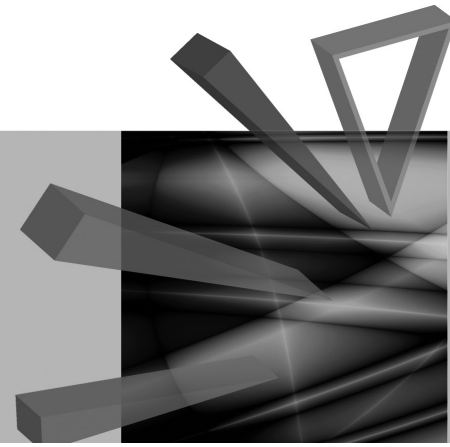
PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

253

Wybrane problemy współpracy polsko-czeskiej: gospodarka i infrastruktura



Redaktorzy naukowi
Stanisław Korenik
Anna Mempel-Śnieżyk

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Beata Filipiak, Piotr Hlaváček

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiejkolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-285-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp 7

Niki Derlukiewicz: Polsko-czeska współpraca transgraniczna jednostek samorządu terytorialnego z województwa dolnośląskiego 9
Piotr Hajduga: Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i Republice Czeskiej 17
Stanisław Korenik: Kształtowanie się zjawisk społeczno-ekonomicznych na obszarach przygranicznych Dolnego Śląska – nowe semiperyferie 32
Małgorzata Krul, Lech Krupa: Usti nad Łabą – ocena i perspektywy rozwoju czeskiego miasta poprzemysłowego 48
Paweł Kurant: Europejska współpraca terytorialna jako instrument polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007-2013 58
Andrzej Łuczyszyn: Wzmacnianie infrastruktury budowlanej na pograniczu polsko-czeskim przez jednostki sektora finansów publicznych na wybranym przykładzie 68
Anna Mempel-Śnieżyk: Współpraca polsko-czeska – cele i przykładowe projekty 82
František Molík: Stan wdrażania Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska − Rzeczpospolita Polska 2007-2013 na Dolnym Śląsku 90
Małgorzata Rogowska: Finansowanie współpracy terytorialnej na pograniczu polsko-czeskim ze środków Unii Europejskiej w latach 2007-2013 ... 94
Dorota Rynio: Wykorzystanie uwarunkowań naturalnych w obszarze przygranicznym polsko-czeskim na przykładzie Gór Izerskich i Karkonoszy .. 103
Miloslav Šašek: Migrace a trh práce 113

Summaries

Niki Derlukiewicz: Polish-Czech cross border cooperation of local government units from Lower Silesia Voivodeship 16
Piotr Hajduga: Public-private partnership in Poland and Czech Republic 31
Stanisław Korenik: Development of socio-economic phenomena in the border areas of Lower Silesia − new semi-periphery 47
Małgorzata Krul, Lech Krupa: Ústí nad Labem – evaluation and prospects of Czech post-industrial city 57
Paweł Kurant: European territorial cooperation as an instrument of EU regional policy in 2007-2013 67

Andrzej Łuczyszyn: Strengthening of the building infrastructure on the Polish-Czech borderland by public finances sector units on the selected example 81
Anna Mempel-Śnieżyk: Polish-Czech cooperation – objectives and sample projects 89
František Molík: Implementation status of the Operating Program of Cross--Border Cooperation Czech Republic – Poland 2007-2013 in Lower Silesia 93
Małgorzata Rogowska: Financing territorial cooperation on Polish-Czech border from the European Union funds in 2007-2013 102
Dorota Rynio: Utilization of natural conditions in the borderland between Poland and Czech Republic – on the example of the Izerskie and the Karkonosze mountains 112
Miloslav Šašek: Migration and labour market 127

PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU
RESEARCH PAPERS OF WROCŁAW UNIVERSITY OF ECONOMICS nr 253 • 2012
Wybrane problemy współpracy polsko-czeskiej: gospodarka i infrastruktura ISSN 1899-3192

Andrzej Łuczyszyn
Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

WZMACNIANIE INFRASTRUKTURY BUDOWLANEJ NA POGRANICZU POLSKO-CZESKIM PRZEZ JEDNOSTKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH NA WYBRANYM PRZYKŁADZIE

Streszczenie: Infrastruktura jest bardzo ważnym czynnikiem kształtowania rozwoju w jego różnych przekrojach. Transformacja systemowo-ustrojowa, zapoczątkowana w Polsce w roku 1989, umożliwiła swobodne gospodarowanie w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego. Z tych możliwości w ramach wzajemnej współpracy korzystają także inne jednostki sektora finansów publicznych, w tym państwowe jednostki budżetowe, tworząc jednocześnie swoiste montaże w zakresie pozyskiwania środków z zewnętrz. Realizowane są wspólnie projekty ukierunkowane na poprawę infrastruktury, przede wszystkim budowlanej, gdyż to ona wymaga odnowy. Szczególna rola tych procesów przypada na okres po wstąpieniu Polski w struktury Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: infrastruktura, jednostka sektora finansów publicznych, bezpieczeństwo publiczne, jednostka samorządu terytorialnego, fundusze strukturalne Unii Europejskiej.

1. Wstęp

Przeobrażenia, jakie zaszły w naszym kraju po roku 1989, uwidoczniły potrzebę dostosowywania się przez wszystkie podmioty gospodarcze do bardzo dynamicznych zmian zachodzących w ich otoczeniu. Rzeczywiste uruchomienie procesów rynkowych w różnych przekrojach rozpoczęło swego rodzaju dążenie ludności do poprawy warunków życia, w tym przede wszystkim do wzrostu ich dochodów[1]. W działalności podmiotów gospodarczych uwidocznił się proces odchodzenia od systemów scentralizowanego planowania, co tym samym zaindukowało możliwość, a zarazem konieczność poszukiwania nowych źródeł finansowania działalności gospodarczych, w szczególności poprawiających stan infrastruktury. Bardzo szybko uwidocznił się popyt na likwidację starych pionowych struktur na rzecz budowania

[1] Formułowane na początku lat 90. różnego rodzaju dokumenty strategiczne mocno akcentowały realizację tego typu celów, co można z jednej strony uznać za naturalne, a z drugiej były one, jak się później okazało, swoistymi legitymacjami do starania się o różnego rodzaju środki, w tym przede wszystkim zagraniczne.

relacji i związków w poziomie, których zadaniem byłoby przede wszystkim wzmacnianie konkurencyjności podmiotów gospodarczych sektora publicznego i prywatnego czy też instytucji finansowych. Można powiedzieć, że zaczął się rozwijać system wzajemnych współzależności gospodarczych, w szczególności w przekrojach lokalnych. Zadania realizowane dotychczas przez państwo zaczął przejmować samorząd terytorialny, początkowo na szczeblu gminy, a potem na poziomie powiatu i województwa. Wystąpiła zatem z jednej strony pełna determinacja w realizacji zadań przez jednostki sektora finansów publicznych na zdecentralizowanym poziomie, a z drugiej wiara w poprawę warunków życia mieszkańców regionów. Początkowo procesy wzmacniania struktur poziomych pokazywały wysoką efektywność działających tam podmiotów w ramach zmian w poszczególnych branżach i gałęziach gospodarki, niemniej równolegle zmieniały się także uwarunkowania makroekonomiczne w gospodarce światowej, co w zasadzie przewartościowało kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego na konieczność dostosowywania się do bardzo dynamicznego, a wręcz turbulentnego otoczenia (globalizacja). Taka sytuacja spowodowała, że pojawiły się dysproporcje w poziomie rozwoju zarówno regionów, jak i mikroregionów głównie w zakresie dochodów, co „efektem ciągnienia" uwypukliło także problemy związane z dekapitalizacją przejętej infrastruktury (szpitale, szkoły, drogi). Infrastruktura ta, jako niezbędna do realizacji przejmowanych zadań, stanowiła równolegle dość poważne obciążenie nie tylko dla samorządu, ale także dla innych jednostek sektora finansów publicznych, które prowadząc działalność we współpracy z samorządem, bazowały na przyznawanych limitach finansowych determinowanych głównie przez ustawę budżetową. Choć kwoty nominalne przewidziane w ramach tych limitów w pewnym sensie przyznawano na podstawie wydatków z roku poprzedniego, to realnie rzecz biorąc, były stanowczo za niskie do utrzymania (eksploatacji) poważnych inwestycji głównie w zakresie gospodarowania nieruchomościami. W bardzo trudnej sytuacji znalazły się kluczowe instytucje życia publicznego, jak chociażby te, które zapewniają klasyczne dobro publiczne, jakim jest bezpieczeństwo. Proponowane formuły współpracy nie mogły się odnosić z przyczyn oczywistych do zwykłych działań związanych z przekazywaniem środków w ramach chociażby transferów pomiędzy budżetami samorządowymi a państwowymi jednostkami budżetowymi. Celem artykułu jest przedstawienie przykładu wzmacniania infrastruktury budowlanej na pograniczu polsko-czeskim przez wybraną jednostkę sektora finansów publicznych.

2. Perspektywa 2007-2013 w kontekście finansowania wybranych jednostek sektora finansów publicznych

„Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło ogromne możliwości wsparcia finansowego z funduszy strukturalnych przeznaczonych na konwergencję europejskich regionów, czyli na zmniejszenie różnic w poziomach rozwoju społeczno-go-

spodarczego między krajami członkowskimi oraz regionami Unii Europejskiej"[2]. Samo pojęcie konwergencji stało się niezwykle popularne w ostatnich latach w związku z dążeniem Unii Europejskiej do kształtowania procesów rozwoju, które niwelują dysproporcje między regionami krajów członkowskich. Koncepcja ta została zawarta również w Strategii Lizbońskiej, w której w nowym okresie programowania na lata 2007-2013 jeden z trzech celów polityki regionalnej nosi nazwę „konwergencja"[3]. Strategia Lizbońska określiła i wyznaczyła filary, na których powinna zostać oparta gospodarka europejska, a są nimi: liberalizacja gospodarki, rozwój przedsiębiorczości, spójność społeczna i innowacyjność jako siła napędowa Wspólnoty[4].

Chociaż wszelkiego rodzaju dokumenty formułowane na poziomie UE, jak chociażby Raport Federacji Izb Handlowych Eurochambers czy inne, zwracały już uwagę na swego rodzaju zagrożenia w realizacji celów Strategii Lizbońskiej, to dodatkowo obecny kryzys zdeterminował w sposób specyficzny elementy europejskiej gospodarki. W związku z nasilającym się zjawiskiem konkurencji o ograniczone zasoby, a także starzeniem się ekonomicznym społeczeństw postępująca globalizacja gospodarki światowej wymusza procesy poszukiwania innowacyjnych rozwiązań przede wszystkim w obszarze finansów. Można powiedzieć, że współczesny świat charakteryzuje się różnego rodzaju zmianami, które przybierają często charakter gwałtowny, a przy tym różnokierunkowy, co skutkuje znacznym wzrostem niepewności we wszystkich dziedzinach życia. To zjawisko przekłada się z jednej strony na brak możliwości satysfakcjonującego przewidywania, a z drugiej na inercję[5]. W obrocie gospodarczym w Polsce inercja ta zaczyna coraz bardziej dotykać podmioty sektora finansów publicznych.

Współczesne finansowanie jednostek sektora finansów publicznych nie należy do prostych zadań, a w kontekście funkcjonowania chociażby takich służb, jak policja powinno uwzględniać procesy występujące w przestrzeni społeczno-gospodarczej, ponieważ ta instytucja bezpieczeństwa publicznego musi mieć zapewnione stabilne podstawy funkcjonowania.

Podstawowym źródłem jej finansowania są środki z budżetu państwa. Jednak istotną rolę, jak zauważono w ostatnich latach, odgrywają też (w pewnym sensie

---

[2] W. Nelec, *Porównanie absorpcji pomocy unijnej przez województwa podkarpackie i dolnośląskie oraz powiatu mieleckiego w latach 2004-2009*, [w:] *Gospodarka przestrzenna XXI wieku − nowe wyzwania*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 152, Wrocław 2011, s. 368.

[3] S. Korenik, *Zjawisko konwergencji i spójności w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, A. Dybała, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 101, Wrocław 2010, s. 122.

[4] D. Rynio, *Podstawy wsparcia ze środków finansowych Unii Europejskiej rozwoju regionów kreujących w Polsce gospodarkę innowacyjną i opartą na wiedzy*, Biblioteka Regionalisty nr 9, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 129-130.

[5] S. Korenik, *Kształtowanie się wrocławskiego obszaru metropolitalnego w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 32.

muszą odgrywać) inne kierunki ich pozyskiwania. Szczególnie ważnym zagadnieniem jest wykorzystanie środków unijnych nie tylko w obecnym okresie programowania, ale i w kontekście przygotowania się do nowego okresu 2013-2020. „Należy oczekiwać, że wraz z reformą sektora finansów publicznych i nowym modelem rozwoju regionalnego kraju będą powstawać dokumenty o charakterze strategicznym na poziomie krajów i regionów, a mające duży wpływ na podział środków publicznych w przyszłości (strategie rozwoju regionalnego, strategie rozwoju lokalnego, wieloletnie prognozy finansowe, budżety zadaniowe itp.)”[6].

Komendy wojewódzkie policji oraz szkoły policji jak dotychczas bardzo aktywnie uczestniczyły w pozyskiwaniu środków pomocowych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 na sfinansowanie przedsięwzięć służących poprawie stanu infrastruktury, doskonaleniu kadr oraz rozwijaniu współpracy z innymi służbami w Polsce oraz w rejonie przygranicznym. Szacuje się, że wartość realizowanych projektów wynosi ok. 360 mln zł, z czego środki pomocowe wynoszą ok. 278 mln zł[7]. Udział poszczególnych programów pomocowych przedstawia rysunek 1, natomiast zaangażowanie poszczególnych jednostek policji w pozyskiwanie funduszy ujęto na rysunku 2.

W ramach regionalnych programów operacyjnych w I półroczu 2011 r. jednostki wojewódzkie policji realizowały 33 projekty o łącznej wartości 289,2 mln zł, z czego na środki pomocowe przypadało 215,4 mln zł. Realizacja samodzielna dotyczyła 29 projektów, natomiast w 3 projektach jednostki te występowały w charakterze liderów partnerstwa. Zakres przedsięwzięć w ramach RPO obejmował głównie: zakup sprzętu informatycznego oraz systemów informatycznych, remont, modernizację i rewitalizację, zakup sprzętu transportowego, termomodernizację i wymianę doświadczeń.

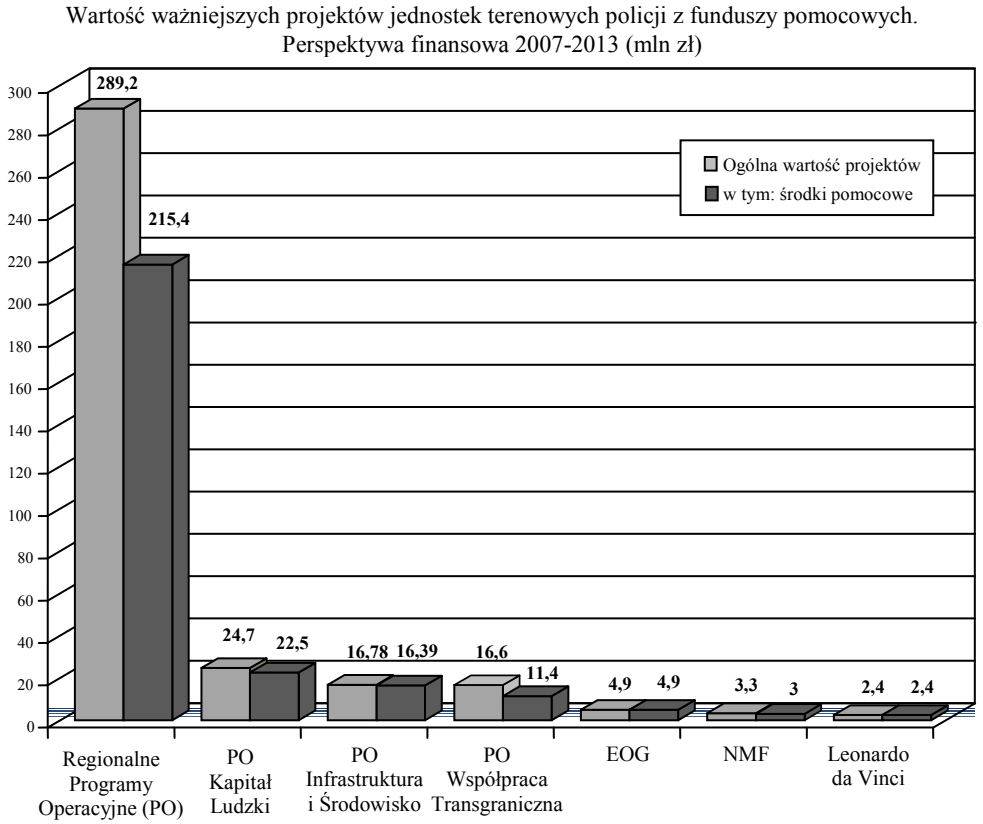
W odniesieniu do Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki realizowano 11 projektów o łącznej wartości 24,7 mln zł (w tym środki pomocowe: 22,5 mln zł). Pięć projektów sfinalizowano samodzielnie, przy realizacji 3 jednostki policji występowały w charakterze liderów partnerstwa, a w przypadku 4 projektów były partnerem przedsięwzięcia. Charakter przedsięwzięć wdrażanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki dotyczył głównie usług i dostaw, a ich zakres odnosił się do szkoleń językowych i doskonalenia zawodowego.

Jako kolejny wskazać należy Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. W tym przypadku w I półroczu 2011 r. jedna komenda wojewódzka policji realizowała projekt o wartości 16,78 mln zł, a dotyczył on robót termomodernizacyjnych.

---

[6] A. Łuczyszyn, *Absorpcja środków unijnych przez podmioty sektora finansów publicznych na wybranym przykładzie*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 31, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 326.

[7] Dane za I półrocze 2011 r.



Rys. 1. Zaangażowanie jednostek policji w Polsce w programy pomocowe

Źródło: Wydział Funduszy Pomocowych Biura Finansów Komendy Głównej Policji.

Program Europejska Współpraca Terytorialna 2007-2013 na gruncie policji, realizowany jest za pomocą Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej, którego cel polega na rozwijaniu wspólnych inicjatyw lokalnych i regionalnych. Inne typy programów operacyjnych w ramach EWT to: współpraca transnarodowa oraz współpraca międzyregionalna. W realizację programów mogą być zaangażowane jedynie te garnizony policji, które są usytuowane przy granicy państwa.

W ramach Programu Operacyjnego Współpraca Transgraniczna w I półroczu 2011 r. jednostki policji realizowały 13 projektów o łącznej wartości 16,6 mln zł (w tym środki pomocowe: 11,5 mln zł). Cztery projekty realizowane były samodzielnie, przy ośmiu stosowne KWP występowały w charakterze liderów partnerstwa, a w przypadku dwóch projektów były partnerem przedsięwzięcia. Charakter wdrażanych przedsięwzięć to usługi i dostawy, roboty i inne usługi. Ich zakres zaś obejmował głównie działania miękkie (ćwiczenia, wymiana doświadczeń, spotka-

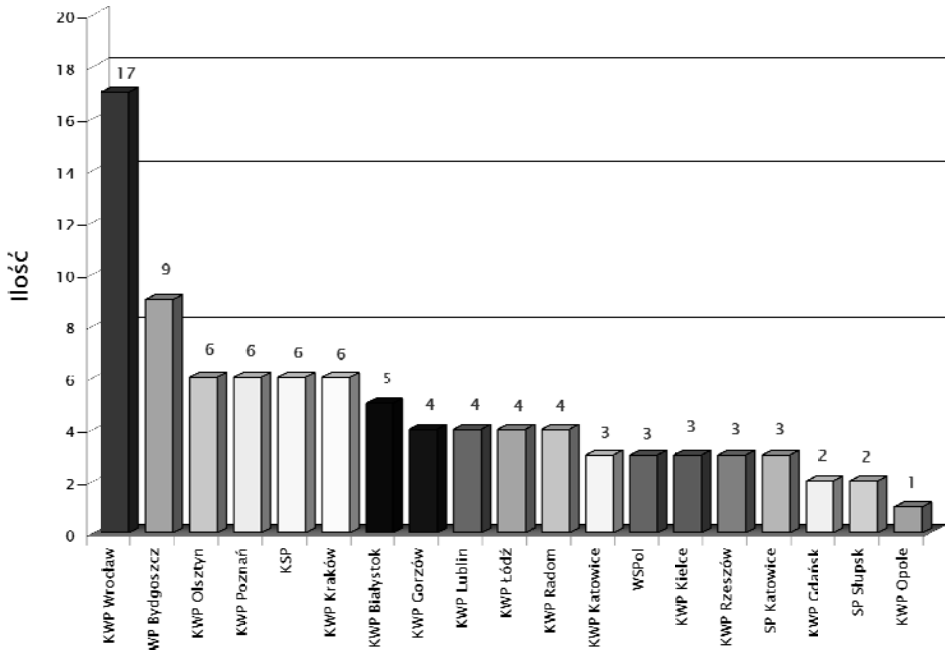
nia, wspólne patrole), zakup sprzętu transportowego, termomodernizację i w jednym przypadku budowę.

Omawiając aktywność i przekrój realizacji zadań przez poszczególne jednostki wojewódzkie policji w Polsce, warto zwrócić uwagę także na Europejski Obszar Gospodarczy, w ramach którego realizowano w I półroczu 2011 r. jeden projekt o łącznej wartości 4,94 mln zł (w tym środki pomocowe: 4,87 mln zł). Zakładał on przeprowadzenie różnego rodzaju szkoleń, kursów językowych, studiów podyplomowych i szkoleń specjalistycznych.

Jednym z najbardziej znaczących programów z punktu widzenia wspomagania przez policję jakże ważnych zadań z zakresu szkoleń, wymiany doświadczeń, doskonaleń zawodowych jest program Leonardo da Vinci. Jednostki policji w omawianym okresie realizowały 20 projektów o łącznej wartości 2,4 mln zł (w tym środki pomocowe: 2,4 mln zł). Trzynaście projektów realizowano samodzielnie, natomiast w przypadku 7 jednostki występowały w charakterze liderów partnerstwa, a w 2 przypadkach były partnerem przedsięwzięcia.

Na podkreślenie zasługuje także Norweski Mechanizm Finansowy, w ramach którego realizowano 2 projekty o łącznej wartości ok. 3,32 mln zł (w tym środki

Projekty wdrażne przez jednostki terenowe policji w ramach Perspektywy Finansowej 2007-2013 (razem: 91 projektów)



Rys. 2. Zaangażowanie poszczególnych jednostek policji w pozyskiwanie funduszy

Źródło: Wydział Funduszy Pomocowych Biura Finansów Komendy Głównej Policji.

pomocowe: ok. 3 mln zł). Charakter wdrażanych przedsięwzięć to usługi oraz roboty.

W ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich jedna z komend wojewódzkich policji realizowała jeden projekt o łącznej wartości ok. 127 tys. zł (w tym środki pomocowe: ok. 114 tys. zł). Projekt wdrażany jest na terenie jednej z komend powiatowych i obejmuje szereg działań profilaktycznych i prewencyjnych realizowanych przez młodzież wspólnie z policją.

W ramach programu Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa CIPS Komenda Stołeczna

Tabela 1. Informacja o uczestnictwie jednostek policji w realizacji projektów finansowanych w ramach funduszy pomocowych. Perspektywa finansowa 2007-2013 (w zł)

Jednostka	Wartość projektów, w których uczestniczy jednostka		Zaangażowanie jednostek w przedsięwzięcie	
	środki pomocowe	ogółem	środki pomocowe	ogółem
KWP Białystok	49 069 688	54 109 210	20 833 456	21 224 464
KWP Bydgoszcz	4 649 507	5 873 352	3 859 727	5 083 572
KWP Gdańsk	5 983 552	7 650 212	5 983 552	7 650 212
KWP Gorzów	9 974 062	16 860 994	9 974 062	16 860 994
KWP Katowice	4 255 392	5 029 680	1 827 336	2 126 650
KWP Kielce	11 475 825	32 954 163	11 475 825	32 954 163
KWP Kraków	36 777 509	46 067 403	36 777 509	46 067 403
KWP Lublin	20 700 947	24 234 655	20 700 947	24 234 655
KWP Łódź	13 107 816	15 420 960	13 107 816	15 420 960
KWP Olsztyn	9 265 000	11 366 441	9 265 000	11 366 441
KWP Opole	119 000	151 999	119 000	151 999
KWP Poznań	21 471 763	25 980 132	21 471 763	25 980 132
KWP Radom	7 451 712	7 723 594	1 464 550	1 723 000
KWP Rzeszów	20 167 679	23 726 681	20 167 679	23 726 681
KWP Szczecin	-	-	-	-
KWP Wrocław	27 475 113	42 447 635	27 475 113	42 447 635
KSP	6 821 888	6 893 822	6 821 888	6 893 822
WSPol	63 551 787	74 757 449	61 931 214	73 136 876
CSP	-	-	-	-
SP Piła	-	-	-	-
SP Słupsk	110 127	110 827	110 127	110 827
SP Katowice	446 144	495 209	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Funduszy Pomocowych Biura Finansów Komendy Głównej Policji w Warszawie.

Policji podjęła inicjatywę jednego projektu o łącznej wartości 239,8 tys. zł (w tym środki pomocowe: 167,8 tys. zł). Realizowany był on samodzielnie i obejmował: wymianę doświadczeń dotyczących prewencyjnego zabezpieczenia portów lotniczych, ćwiczenia w warunkach symulowanego zdarzenia na terenie portu lotniczego, pogłębianie wiedzy w systemie zarządzania kryzysowego oraz systemie ratunkowym, doskonalenie współdziałania służb oraz przygotowanie pracowników lotniska i pasażerów w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Istotny w działalności bieżącej policji jest projekt „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości ISEC", w ramach którego komendy wojewódzkie policji zainicjowały trzy projekty. Jeden o łącznej wartości ok. 330 tys. zł (w tym środki pomocowe: ok. 280 tys. zł) realizowany był samodzielnie przez jedną ze szkół policyjnych, w przypadku zaś dwóch pozostałych projektów odpowiednie KWP wystąpiły w charakterze partnera, których wkład własny wyniósł ok. 175,3 tys. zł (przy wartości ogólnej projektów 1,9 mln zł). Charakter wdrażanych przedsięwzięć dotyczył głównie szkoleń. Projekty wdrażane przez wszystkie jednostki wojewódzkie policji w Polsce przestawia rysunek 2.

Dla pełniejszego zobrazowania powyższej problematyki w tabeli 1 przedstawiono informację o uczestnictwie jednostek wojewódzkich policji w Polsce w realizacji projektów finansowanych w ramach funduszy pomocowych.

3. Projekt „Poprawa standardu infrastruktury bezpieczeństwa jako element wzmocnienia potencjału turystycznego Dolnego Śląska" – studium przypadku

Po wstąpieniu Polski w struktury Unii Europejskiej pojawiły się pewne możliwości w zakresie korzystania ze środków funduszy strukturalnych. Mimo że w początkowym okresie jednostki sektora finansów publicznych (np. jednostki budżetowe) otrzymały dość słabą legitymację do korzystania z tego rodzaju przywilejów, to należy przyznać, że inicjatywy podejmowane w zakresie współpracy z instytucjami monitorującymi realizację głównych osi priorytetowych chociażby przez takie jednostki, jak np. urzędy marszałkowskie, komitety sterujące, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, w odniesieniu do bycia beneficjentem środków czy partnerem, okazały się wręcz bezcenne i pokazały, że w obecnych czasach są to instytucje realizujące zadania Unii Europejskiej, a tym samym Strategii Lizbońskiej w zakresie gospodarki opartej na wiedzy (GOW). Są więc kluczowymi podmiotami realizującymi cele samej Unii, a przede wszystkim krajów wspólnotowych, i przyczyniają się do wzrostu konkurencyjności.

Weryfikacja dotychczasowych możliwych rozwiązań w zakresie poprawy infrastruktury została zdeterminowana między innymi przez jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego, jakim jest bezpieczeństwo publiczne. Otwarcie granic, przepływ towarów, siły roboczej, likwidacja barier administracyjnych (zmiany

funkcji granic z „twardych" na „miękkie") wszystko to zaindukowało konieczność poszukiwania wspólnych partnerskich rozwiązań zmierzających do poprawy infrastruktury budowlanej obiektów zlokalizowanych właśnie na terenach przygranicznych, które w zasadzie realizują nie tylko klasyczne funkcje administracyjne, ale także turystyczne, gospodarcze i społeczne. W środowiskach lokalnych z kolei rozwiązania te wzmacniają zazwyczaj funkcje miasta-rdzenia w odniesieniu do bezpośrednio przyległego otoczenia. Konieczność przeprowadzania natychmiastowych zmian wynikała także ze zmiany swoistego paradygmatu w zakresie sposobów przeciwdziałania przestępczości, otwartości administracji czy konieczności zupełnie innej obsługi interesantów zarówno lokalnych, krajowych, jak i zagranicznych.

W tych warunkach ówczesne kierownictwo Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu zobligowane było do podjęcia swego rodzaju strategicznej decyzji dotyczącej konieczności „rekultywacji" obiektów niespełniających wymogów realizowania podstawowych funkcji. Stąd też sformułowano jakże ważny wniosek, że obiekty jednostek policji położone przy głównych szlakach turystycznych nie spełniają oczekiwanych standardów technicznych, funkcjonalnych oraz użytkowych i w większości nie są przystosowane do obsługi interesantów w sposób profesjonalny, w szczególności interesantów niepełnosprawnych. Sformułowano także cel strategiczny dla KWP we Wrocławiu w postaci: „Poprawa standardu obiektów oraz wizerunku Policji, a także podniesienie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców oraz turystów z kraju i zagranicy".

Od tego mementu rozpoczął się w zasadzie proces poszukiwania partnerów dla ewentualnego projektu, który łączyłby w sobie wszystkie zidentyfikowane funkcje, a zarazem stanowił zintegrowany (koalicyjny) model pokonywania barier rozwoju lokalnego. Uwidoczniły się tutaj z jednej strony bariery, natomiast z drugiej możliwe do osiągnięcia cztery obszary ewentualnego wzrostu, tj.:

- modernizacja jednostek policji,
- dostosowanie obiektów policji do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- przebudowa monitoringów miejskich,
- pozyskanie dofinansowania projektu.

W marcu 2007 r. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu zorganizowała konferencję zatytułowaną „Policja dolnośląska − aktywny beneficjent i partner samorządu lokalnego w realizacji projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej", w trakcie której przedstawiono koncepcję projektu pod nazwą „Poprawa standardu infrastruktury bezpieczeństwa jako element wzmacniania potencjału turystycznego Dolnego Śląska".

Jak wynika z nazwy projektu, funkcją, która w zasadzie stała się najbardziej eksponowana, a zarazem pozwalała na realizację osi priorytetowych w pozyskiwaniu środków, stała się turystyka. Taka sytuacja w pełni znalazła swoje uzasadnienie, gdyż dotyczyła polsko-czeskiego pogranicza, gdzie turystyka stanowi główny czynnik rozwoju.

Kluczowym wydarzeniem było podpisanie 21 listopada 2008 r. w Jeleniej Górze umowy partnerskiej na rzecz realizacji wspólnego projektu pomiędzy kierownictwem Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu a lokalnymi władzami samorządowymi (gminami): Polanica-Zdrój, Jelenia Góra, Kudowa-Zdrój, Nowa Ruda, Lubawka, Kamienna Góra, Lądek-Zdrój, Bystrzyca Kłodzka. Zakres prac remontowych przewidzianych do zrealizowania obejmował remonty takich jednostek, jak komisariaty policji w: Szklarskiej Porębie, Cieplicach, Kamiennej Górze, Lubawce, Nowej Rudzie, Kudowie-Zdroju, Polanicy-Zdroju, Bystrzycy Kłodzkiej, Lądku-Zdroju oraz rozbudowę monitoringu miast: Nowa Ruda, Kudowa-Zdrój i Lądek-Zdrój.

W dniu 24 marca 2010 r. podpisano porozumienie o dofinansowaniu projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, w priorytecie 6 Turystyka i kultura, działanie 6.5. Działania wspierające infrastrukturę turystyczną i kulturową. Oszacowano koszty kwalifikowane na kwotę 9 020 337 zł przy 70% dofinansowaniu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na kwotę 6 026 991 zł. Ogólna wartość zadań została przedstawiona w tabeli 2.

Tabela 2. Wartość zadań projektu „Poprawa standardu infrastruktury bezpieczeństwa jako element wzmocnienia potencjału turystycznego Dolnego Śląska" (w zł)

Zadania modernizacyjne	Wartość
Modernizacja budynku Komisariatu Policji w Lądku-Zdroju	525 750, 24
Modernizacja budynku Komisariatu Policji w Bystrzycy Kłodzkiej	1 189 314,92
Modernizacja budynku Komisariatu Policji w Kudowie-Zdroju	1 536 776,55
Modernizacja budynku Komisariatu Policji w Nowej Rudzie	1 800 298,34
Modernizacja budynku Komisariatu Policji w Polanicy-Zdroju	367 879,35
Modernizacja budynku Komendy Powiatowej Policji w Kamiennej Górze	792 814,17
Modernizacja budynku Komisariatu Policji w Szklarskiej Porębie	477 591,24
Modernizacja budynku Komisariatu Policji w Jeleniej Górze-Cieplicach	368 470,00
Modernizacja budynku Komisariatu Policji w Lubawce	546 995,77
Przebudowa i adaptacja budynku Straży Miejskiej oraz Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego Miasta Jelenia Góra	525 002,84
Modernizacja i rozbudowa systemu monitoringu wizyjnego w Kudowie-Zdroju	149 450,00
Modernizacja i rozbudowa systemu monitoringu wizyjnego w Nowej Rudzie	112 000,00
Modernizacja i rozbudowa systemu monitoringu wizyjnego miasta Lądek-Zdrój	128 781,00
SUMA	8 521 124,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KWP we Wrocławiu.

Jak wynika z tabeli 2, ogólna wartość zadań obniżona została do kwoty 8 521 124,42 zł, co było efektem podjętych procedur przetargowych na remonty wymienionych obiektów zgodnie z prawem zamówień publicznych. Sam udział po-

szczególnych partnerów zaangażowanych do realizacji projektu w ogólnych wydatkach budżetowych (w budżecie) został przestawiony w tabeli 3.

Interesujące jest zatem pokazanie informacji o kwotach refundacji środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, które to kwoty zostały zaprezentowane w tabeli 4.

Tabela 3. Udział partnerów w budżecie

Partner	Wydatki
Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu	7 530 511, 48
Straż Miejska w Jeleniej Górze	525 002,84
Urząd Miasta w Bystrzycy Kłodzkiej	39 040,00
Urząd Miasta w Jeleniej Górze	16 000,00
Urząd Miasta w Kudowie-Zdroju	211 022,00
Urząd Miasta w Lądku-Zdroju	109 800,00
Urząd Miasta w Kamiennej Górze	21 960,00
Urząd Miasta w Lubawce	2196,00
Urząd Miasta w Nowej Rudzie	158 116,00
Urząd Miasta w Polanicy-Zdroju	18 300,00
Wydatki kwalifikowalne	8 631 948,32

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KWP we Wrocławiu.

Tabela 4. Refundacja z EFRR

Partner	Refundacja
Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu	5 299 467,24
Straż Miejska w Jeleniej Górze	367 501,99
Urząd Miasta w Bystrzycy Kłodzkiej	27 328,00
Urząd Miasta w Kudowie-Zdroju	147 715,40
Urząd Miasta w Lądku-Zdroju	76 860,00
Urząd Miasta w Jeleniej Górze	-
Urząd Miasta w Lubawce	-
Urząd Miasta w Nowej Rudzie	110 681,20
Urząd Miasta w Polanicy-Zdroju	12 810,00
Urząd Miasta w Kamiennej Górze	-
Łączna wartość refundacji	6 042 363,83

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KWP we Wrocławiu.

Pozycje bez wielkości kwot refundowanych przypadają tym partnerom, którzy nie ponieśli bezpośrednio wydatków, np. na zakup dokumentacji itp., lecz przekazali bezpośrednio odpowiednie kwoty na Fundusz Wsparcia Policji.

Tabela 5 przestawia tzw. udział netto poszczególnych partnerów, czyli całości refundacji (30% wkładu własnego w realizację projektu).

Tabela 5. Udział netto poszczególnych partnerów projektu

Partner	Wydatki
Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu	2 231044,24
Straż Miejska w Jeleniej Górze	157 500,85
Urząd Miasta w Bystrzycy Kłodzkiej	11 712,00
Urząd Miasta w Jeleniej Górze	16 000,00
Urząd Miasta w Kudowie-Zdroju	63 306,60
Urząd Miasta w Kamiennej Górze	21 960,00
Urząd Miasta w Lubawce	2 196,00
Urząd Miasta w Nowej Rudzie	47 434,80
Urząd Miasta w Polanicy-Zdroju	5 490,00
Urząd Miasta w Lądku-Zdroju	32 940,00
Wydatki kwalifikowalne	2 589 584,59

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KWP we Wrocławiu.

Oceniając podjętą inicjatywę, należy uznać ją za niezwykle dojrzałą, innowacyjną, a przede wszystkim niezbędną, gdyż okazała się ona sama w sobie innowacyjna, a wskazanie celów operacyjnych i zadań dla poszczególnych zespołów roboczych było wręcz literaturowym rozwiązaniem z zakresu planowania strategicznego. Należy także zaznaczyć, że współpraca z samorządami lokalnymi dotyczyła również innych obszarów, jak chociażby: lokalnych programów rewitalizacji, realizacji projektów w ramach lokalnych programów rewitalizacji czy pozyskiwania środków na wspomniany Fundusz Wsparcia Policji. Nie bez znaczenia była rola Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, m.in. w zakresie:

- współpracy przy opracowywaniu treści dokumentów strategicznych i szczegółowych wytycznych, związanych z dystrybucją funduszy unijnych na terenie województwa dolnośląskiego w celu zapewnienia dolnośląskiej policji możliwości aplikowania o dofinansowanie projektów,
- współpracy przy realizacji i rozliczaniu projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013.

Warto także podkreślić współpracę z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Ministerstwem Finansów.

4. Zakończenie

Dotychczasowe niepowodzenia w realizacji Strategii Lizbońskiej będą skłaniały Unię Europejską do finansowego i instytucjonalnego wzmocnienia polityki innowacyjnej nawet kosztem polityki spójności. Przyjęty na szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r. dokument Lizbon European Council, nazwany Strategią Lizbońską, stał się nieoczekiwanie faktyczną strategią długofalowego rozwoju UE. Najważniejszym przesłaniem tej strategii jest „uczynienie gospodarki europejskiej najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką opartą na wiedzy, zdolną do zrównoważonego rozwoju, tworzenia nowych miejsc pracy i spójności społecznej”[8]. Oczywiste wydaje się zatem, że w zaistniałych warunkach konieczny będzie szybszy postęp krajów członkowskich w tworzeniu gospodarki opartej na wiedzy, w przeciwnym razie gospodarka Unii nie stanie się konkurencyjna w stosunku do innych gospodarek światowych.

Przedstawiony przykład empiryczny pokazuje możliwości pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w szczególności w celu poprawy infrastruktury twardej na polsko-czeskim pograniczu. Wynika z niego, że państwowe jednostki budżetowe stanęły z jednej strony przed wielkim wyzwaniem co do konieczności zmian nie tylko organizacyjnych, ale przede wszystkim świadomościowych, dotyczących analizy możliwości i konieczności pozyskiwania środków, z drugiej zaś ciągła swego rodzaju ewolucja takich form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, determinowana głównie zmianami w ustawie o finansach publicznych, umiejscawia takie jednostki w otoczeniu gospodarczym jako swoiste podmioty gospodarowania, które pomimo konieczności realizacji ustawowych zadań muszą wzmacniać komórki i struktury w kierunku innowacyjności stosowanych rozwiązań. Powstaje zatem pytanie, czy tak dynamiczny i trudny proces finansowania działalności policji, której głównym źródłem zasilania jest budżet państwa, winien posiadać aż tak poważne źródła komplementarne, których sposób pozyskiwania obarczony jest wielokrotnie różnym ryzykiem (zmienne kursy walut, uruchamianie rezerwy celowej budżetu państwa, kary z tytułu braku środków w terminie dla wykonawców). Jest to oczywiście przedmiot głębszych rozważań, niemniej w tych warunkach występuje dodatkowe obciążenie tych jednostek, niejednokrotnie odzwierciedlające konieczność ich rynkowego działania przy bardzo często odmiennych warunkach (ograniczeniach) niż podmioty sektora prywatnego. Sama realizacja projektu „Poprawa standardu infrastruktury bezpieczeństwa jako element wzmocnienie potencjału turystycznego Dolnego Śląska” to przykład pokazujący w sposób niezwykle przejrzysty realizowanie polityki intraregionalnej w regionie przez czołową triadę władz publicznych − policję, urząd marszałkowski, jednostki samorządu terytorialnego (gminy). W przypadku tych ostatnich, mimo że większość pol-

[8] W. Błasiak, *Polskie miasta wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5, s. 24.

skich samorządów ma problemy, aby ze środków własnych zapewnić tzw. wkład własny do środków unijnych, pełna determinacja i zaangażowanie czołowych liderów, a zarazem decydentów, doprowadziły do sfinalizowania bardzo trudnego montażu finansowego. Sam produkt finalny w postaci remontu dziewięciu komisariatów, jak również systemów monitoringu okazał się innowacyjny pod każdym względem.

Literatura

Błasiak W., *Polskie miasta wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 5.

Korenik S., *Kształtowanie się wrocławskiego obszaru metropolitalnego w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

Korenik S., *Zjawisko konwergencji i spójności w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, A. Dybała, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 101, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

Łuczyszyn A., *Absorpcja środków unijnych przez podmioty sektora finansów publicznych na wybranym przykładzie*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 31, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010.

Nelec W., *Porównanie absorpcji pomocy unijnej przez województwa podkarpackie i dolnośląskie oraz powiatu mieleckiego w latach 2004-2009*, [w:] *Gospodarka przestrzenna XXI wieku – nowe wyzwania*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 152, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.

Rynio D., *Podstawy wsparcia ze środków finansowych Unii Europejskiej rozwoju regionów kreujących w Polsce gospodarkę innowacyjną i opartą na wiedzy*, „Biblioteka Regionalisty" nr 9, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

STRENGTHENING OF THE BUILDING INFRASTRUCTURE ON THE POLISH-CZECH BORDERLAND BY PUBLIC FINANCES SECTOR UNITS ON THE SELECTED EXAMPLE

Summary: Infrastructure is an important factor shaping the development in its different sections. The system-political transformation initiated in Poland in 1989 gave freedom to the management, in particular, to local government units. These possibilities in the framework of mutual cooperation are also used by other public sector entities including the state budget units, creating a kind of assembly in acquiring funds from outside. Various projects, aimed at improving the building infrastructure in the first place, as it needs a kind of renewal, are jointly implemented. The specific role of these processes falls on the period after the Polish accession to the European Union.

Keywords: infrastructure, public finance sector unit, public safety, local government unit, EU structural funds.