

Marek Obrębalski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: marek.obrebalski@ue.wroc.pl

DOLNOŚLĄSKI FUNDUSZ POMOCY ROZWOJOWEJ JAKO INSTRUMENT REGIONALNEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI

LOWER SILESIAN DEVELOPMENT ASSISTANCE FUND AS AN INSTRUMENT OF REGIONAL COHESION POLICY

DOI: 10.15611/pn.2017.467.18

JEL Classification: R11, R51, R58

Streszczenie: Region dolnośląski charakteryzuje się wieloma dysproporcjami rozwojowymi. Niezbędne staje się zatem prowadzenie efektywnej polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w pełni wpisanej w politykę rozwoju kraju i Unii Europejskiej. Samorząd Województwa Dolnośląskiego realizuje regionalną politykę spójności, wdrażając m.in. strategię rozwoju do roku 2020, której nadrzędnym celem jest „Nowoczesna gospodarka i wysoka jakość życia w atrakcyjnym środowisku”. Jednym z finansowo-prawnych instrumentów jej wdrażania od 2009 r. jest Dolnośląski Fundusz Pomocy Rozwojowej. W latach 2009-2016 z pomocy rozwojowej, udzielanej w formie dotacji celowej z budżetu Województwa Dolnośląskiego, skorzystało 99 gmin, realizując łącznie ponad 250 różnorodnych przedsięwzięć. Wspierane były przede wszystkim małe gminy dotknięte problemami społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi, których możliwości budżetowe były zbyt małe, by zainicjować procesy trwałego zrównoważonego rozwoju lokalnego, a także gminy pełniące funkcje wynikające ze specyficznych uwarunkowań, np. turystyczne i uzdrowiskowe.

Słowa kluczowe: pomoc rozwojowa, polityka spójności, rozwój regionalny.

Summary: The Lower Silesian region is characterised by many development disparities. It is necessary, therefore, to pursue an effective policy of economic, social and territorial cohesion fully surrounding the development policy of the country and the European Union. Lower Silesian regional self-government realises regional cohesion policy by implementation, i.e. development strategy to the year 2020, the primary objective of which is “Modern economy and high quality of life in attractive environment”. One of the financial and legal instruments for its implementation since 2009 is Lower Silesian Development Assistance Fund. Between 2009 and 2016, 99 communes in above 250 various projects benefited from the development assistance provided in the form of grants from the budget of Lower Silesia region. Mostly small communes were supported affected by social, economic and spatial problems, which budgets were too small to initiate the processes of stable and sustainable local development,

as well as communes of functions due to the specific circumstances, for example tourist and health resorts.

Keywords: development assistance, cohesion policy, regional development.

1. Wstęp

Region dolnośląski obejmował i nadal obejmuje obszar względnie spójny funkcjonalnie w aspektach zarówno geograficznych, jak i historycznych. Niemniej jednak charakteryzuje się wieloma dysproporcjami rozwojowymi, co staje się ewidentną przesłanką prowadzenia efektywnej polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w pełni wpisanej w politykę rozwoju kraju i Unii Europejskiej. Ta wieloaspektowa spójność w praktyce jest jednak różnorodnie rozumiana i definiowana.

Ogólnie biorąc, spójność to inaczej jedność, harmonijność, zgodność, rezultat integracji elementów wcześniej odrębnych itd. Dotyczy ona obszarów o różnej skali przestrzennej (także województwa dolnośląskiego). Spójność można postrzegać jako proces, którego uczestnicy (władze publiczne, ludność, instytucje, podmioty gospodarcze i inni), przez wzajemne oddziaływanie, tworzą pewien zintegrowany terytorialny system społeczny i gospodarczy. Spójność zatem powinna oznaczać pewną harmonię powstałą w wyniku określonej zgodności różnych elementów tegoż terytorialnego systemu, harmonię zdolną do trwania i dalszego bezkonfliktowego rozwoju. Ta zgodność powinna wynikać także ze zróżnicowania funkcjonalnego przestrzeni. Jej części bowiem powinny łączyć się w całość na zasadzie podziału funkcji, aby jak najefektywniej pełnić je wobec potrzeb lokalnych i regionalnych oraz zgłaszanych przez krajowe czy unijne otoczenie. Innymi słowy, spójność np. regionu musi być utożsamiana z jednością w różnorodności, nie zaś z jednością w sensie jednolitości.

Polityka natomiast prowadzona jest praktycznie we wszystkich dziedzinach i coraz wyraźniej ukierunkowana terytorialnie. Wśród wielu jej ujęć na szczególną uwagę zasługuje definicja sformułowana przez S.D. Tanseya. Jego zdaniem polityka obejmuje szeroki wachlarz sytuacji, w których ludzie kierujący się odmiennymi interesami działają wspólnie dla osiągnięcia celów, które ich łączą, i konkurują ze sobą, gdy cele są sprzeczne [Tansey 1997, s. 18]. Współczesna polityka uwzględnia zatem z jednej strony współpracę, a z drugiej – wszechobecną konkurencję.

Polityka spójności w różnych jej wymiarach przestrzennych (unijnym, krajowym, regionalnym, lokalnym) to zatem działalność publiczna ukierunkowana na integrację określonego obszaru przez wyrównywanie ekonomicznych i społecznych warunków funkcjonowania i rozwoju wszystkich grup użytkowników (w tym ludności i podmiotów gospodarczych) i zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju jednostek terytorialnych za pomocą różnorodnych środków (instrumentów).

Współcześnie postrzega się praktyczną implementację modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego, a zatem regionalną polaryzację i procesy dyfuzji wieloaspektowego wzrostu, jako główne narzędzie regionalnej konwergencji. Istotne w tym modelu staje się pełniejsze wykorzystanie endo- i egzogenicznego potencjału regionalnych i subregionalnych ośrodków miejskich odgrywających rolę biegunów wzrostu. Za niezbędne uznaje się także wspomaganie rozwoju funkcji metropolitalnych (w tym naukowych, innowacyjnych, edukacyjnych i kulturalnych) największych miast, rozwój infrastruktury zwiększającej ich atrakcyjność oraz powiązanie tych ośrodków miejskich z otoczeniem siecią interaktywnych nowoczesnych połączeń komunikacyjnych i informacyjnych, co z jednej strony będzie wspierało konkurencyjność poszczególnych subregionów, a z drugiej będzie wpływało na zwiększenie szybkości dyfuzji procesów rozwojowych. Takie przyczynowo-skutkowe relacje między biegunami wzrostu a ich otoczeniem w wielu przypadkach (przykładowo w regionie dolnośląskim) nie potwierdzają się w praktyce. Widoczne są natomiast wyraźne społeczne, ekonomiczne i przestrzenne symptomy dywergencji rozwoju regionalnego spowodowanej wręcz przez implementację modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Wzmaga to nacisk na weryfikację tejże polityki w stronę polityki wyrównawczej. Model wyrównawczy zakłada bowiem, że podstawową barierą rozwoju jest występowanie zbyt dużych zróżnicowań społeczno-ekonomicznych, a celem polityki regionalnej jest ograniczanie ich skali dzięki koncentracji wsparcia na obszarach marginalizowanych.

Regionalna polityka wyrównawcza, a także wieloaspektowa polityka spójności realizowana jest w praktyce przez różne instrumenty. Jednym z nich jest Dolnośląski Fundusz Pomocy Rozwojowej dedykowany słabszym ekonomicznie gminom województwa dolnośląskiego. Zagadnienia te są przedmiotem niniejszego opracowania, którego celem jest ukazanie istoty oraz ocena funkcjonalnych i finansowych aspektów tegoż Funduszu w latach 2009-2016.

2. Dysproporcje rozwojowe województwa dolnośląskiego a regionalna polityka spójności

Województwo dolnośląskie, jako jednostka terytorialna szczebla NTS 2, podzielone jest aktualnie na pięć podregionów (NTS 3), a mianowicie: podregion jeleniogórski, podregion legnicko-głogowski, podregion wałbrzyski, podregion wrocławski oraz podregion miasta Wrocław (obejmujący Wrocław w jego administracyjnych granicach).

Region dolnośląski charakteryzuje się wieloma dysproporcjami rozwojowymi. Dotyczą one właściwie wszystkich sfer: poziomu i możliwości rozwoju gospodarczego, jakości życia mieszkańców, poziomu warunków bytowych lokalnych społeczności, infrastrukturalnego wyposażenia itd. Wyraźne dysproporcje rozwojowe odzwierciedla choćby poziom PKB przypadającego na 1 mieszkańca i dynamika jego zmian w poszczególnych podregionach województwa dolnośląskiego (tab. 1).

Tabela 1. Produkt krajowy brutto^a na 1 mieszkańca w podregionach województwa dolnośląskiego (w % całej Unii Europejskiej) w latach 2000-2014

| Wyszczególnienie | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | Zmiany w latach 2000-2013 (2014) w pkt. % (+; =; -) |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---|
| Polska | 47 | 47 | 49 | 50 | 54 | 62 | 66 | 67 | 68 | +21 |
| Dolnośląskie | 48 | 48 | 50 | 54 | 59 | 70 | 75 | 75 | 76 | +28 |
| Podregion jeleniogórski | 42 | 39 | 39 | 40 | 44 | 50 | 56 | 56 | - | +14 |
| Podregion legnicko-głogowski | 61 | 58 | 66 | 87 | 85 | 111 | 114 | 103 | - | +42 |
| Podregion wałbrzyski | 36 | 37 | 39 | 40 | 42 | 46 | 48 | 48 | - | +12 |
| Podregion wrocławski | 37 | 39 | 39 | 40 | 48 | 56 | 65 | 66 | - | +29 |
| Podregion Miasto Wrocław | 68 | 69 | 68 | 71 | 81 | 96 | 104 | 107 | - | +39 |

^a Według standardu siły nabywczej PPS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Ogólnie rzecz biorąc, poziom PKB *per capita* w regionie zwiększył się w latach 2000-2014 z 48% do 76% średniego poziomu notowanego w krajach Unii Europejskiej. Jednakże poziom PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podregionie wałbrzyskim w 2013 r. wynosił jedynie 48%, a w jeleniogórskim osiągał tylko 56% średniej w krajach Unii Europejskiej. To wyraźnie mniej aniżeli w podregionie legnicko-głogowskim (103% średniej UE) i we Wrocławiu (107% średniej dla 28 krajów Unii Europejskiej).

W 2014 roku poziom PKB (w PPS) w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podregionie wałbrzyskim osiągał jedynie 65,9% średniego poziomu notowanego w województwie dolnośląskim, w podregionie jeleniogórskim – 75,7%, a w podregionie wrocławskim – 87,1%. Najwyższy w tym zakresie poziom dotyczy Wrocławia, tj. 146,9% średniego poziomu w regionie. Nieco w tyle pozostaje podregion legnicko-głogowski (132,3%).

W latach 2000-2013 widoczne są wyraźnie symptomy rozwoju poszczególnych podregionów województwa dolnośląskiego, co ujawnia zwłaszcza wzrost wartości produktu krajowego brutto na mieszkańca, liczonego według parytetu siły nabywczej (PPS), oraz poprawa relacji wobec średniego jej poziomu w krajach Unii Europejskiej. Najwyższą dynamiką zmian w tym zakresie wyróżnia się podregion legnicko-głogowski (wzrost o 42 pkt. %) oraz Wrocław (o 39 pkt. %), a najniższą podregiony wałbrzyski (jedynie o 12 pkt. %) i jeleniogórski (o 14 pkt. %).

W latach 2000-2014 wyraźnie zmieniła się także przestrzenna struktura tworzenia PKB w regionie dolnośląskim, co zaprezentowano w tab. 2.

Tabela 2. Struktura produktu krajowego brutto województwa dolnośląskiego według podregionów w latach 2000-2014

| Wyszczególnienie | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | Zmiany w latach 2000-2014 w pkt. % (+;=-) |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|---|
| Dolnośląskie = 100 | | | | | | | | | |
| Podregion jeleniogórski | 17,6 | 16,5 | 16,1 | 14,8 | 15,0 | 14,4 | 14,9 | 15,0 | -2,6 |
| Podregion legnicko-głogowski | 19,6 | 18,7 | 20,5 | 25,1 | 22,4 | 24,8 | 23,6 | 20,6 | +1,0 |
| Podregion wałbrzyski | 18,1 | 18,6 | 18,7 | 17,5 | 16,9 | 15,6 | 15,0 | 15,2 | -2,9 |
| Podregion wrocławski | 13,7 | 14,7 | 14,4 | 13,7 | 15,4 | 15,5 | 16,8 | 17,3 | +3,6 |
| Podregion Miasto Wrocław | 31,0 | 31,5 | 30,2 | 28,9 | 30,3 | 29,8 | 29,8 | 32,0 | +1,0 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS-u.

Kluczowe znaczenie w tworzeniu PKB regionu dolnośląskiego ma miasto Wrocław i podregion legnicko-głogowski (w 2014 r. wytwarzały odpowiednio 32,0% i 20,6% PKB regionu). Zmniejsza się natomiast i tak relatywnie niska ranga podregionów jeleniogórskiego i wałbrzyskiego w tym zakresie. W podregionach tych wytwarza się bowiem jedynie po ok. 15% PKB województwa dolnośląskiego. Widoczny jest natomiast stopniowy wzrost znaczenia podregionu wrocławskiego. Ujawnione dysproporcje są wynikiem wyraźnych różnic wartości kapitału terytorialnego rozumianego jako endogeniczne walory, zarówno materialne, jak i niematerialne, decydujące o funkcjonowaniu i rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych. Tenże globalny terytorialny kapitał współtworzą subkapitały: gospodarczy, społeczny, przestrzenno-środowiskowy oraz instytucjonalny. Stanowią one o zróżnicowanym potencjale konkurencyjnym podregionów województwa dolnośląskiego.

Dysproporcje te są widoczne nie tylko między poszczególnymi podregionami województwa dolnośląskiego, lecz także w przekroju powiatów i gmin, między miastami i miejscowościami wiejskimi. A zatem niezbędne są przedsięwzięcia ukierunkowane na eliminację bądź istotne ograniczenie nierówności w sferze gospodarczej i społecznej oraz na wzrost terytorialnej spójności regionu.

Wobec obserwowanych wewnątrzregionalnych dysproporcji niezbędne staje się prowadzenie efektywnej polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w pełni wpisanej w politykę regionalną kraju i Unii Europejskiej oraz ściśle powiązanej ze strategicznymi priorytetami wyznaczonymi przez Unię Europejską i Polskę. Polityka spójności w każdym terytorialnym wymiarze ma na celu wspieranie działań prowadzących do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich jednostkach terytorialnych.

Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013 ukierunkowana była na realizację trzech najważniejszych celów, a mianowicie: konwergencji, podniesienia konkurencyjności regionów i zatrudnienia oraz europejskiej współpracy terytorialnej. Polityka spójności nabrała szczególnego znaczenia w kontekście dążenia

Unii Europejskiej do realizacji celów przyjętej w dniu 17 czerwca 2010 r. przez Radę Europejską Strategii Europa 2020, będącej wieloletnim ukierunkowaniem krajów i regionów na inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. Dlatego też w latach 2014-2020 unijna polityka spójności, dostrzegając znaczenie europejskiej współpracy terytorialnej, koncentrować się będzie na realizacji nadrzędnego celu określonego jako „inwestowanie dla rozwoju i tworzenia miejsc pracy” przez 11 celów tematycznych:

- 1) wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
- 2) zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- 3) podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw,
- 4) wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną,
- 5) promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
- 6) ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów,
- 7) promowanie zrównoważonego transportu i poprawa najważniejszych infrastruktur sieciowych,
- 8) promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia i wspieranie mobilności pracowników,
- 9) wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem,
- 10) inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie,
- 11) wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

W wymiarze krajowym natomiast nadrzędną wieloletnią strategią rozwoju społeczno-gospodarczego jest Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (DSRK) [*Polska 2030 ... 2013*]. Wraz ze Strategią Rozwoju Kraju 2020 [*Strategia Rozwoju Kraju... 2012*] oraz Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020 [*Krajowa Strategia... 2010*] tworzą przesłanki do przygotowywania dziedzicznych i regionalnych programów operacyjnych, a także rządowych i samorządowych programów rozwoju.

W kontekście regionalnego wymiaru polityki spójności wskazać należy na cel strategiczny polityki regionalnej kraju określony w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Jest nim „wzrost, zatrudnienie i spójność w horyzoncie długookresowym” [*Krajowa Strategia ... 2010*, s. 8]. Jego realizacja wymaga efektywnego wykorzystywania właściwych dla poszczególnych regionów lub terytoriów potencjałów rozwojowych oraz wzmocnienia przewag konkurencyjnych przy jednoczesnym usuwaniu barier rozwojowych. Tak określony cel strategiczny realizowany jest przez trzy cele szczegółowe:

- wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów (konkurencyjność),
- budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych (spójność),

- tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (sprawność).

Układ celów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego tworzy zatem swoistą triadę: konkurencyjność – spójność – sprawność, opierającą się na współczesnym postrzeganiu roli polityki regionalnej i jej realizacji. Zgodność z tak rozumianą polityką regionalną wykazywać winny strategię rozwoju poszczególnych województw, w tym także dolnośląskiego.

Celem nadrzędnym Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020 jest „Nowoczesna gospodarka i wysoka jakość życia w atrakcyjnym środowisku” [*Strategia rozwoju województwa...* 2013, s. 24]. Cel ten integruje zatem trzy sfery funkcjonowania regionu, a mianowicie gospodarczą, społeczną oraz przestrzenną (środowiskową). Jego osiągnięcie będzie możliwe dzięki realizacji wielu przedsięwzięć ujętych w ramach ośmiu celów szczegółowych, a mianowicie:

- 1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy,
- 2) zrównoważony transport i poprawa dostępności transportowej,
- 3) wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP,
- 4) ochrona środowiska naturalnego, efektywne wykorzystanie zasobów oraz dostosowanie do zmian klimatu i poprawa poziomu bezpieczeństwa,
- 5) zwiększenie dostępności technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- 6) wzrost zatrudnienia i mobilności pracowników,
- 7) włączenie społeczne, podnoszenie poziomu i jakości życia,
- 8) podniesienie poziomu edukacji, kształcenie ustawiczne.

Cele Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego odnoszą się do perspektywy roku 2020. W skali operacyjnej, tj. w latach 2014-2020, ich osiągnięciu służyć będzie m.in. realizacja Regionalnego Programu Operacyjnego. Dlatego też cel główny RPO jest zbieżny z celem nadrzędnym strategii rozwoju województwa dolnośląskiego.

Cel główny RPO na lata 2014-2020 został wymownie i prorozwojowo określony jako „Wzrost konkurencyjności Dolnego Śląska zapewniający poprawę poziomu życia jego mieszkańców przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju” [*Regionalny Program Operacyjny...* 2014, s. 30-31]. Tak ujętemu celowi podporządkowano dziesięć dziedzinowych osi priorytetowych:

- 1) Przedsiębiorstwa i innowacje;
- 2) Technologie informacyjno-komunikacyjne;
- 3) Gospodarka niskoemisyjna;
- 4) Środowisko i zasoby;
- 5) Transport;
- 6) Infrastruktura spójności społecznej;
- 7) Infrastruktura edukacyjna;
- 8) Rynek pracy;
- 9) Włączenie społeczne;
- 10) Edukacja.

Polityka regionalna we wszystkich jej przestrzennych wymiarach w latach 2014-2020 oparta jest na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego (*integrated territorial approach*). Jedną zaś z najważniejszych przesłanek jej prowadzenia (także w regionie dolnośląskim) jest wewnętrzne przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społecznego i gospodarczego jednostek terytorialnych. Dążenie więc do redukcji różnic poziomu rozwoju gospodarczego, jakości życia lokalnych społeczności oraz wyrównania możliwości rozwojowych poszczególnych części województwa jest istotnym celem regionalnej polityki spójności prowadzonej przez władze samorządowe [Obrębalski, Walesiak 2014, s. 97]. A zatem, biorąc pod uwagę regionalne dysproporcje rozwojowe, w uchwalonej przez Sejmik Województwa w dniu 28 lutego 2013 r. Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego wyróżniono 12 obszarów interwencji będących strefami występowania specyficznych zjawisk lub procesów, a także problemów gospodarczych czy społecznych oraz konfliktów przestrzennych. Są to:

- 1) Wrocławski Obszar Metropolitalny,
- 2) Legnicko-Głogowski Okręg Przemysłowy,
- 3) Ziemia Kłodzka,
- 4) Ziemia Dzierżoniowska,
- 5) Aglomeracja Wałbrzyska,
- 6) Aglomeracja Jeleniogórska,
- 7) Worek Turossowski,
- 8) Kraina Baryczy i Wzgórz Trzebnickich – północne tereny województwa związane z Doliną Baryczy,
- 9) Obszar transgraniczny – tereny leżące wzdłuż zachodniej i południowej granicy regionu,
- 10) Autostrada Nowej Gospodarki – pasmo logistyczne obejmujące obszary w zasięgu oddziaływania istniejących i planowanych autostrad i dróg ekspresowych,
- 11) Obszar rolniczy – obejmuje głównie Nizinę Śląską i Przedgórze Sudeckie,
- 12) Dolina Odry – tereny położone nad rzeką Odrą.

Wobec tych obszarów samorząd województwa będzie podejmował działania interwencyjne, mające na celu rozwiązywanie sytuacji konfliktowych, pobudzenie rozwoju oraz wspieranie w sferach wymagających publicznej pomocy. Współczesna polityka spójności kładzie bowiem nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych (*place-based policy*). Zakłada odejście od zarządzania sektorowego na rzecz zarządzania zintegrowanego terytorialnie, które polega na integracji działań różnych podmiotów publicznych wobec obszarów określonych nie administracyjnie, lecz funkcjonalnie, charakteryzujących się podobnymi cechami społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi. Takimi obszarami są m.in. miejskie obszary funkcjonalne, dla których dedykowany jest instrument Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT).

Ustawa o samorządzie województwa [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., art. 11 ust. 3] wskazuje na instrumenty, przy użyciu których organy samorządu wojewódz-

twą realizują strategię jego długofalowego rozwoju. Są to w szczególności różnorodne programy rozwoju, regionalne programy operacyjne czy kontrakty terytorialne realizowane m.in. za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności czy też regionalnie ukierunkowanych unijnych inicjatyw. Niemniej jednak implementacja tychże instrumentów, jak choćby realizacja regionalnych programów operacyjnych województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013 i 2014-2020, nie wyczerpuje finansowo-prawnych możliwości, jakimi dysponuje województwo na drodze do osiągnięcia celów rozwojowych. Należy ponadto wskazać, iż ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego [Ustawa z dnia 12 maja 2000 r., art. 3 ust. 1] postrzega możliwość wspierania tegoż rozwoju na podstawie inicjatyw samorządu województwa. Jedną z tych możliwości o fakultatywnym charakterze jest regionalny fundusz pomocy rozwojowej.

3. Dolnośląski Fundusz Pomocy Rozwojowej

Podstawą prawną udzielania dolnośląskim gminom finansowej pomocy rozwojowej jest art. 8a ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym województwa mogą udzielać pomocy (także finansowej) jednostkom samorządu terytorialnego, a także art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.¹], w myśl którego wydatki budżetu województwa mogą być przeznaczone na pomoc finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego określoną uchwałą przez organ stanowiący samorządu województwa. Te prawne możliwości stały się przesłanką utworzenia w 2008 r. i funkcjonowania, począwszy od 2009 r., z inicjatywy Zarządu Województwa, Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej (DFPR) [Uchwała nr 2021/III/08]. Uchwały Zarządu Województwa Dolnośląskiego corocznie określają zarówno kryteria doboru gmin, jak i zakres projektów przewidzianych do dofinansowania. Sejmik zaś w ramach podejmowania budżetowych uchwał corocznie wyznacza dyspozycyjną kwotę tegoż Funduszu. Zasadą jest, że z dotacji celowej Samorządu Województwa przeznaczonej na pomoc dla gmin mogą być finansowane projekty z zakresu zadań własnych gmin zgodnych z celami Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku. Pomoc na realizację projektów udzielana jest gminom w wysokości do 75% wartości projektu, a wkład własny beneficjenta nie może być niższy od 25%.

W latach 2009-2016 z pomocy rozwojowej, udzielanej w formie dotacji celowej z budżetu Województwa Dolnośląskiego, skorzystało wiele gmin, realizując różnorodne przedsięwzięcia. Należy jednak zaznaczyć, iż zmienne w czasie były kryteria i zasady kwalifikowania i oceny gmin oraz zakresy przedsięwzięć możliwych do dofinansowania z Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej. Zagadnienia te ujęto w tab. 3 i 4.

¹ Na takie możliwości wskazywał także art. 167 ust. 2 pkt. 5 poprzedniej regulacji prawnej w zakresie finansów publicznych [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r.].

Tabela 3. Kryteria kwalifikacji gmin beneficjentów wsparcia w ramach Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej w latach 2009-2016

| Lata | Kryteria kwalifikacji gmin beneficjentów |
|-----------|--|
| 2009 | <ul style="list-style-type: none"> • zagrożenie procesem pogłębiania różnic w obrębie województwa (dywergencji wewnętrznej) w sferze przestrzennej, społecznej lub gospodarczej, • znajdowanie się w sytuacji, która nie pozwala na zainicjowanie procesu rozwoju bez wsparcia z zewnątrz, • osiąganie dochodów budżetu w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w wysokości poniżej 75% średniej dla województwa dolnośląskiego |
| 2010-2013 | <ul style="list-style-type: none"> • zagrożenie procesem pogłębiania różnic w obrębie województwa (dywergencji wewnętrznej) w sferze przestrzennej, społecznej lub gospodarczej, • znajdowanie się w sytuacji, która nie pozwala na zainicjowanie procesu rozwoju bez wsparcia z zewnątrz, • osiąganie dochodów budżetu w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w wysokości poniżej 80% średniej dla województwa dolnośląskiego |
| 2014 | <ul style="list-style-type: none"> • gminy, na obszarze których znajdują się uzdrowiska i sanatoria, • gminy, które podpisały umowy wykonawcze w ramach projektu „Likwidacja obszarów wykluczenia informacyjnego i budowa Dolnośląskiej Sieci Szkieletowej” oraz mają dochód ogółem na jednego mieszkańca poniżej 80% średniej dla województwa dolnośląskiego, • osiąganie dochodów budżetu w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w wysokości poniżej 80% średniej dla województwa dolnośląskiego oraz niekorzystnych wartości wskaźników wielokryterialnego rankingu: <ul style="list-style-type: none"> – dochód budżetu gminy na 1 mieszkańca, – dochód własny gminy na 1 mieszkańca, – bezrobotni na 1000 ludności w wieku produkcyjnym, – podmioty gospodarcze na 10 tys. ludności, – wydatki na oświatę i wychowanie na 1 ucznia (szkół podstawowych i gimnazjów) i 1 dziecko objęte wychowaniem w przedszkolach |
| 2016 | <ul style="list-style-type: none"> • etap I – osiąganie podstawowych dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wskaźnik G – przyjęty do obliczania subwencji wyrównawczej na rok 2016) w wysokości poniżej 1059,99 zł, czyli 70% średniej krajowej (35 spośród 169 gmin spełniło to dochodowe kryterium); • etap II – niekorzystne wartości wskaźników wielokryterialnego rankingu: <ul style="list-style-type: none"> – podstawowe dochody podatkowe na 1 mieszkańca, – bezrobotni na 1000 ludności w wieku produkcyjnym, – podmioty gospodarcze na 10 tys. ludności, – dochód budżetu ogółem na 1 mieszkańca, • etap III – spełnianie kryteriów oceny merytorycznej: <ul style="list-style-type: none"> – wpisywanie się w przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w ramach makrosfer Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020, – zakres przyczyniania się do rozwoju lokalnego i wspierania potencjału lub eliminacji barier rozwojowych, – komplementarność do innych działań podejmowanych przez gminę |

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał Zarządu Województwa Dolnośląskiego.

Tabela 4. Zakres przedsięwzięć możliwych do dofinansowania z Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej w latach 2009-2014

| Lata | Zakres projektów |
|-----------|---|
| 1 | 2 |
| 2009 | <ul style="list-style-type: none"> • sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, • uzbrojenie terenów dla stref aktywności gospodarczej, w tym dróg dojazdowych do tych stref, • budowa urządzeń zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków, • realizacja programów rewitalizacji miast do 10 tys. mieszkańców, • realizacja programów edukacyjnych mających na celu podniesienie poziomu kształcenia, związanych z zapewnieniem fachowej kadry pedagogicznej lub zakupem pomocy dydaktycznych |
| 2010-2011 | <ul style="list-style-type: none"> • sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, • uzbrojenie terenów dla stref aktywności gospodarczej, w tym dróg dojazdowych do tych stref, • budowa urządzeń zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków, • realizacja programów rewitalizacji miast od 5 do 10 tys. mieszkańców, • poprawa warunków nauczania przez modernizację obiektów szkolnych i przedszkolnych, • realizacja programów edukacyjnych mających na celu podniesienie poziomu kształcenia, związanych z zapewnieniem fachowej kadry pedagogicznej lub zakupem pomocy dydaktycznych |
| 2012 | <ul style="list-style-type: none"> • uzbrojenie terenów dla stref aktywności gospodarczej (ujętych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego), w tym dróg dojazdowych do tych stref, a także dokumentacji technicznej, • poprawa warunków nauczania przez modernizację/budowę lub rozbudowę obiektów szkolnych, • poprawa warunków nauczania przez modernizację/budowę lub rozbudowę obiektów przedszkolnych, • modernizacja/budowa lub rozbudowa infrastruktury wykorzystywanej w celach dydaktycznych (boiska szkolne, place zabaw) • zakup pomocy dydaktycznych, • rozwój infrastruktury turystycznej przez remont/modernizację/budowę: parkingów (także chodników) obsługujących atrakcje turystyczne oraz obiektów atrakcji turystycznych (wieże widokowe, ścieżki rowerowe, ścieżki dydaktyczne i inne) |
| 2013 | <ul style="list-style-type: none"> • uzbrojenie terenów dla stref aktywności gospodarczej (ujętych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego), w tym dróg dojazdowych do tych stref, a także dokumentacji technicznej, • poprawa efektywności kształcenia na każdym poziomie i etapie życia, w tym upowszechnianie wychowania przedszkolnego oraz opieki na dziećmi w wieku do lat 3, a także tworzenie sprzyjających warunków do przyjęcia 6-latków do szkół, • zakup pomocy dydaktycznych, w tym wyposażenia pracowni komputerowych w szkołach i przedszkolach, • wsparcie modernizacji i uzupełnienie materialnej infrastruktury kultury, • znoszenie barier architektonicznych oraz przystosowywanie infrastruktury na potrzeby osób niepełnosprawnych, • wspieranie działań na rzecz rewitalizacji zabytkowych zespołów urbanistycznych i najcenniejszych obiektów architektury, |

| 1 | 2 |
|------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • wspieranie lokalnych inicjatyw na rzecz rozwoju turystyki oraz realizacji działań służących rozwojowi infrastruktury turystycznej określonych w obowiązujących subregionalnych strategiach rozwoju turystyki, odbudowa i renowacja architektury zdrojowej, w tym m.in. pijalni wód, oraz rewitalizacja parków i adaptacja na cele uzdrowiskowe obiektów o wysokim potencjale rozwojowym, • rewitalizacja istniejących szlaków turystycznych oraz tworzenie nowych tras turystycznych |
| 2014 | <ul style="list-style-type: none"> • rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich, zwłaszcza zwartych powierzchni o charakterze parkowym, • przeciwdziałanie degradacji urbanistycznej i ograniczanie rozlewania się zabudowy, • odbudowa i renowacja architektury zdrojowej, w tym m.in. pijalni wód, oraz rewitalizacja parków i adaptacja na cele uzdrowiskowe obiektów o wysokim potencjale rozwojowym, • uzbrojenie terenów dla stref aktywności gospodarczej, w tym dróg dojazdowych do tych stref, a także dokumentacji technicznej, • upowszechnianie wychowania przedszkolnego oraz opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat, • tworzenie sprzyjających warunków do przyjęcia 6-latków do szkół podstawowych, • wsparcie modernizacji i uzupełnienie materialnej infrastruktury bazy edukacyjnej, • znoszenie barier architektonicznych oraz przystosowywanie infrastruktury na potrzeby osób niepełnosprawnych |
| 2016 | <ul style="list-style-type: none"> • rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich, zwłaszcza zwartych powierzchni o charakterze parkowym, • rewitalizacja zdegradowanych obszarów wiejskich, • odbudowa i renowacja architektury zdrojowej, w tym m.in. pijalni wód, oraz rewitalizacja parków i adaptacja na cele uzdrowiskowe obiektów o wysokim potencjale rozwojowym, • uzbrojenie terenów dla stref aktywności gospodarczej (ujętych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego), w tym dróg dojazdowych do tych stref, a także dokumentacji technicznej, • wsparcie modernizacji i uzupełnienia materialnej infrastruktury bazy edukacyjnej, • wspieranie inwestycji w infrastrukturze sportowo-rekreacyjnej, • znoszenie barier architektonicznych oraz przystosowywanie infrastruktury na potrzeby osób niepełnosprawnych |

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał Zarządu Województwa Dolnośląskiego.

Wsparcie finansowe dedykowane gminom w ramach Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej dotyczyło w szczególności przedsięwzięć w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej (w tym związanej z funkcjonowaniem stref aktywności gospodarczej), rewitalizacji miejskiej przestrzeni, wspierania rozwoju infrastruktury edukacji, kultury, sportu, rekreacji i turystyki (m.in. uzdrowiskowej i rowkowej), a także usuwania architektonicznych barier dla osób niepełnosprawnych. Zakres tych przedsięwzięć i ich realizacja wpisują się w cele regionalnej polityki spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej województwa dolnośląskiego wyrażone m.in. w strategii jego rozwoju do 2020 roku.

Tabela 5. Rozmieszczenie gmin dotowanych z Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej według podregionów w latach 2009-2016

| Wyszczególnienie | Gminy ogółem | W tym | |
|------------------------------|--------------|------------------|-----------|
| | | wspierane z DFPR | w % ogółu |
| Dolnośląskie | 169 | 99 | 58,58 |
| Podregion jeleniogórski | 51 | 28 | 54,90 |
| Podregion legnicko-głogowski | 29 | 10 | 34,48 |
| Podregion wałbrzyski | 45 | 36 | 80,00 |
| Podregion wrocławski | 43 | 25 | 58,14 |
| Podregion Miasto Wrocław | 1 | – | – |

Źródło: opracowanie własne.



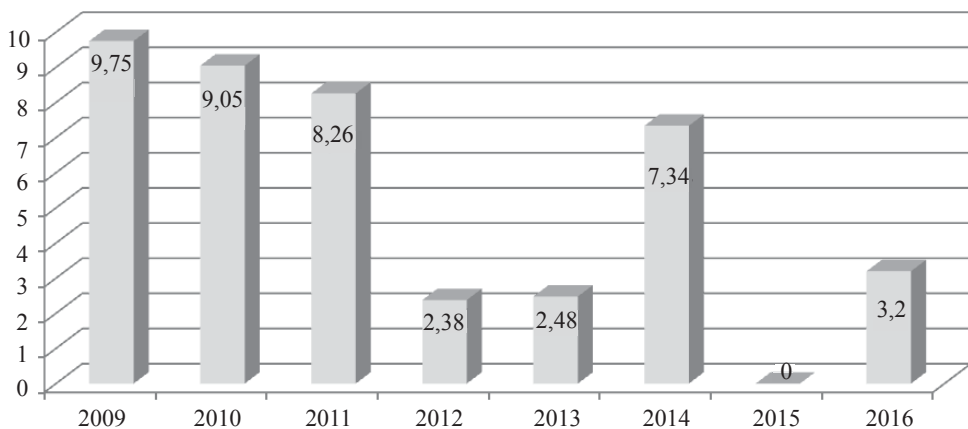
Rys. 1. Rozmieszczenie gmin dotowanych w ramach Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej w latach 2009-2016

Źródło: opracowanie własne.

W latach 2009-2016 wsparciem z Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej objęto łącznie 255 projektów zlokalizowanych na terenie 99 spośród 169 gmin, czyli 58,6% ich ogólnej liczby w regionie dolnośląskim. Rozmieszczenie tychże gmin ilustruje rys. 1 i tab. 5. Wspierane były przede wszystkim niewielkie gminy dotknięte problemami społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi, których możliwości budżetowe były zbyt małe, by zainicjować procesy trwałego zrównoważonego rozwoju lokalnego, a także gminy pełniące funkcje wynikające ze specyficznych uwarunkowań, np. turystyczne i uzdrowiskowe.

Zarówno rys. 1, jak i informacje przedstawione w tab. 5 potwierdzają, że wsparcie z Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej w badanym okresie było ukierunkowane zwłaszcza na gminy podregionu wałbrzyskiego, w mniejszym zaś stopniu na gminy podregionów wrocławskiego i jeleniogórskiego, czyli na podregiony, które dzieli wyraźny dystans rozwojowy wobec Wrocławia i podregionu legnicko-głogowskiego.

Samorząd Województwa Dolnośląskiego w latach 2009-2016 na dotacje celowe dla gmin w ramach tego funduszu przeznaczył kwotę prawie 42,5 mln zł, a wkład własny beneficjentów wyniósł ponad 40 mln zł. Zagadnienie to obrazują rys. 2 i tab. 6.



Rys. 2. Dotacje celowe dla gmin w ramach Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej w latach 2009-2016 (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Dolnośląski Fundusz Pomocy Rozwojowej w latach 2009-2016

| Wyszczególnienie | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dotacja celowa z budżetu Samorządu Województwa Dolnośląskiego (w mln PLN) | 9,75 | 9,05 | 8,26 | 2,38 | 2,48 | 7,34 | – | 3,20 |
| Dofinansowane projekty | 46 | 44 | 34 | 15 | 36 | 56 | – | 24 |
| Gminy objęte pomocą rozwojową | 28 | 28 | 28 | 12 | 25 | 46 | – | 24 |

Źródło: opracowanie własne.

Wysokość pomocy rozwojowej z budżetu województwa dolnośląskiego dla gmin jest wyraźnie zróżnicowana i w istotnym stopniu zależna od każdorocznej kondycji finansowej tegoż budżetu. Widoczne jest zatem znaczne ograniczenie kwot przyznawanych gminom w ramach Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej w latach 2012-2013 i w roku 2016 oraz zawieszenie teje pomocy w roku 2015.

4. Podsumowanie

Wedle strategicznych dokumentów programowych w perspektywie roku 2020 rozwojowi regionu dolnośląskiego służyć będzie polityka uwzględniająca z jednej strony przestrzenne dysproporcje rozwojowe, a z drugiej – skalę i zakres potencjału rozwojowego wrocławskiej metropolii oraz regionalnych i subregionalnych biegunów wzrostu. Zakładane jednak w modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym pozytywne relacje między biegunami wzrostu (zwłaszcza wrocławską metropolią) a ich otoczeniem w regionie dolnośląskim nie potwierdzają się w praktyce. Widoczne są natomiast wyraźne społeczne, ekonomiczne i przestrzenne symptomy dywergencji rozwoju regionalnego, a co za tym idzie – regionalnej niespójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wzmaga to nacisk na weryfikację polityki rozwoju regionu dolnośląskiego w stronę polityki wyrównawczej i realnej, a nie deklaratywnej, polityki rozwoju zrównoważonego (*sustainable development*). W raporcie Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju „Nasza Wspólna Przyszłość” [*Our Common Future* 1987] tenże rozwój zdefiniowano jako prawo do zaspokojenia aspiracji rozwojowych obecnej generacji bez ograniczania możliwości przyszłych pokoleń do zaspokojenia ich potrzeb rozwojowych. W rozwoju zrównoważonym uwidaczniają się zatem wyraźnie dwa aspekty: współczesności i przyszłości. Oba sugerują skierowanie trajektorii rozwojowej regionu dolnośląskiego na drogę polityki wyrównawczej.

W polityce rozwoju i spójności regionu dolnośląskiego do roku 2020 stosowane są różne instrumenty, w szczególności zaś finansowe, prawne i infrastrukturalne. Jednym z nich był w latach 2009-2016 Dolnośląski Fundusz Pomocy Rozwojowej dedykowany gminom słabszym ekonomicznie. Wsparcie z tegoż funduszu przyniosło wiele korzystnych efektów, m.in. w sferze infrastruktury technicznej i społecznej. Przyczyniło się przy tym do poprawy warunków bytowych wielu lokalnych społeczności. Fundusz ten stał się jednym z finansowych instrumentów regionalnej polityki spójności i polityki wyrównawczej rozwoju województwa dolnośląskiego.

Literatura

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony – Miasta – Obszary wiejskie*, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec.
- Obrębalski M., Walesiak M., *Terytorialny wymiar polityki rozwoju regionalnego województwa dolnośląskiego w latach 2014-2020*, [w:] Sobczak E., Bal-Domańska B., Obrębalski M. (red.), 2014, *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 331, Wrocław, s. 96-105.
- Our Common Future*, 1987, WCED Bruntland Commission, Oxford University Press, Oxford.
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, styczeń.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014-2020*, 2014, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, grudzień.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień.
- Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego 2020*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Tansey S.D., *Nauki polityczne*, 1997, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
- Uchwała nr 2021/III/08 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 października 2008 r. w sprawie ustalenia kryteriów wyłaniania beneficjentów pomocy rozwojowej udzielanej gminom Województwa Dolnośląskiego.
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, DzU 2000, nr 48, poz. 550, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity, DzU 2013, poz. 596, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.