiej zależności. Graficzna analiza danych została zaprezentowana na rys. 1. Po polskiej stronie współczynnik R^2 przybrał wartość 0,0008 (z Wrocławiem

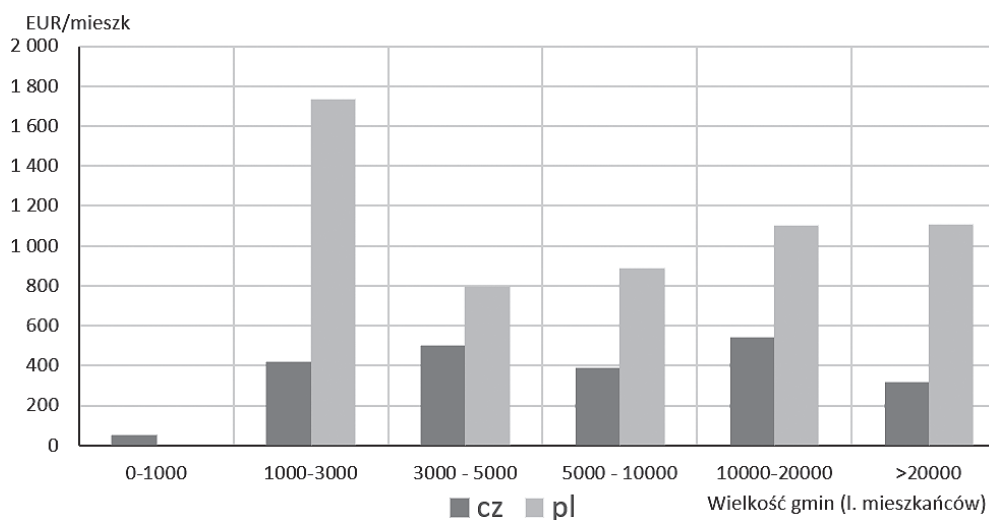


Rys. 1. Wielkość dotacji (EUR/mieszkańca) a wielkość gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

0,0032), a po czeskiej – 0,0169, co oznacza, że trudno wytłumaczyć relatywną wartość dotacji zależnością od wielkości gminy. Twierdzenie takie jest nieuprawnione także wobec dużego rozproszenia wyników. Bliższe prawdzie jest stwierdzenie, że nie ma tu zależności liniowej.

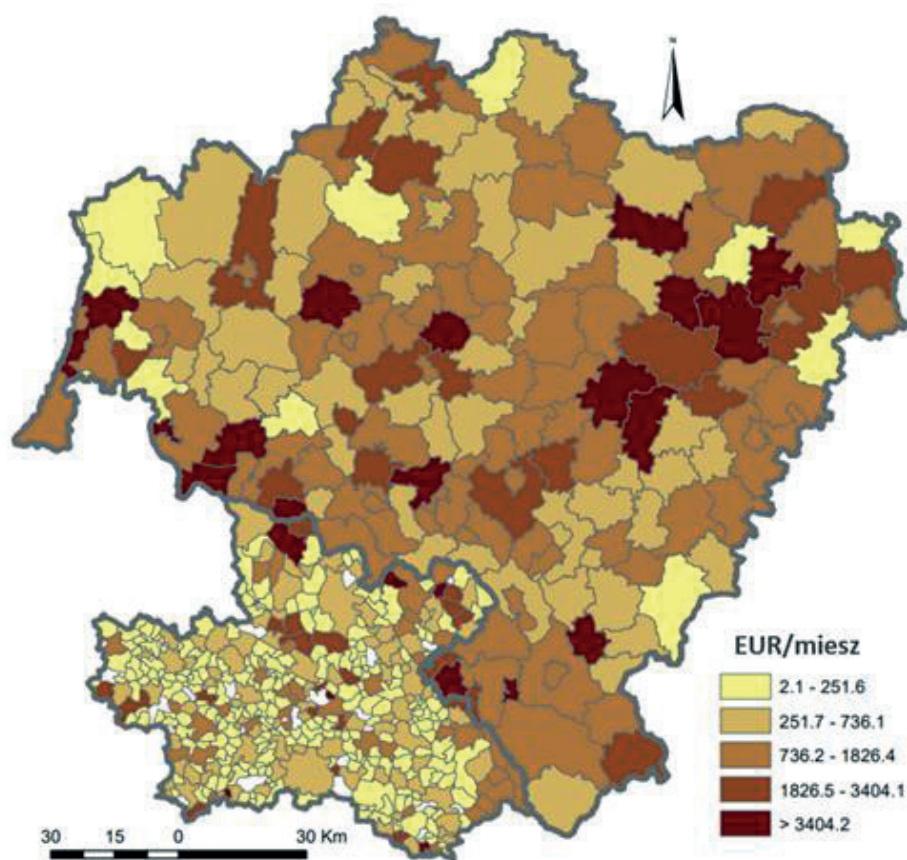
Sytuacja nie zmienia się także po sklasyfikowaniu badanych gmin na mniejsze grupy i wyliczeniu dla nich median dotacji. Rysunek 2 prezentuje wyniki takiej analizy. W najmniejszej grupie (0-999 mieszkańców) nie mieści się żadna gmina dolnośląska, dlatego występują tam tylko gminy czeskie. Oprócz dominacji wartości w gminach polskich widać wyraźnie brak zależności liniowej pomiędzy wartością dotacji a wielkością gmin. Po polskiej stronie relatywnie największe wartości dotacji (1730 EUR/mieszkańca) uzyskują najmniejsze gminy (1000 – 2999 mieszkańców). W kolejnej grupie (3000-4999 mieszkańców) wartość ta z kolei jest najniższa (795 EUR/mieszkańca), by ustabilizować się na poziomie 1100 EUR/mieszkańca w większych grupach gmin. Po czeskiej stronie sytuacja wygląda nieco inaczej – najmniejsze gminy (< 1000 mieszkańców) cechują się najniższymi wartościami dotacji (jedynie 51 EUR/mieszkańca). Wynika to z mniejszych kompetencji tych najdrobniejszych jednostek. Warto zaznaczyć, że sytuacja taka nie występuje po stronie polskiej, gdzie wszystkie gminy, bez względu na wielkość, posiadają identyczny zakres kompetencji. W następnych grupach gmin wartości te wzrastają, osiągając dwa szczyty (po ok. 500 EUR/mieszkańca) w grupach 3000-4999 i 10000-19999 mieszkańców. W pozostałych grupach (1000-2999, 5000-9999 oraz >20000) wartości te są już niższe (ok. 300 – 400 EUR/mieszkańca).



Rys. 2. Mediana wielkości dotacji w poszczególnych grupach gmin

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowane wyniki badań wyraźnie pokazują, że nie można udowodnić zależności między względną wielkością pozyskanych dotacji unijnych (na 1 mieszkańca) a wielkością gminy. Dotyczy to gmin zarówno dolnośląskich, jak i tych leżących w regionie Hradec Kralove. Można zatem uznać, że efekt skali w tym zakresie nie występuje.



Rys. 3. Przestrenny rozkład wielkości dotacji na mieszkańca w gminach na Dolnym Śląsku i regionie Hradec Kralove

Źródło: opracowanie własne.

Ostatnim etapem badań była analiza przestrzenna wielkości dotacji przypadająca na mieszkańca. Motywem było badanie sprawności działania w zależności od położenia. Wyniki zostały zaprezentowane na rys. 3. Po polskiej stronie trudno doszukać się zależności przestrzennych. Po stronie czeskiej występują pewne ogniska zwiększonej aktywności zgrupowane przede wszystkim wokół większych miast. Obszary peryferyjne z reguły cechują się niższymi dotacjami. Taki polaryzacyjny model może wynikać

ze zróżnicowania wielkości gmin – na terenach oddalonych od miast dominują gminy małe (< 1000 mieszkańców) z mniejszymi kompetencjami. W odróżnieniu od gmin w Polsce gminy czeskie mają zróżnicowane zakresy kompetencji w zależności od liczebności mieszkańców. Jak już wcześniej zauważono, mniejsze kompetencje mogą oznaczać relatywnie niższe wartości dotacji.

4. Podsumowanie

Przeciętna gmina dolnośląska jest 10-krotnie większa niż gmina w regionie Hradec Kralove. To zróżnicowanie wielkości gmin ma odzwierciedlenie w kompetencjach i skali decentralizacji niektórych usług. Dlatego gminy polskie są częściej bezpośrednimi beneficjentami projektów unijnych niż ich odpowiedniki czeskie. Po czeskiej stronie większe znaczenie w realizacji programów strukturalnych mają samorząd województwa oraz administracja rządowa. Ma to wyraz także w przeciętnej wielkości pozyskanych przez gminy środków dotacyjnych – w Polsce mediana wyniosła 999 EUR/mieszkańca wobec tylko 108 EUR/mieszkańca w Czechach. Zgodnie zatem z twierdzeniami Devasa i Delaya [2006, s. 705] zakres decentralizacji uzależniony jest od stopnia rozdrobnienia podstawowego szczebla administracji terenowej. Analogicznie z naszych badań wynika, że gminy polskie mają większy wpływ na kształtowanie polityki lokalnej.

Pomimo zróżnicowania wielkości skonsumowanych przez gminy środków po stronie zarówno polskiej, jak i czeskiej w naszych badaniach nie udowodniono efektu skali. Korelacje pomiędzy wielkością gmin a wielkością pozyskanych środków w obu regionach były bardzo niskie. W analizie graficznej, wobec znacznego rozrzutu wyników, nie stwierdzono zależności liniowej. Potwierdziła to analiza wykonana na grupach gmin sklasyfikowanych według ich wielkości. Po stronie polskiej można nawet zauważyć znamiona dysefektu skali – to najmniejsze gminy cechowały się najwyższymi wartościami mediany pozyskanych środków unijnych (EUR/mieszkańca). Po stronie czeskiej wykorzystanie środków w poszczególnych grupach gmin było bardziej zrównoważone. Nasze wyniki wpisują się we wcześniejsze obserwacje dotyczące tego problemu zarówno po stronie zarówno polskiej [Kachniarz 2012], jak i czeskiej [Matějová, Nemeč, Křápek 2017]. Przestrzec należy więc przed bezrefleksyjnym używaniem argumentu ekonomii skali jako podstawy do projektów konsolidacyjnych. Wydaje się, że większe znaczenie mają tu czynniki instytucjonalne.

Analizy przestrzenne pozwoliły na zbadanie miejsc koncentracji wykorzystania środków unijnych. Po polskiej stronie trudno doszukać się zależności przestrzennych, wielkość dotacji unijnych zależała nie tyle od położenia, ile od sprawności w ich zdobywaniu. Nieco inny obraz kształtował się po stronie czeskiej, gdzie w większej mierze występowała polaryzacja – ogniska zwiększonej aktywności zgrupowane przede wszystkim wokół większych miast. Prawdopodobnie jest to odzwierciedlenie różnic kompetencyjnych gmin, ale teza ta powinna być przedmiotem dalszych, bardziej dogłębnych badań.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 2.02.2018.
- Brol R., 2006, *Rozwój regionalny – zakres pojęciowy*, [w:] D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Caldas P., Ferreira D.C., Dollery B., Marques R.C., 2018, *municipal sustainability influence by European Union investment programs on the Portuguese local government*, Sustainability, no. 10 (4) s. 910.
- Český Statistický Úřad, <https://www.czso.cz/csu/xh>, dostęp: 2.02.2018.
- Fondy EU, Ministerstvo pro Místní Rozvoj, <http://dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/Predchozi-programova-obdobi/Programove-obdobi-2007-2013/Cerpani-v-obdobi-2007-2013>, dostęp: 2.02.2018.
- Głuszczyk D., 2011, *Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty*, *Ekonomia*, nr 5(10), s. 68-80.
- Kachniarz M., 2010, *Ekonomia skali w administracji publicznej*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 109/2010, s. 31-41.
- Kachniarz M., 2012, *Efektywność usług publicznych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Matějová L., Nemeč J., Krápek M., 2017, *Economies of scale on the municipal level: Fact or fiction in the Czech Republic?*, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 10 (1), s. 39-59.
- Potocki J., Kachniarz M., Piepiora Z., 2014, *Sudetes – cross-border region?*, *Economic Development and Management of Regions: Hradec Economic Days 2014*, s. 191-200.
- Przybyła K., Kulczyk-Dynowska A., Kachniarz M., 2014, *Quality of life in the regional capitals of Poland*, *Journal of Economic Issues*, vol. 48, iss. 1, s. 181-195.
- Rodríguez-Pose A., 2006, *Do institutions matter for regional development?*, *Regional Studies*, no. 47/7, s. 1034-1047.
- Swianiewicz P., Gendźwił A., Zardi A., 2017, *Territorial Reforms in Europe: Does Size Matter?*, Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe, Strasbourg.
- Sztando A., 2017, *Lokalna i ponadlokalne polityki rozwoju lokalnego – istota, rodzaje i spójność*, *Roczniki Nauk Społecznych*, nr 1, s. 25-52.
- Tavares A.F. (w druku), 2018, *Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review*, *Miscellanea Geographica*.