

**WYMIAR TERYTORIALNY W PERSPEKTYWIE NOWEJ
POLITYKI SPÓJNOŚCI W ODNIESIENIU DO OBSZARÓW
WIEJSKICH – PRZYKŁAD WOJEWÓDZTWA
DOLNOŚLĄSKIEGO***

Jan Kazak, Katarzyna Przybyła, Marta Szkaradkiewicz,
Katarzyna Sabura

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Abstrakt. Ewaluacja wdrażanych w ostatniej perspektywie finansowej polityk UE powinna być podstawą kształtowania nowych kierunków i zasad wydatkowania funduszy europejskich w celu poprawy skuteczności ich wdrażania. W artykule podjęto problematykę implementacji wymiaru terytorialnego w ramach polityki spójności. Przeanalizowano przestrzenną koncentrację środków przeznaczonych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego (RPO WD) na lata 2007-2013. Następnie dokonano analizy dokumentów w celu określenia szans rozwojowych dla tych obszarów w nowej perspektywie finansowej (2014-2020). Badania wskazują na niedostateczne ujęcie wymiaru terytorialnego w dotychczasowej realizacji polityki UE. Stwierdzono przy tym możliwość nie tylko prawną, lecz także wynikającą z gotowości instytucjonalnej, do wykorzystania nowego instrumentu, jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, w celu wzmocnienia czynników geograficznych w przydzielaniu wsparcia.

Słowa kluczowe: fundusze unijne, wymiar terytorialny, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

*Badania wsparte zostały ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – projekt „GRANT PLUS” Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



DOLNY
ŚLĄSK

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



WSTĘP

Jedną z głównych polityk unijnych dążących do rozwoju Wspólnoty jest polityka spójności. Wśród tradycyjnych elementów finansowania jej programów znalazło się odniesienie do okręgów administracyjnych średniej wielkości (NUTS-2). Europejski Urząd Statystyczny definiuje te jednostki jako posiadające wiele cech wspólnych, jednak współdziałanie regionów wymaga dużo bardziej elastycznego podejścia do kwestii geograficznych [Zielona Księga... 2008]. W celu bardziej skutecznej realizacji polityk wspólnotowych ważne jest, aby działania podejmowane w ich ramach wzajemnie się wzmocniały. Wzmocnienie to wymaga także czynnika terytorialnego, aby sąsiednie jednostki funkcjonowały w zbliżonych uwarunkowaniach instytucjonalnych, ramach finansowych oraz realizowały zbieżne cele o szczeblu ponadlokalnym. Wpisuje się to w jedną z podstawowych zasad wspierania rozwoju poprzez mechanizmy funduszy europejskich – zasadę koncentracji.

Koncentracja w politykach rozwojowych jest rozumiana zarówno jako koncentracja na celach priorytetowych dla osiągnięcia rozwoju, jak i koncentracja terytorialna na określonych, spełniających obiektywne kryteria, regionach [Gałązka 2012]. Jednym z przykładów wdrażania polityk ściśle związanych z wymiarem terytorialnym są programy i projekty realizowane w ramach euroregionów. Obszary wsparcia programów międzynarodowych mają duży potencjał w zakresie tworzenia transgranicznych regionów funkcjonalnych, odnosząc się do przestrzennej struktury obszaru, a nie do podziału administracyjnego. Potwierdzają to wyniki analiz miejskich obszarów funkcjonalnych przeprowadzone w ramach programu ESPON, wśród których część wyodrębnionych obszarów ma charakter transnarodowy [Huk i Molak 2011]. Dotychczasowy brak wyodrębnienia podobnych regionów w kraju sprawiał, że nie występował dodatkowy bodziec zewnętrzny w celu koncentracji środków i działań na wybranym obszarze geograficznym. Samorządy lokalne miały możliwość we własnym zakresie współpracować w tej kwestii. Dodatkowym problemem w regionalizacji kraju jest przyjęcie podejścia delimitacyjnego [Rykiel 2000]. Niepewne jest także to, czy regiony potrafią właściwie określić długofalową wizję swojego rozwoju, co jest również istotne w związku z koncentracją lub rozproszeniem środków finansowych [Grabowska-Markiewicz i in. 2008]. Jest to jednak konieczny kierunek zmian, biorąc pod uwagę, iż polityka regionalna ma stanowić podstawę polityki rozwoju, a polityka spójności ma być jej organizacyjnym i finansowym wsparciem [Wojarska 2013].

Pojawia się zatem pytanie, czy polityki UE w perspektywie finansowej 2007-2013, realizowane w całości na obszarze Polski, w wystarczającym zakresie uwzględniały wymiar terytorialny (rozumiany jako obszar o zbliżonych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych funkcjonujący w podobnych środowiskowych) we wsparciu rozwoju obszarów wiejskich. Odpowiedź na to pytanie pozwoli zastanowić się nad tym, jakie instrumenty powinny zostać wzmocnione w nowej perspektywie finansowej.

CEL, METODYKA I ZAKRES BADAŃ

Celem badań jest sprawdzenie, czy w ostatniej perspektywie finansowej 2007-2013 mieliśmy do czynienia z uwzględnieniem wymiaru terytorialnego w realizacji polityk

UE wspierających rozwój obszarów wiejskich, na przykładzie województwa dolnośląskiego. Przeanalizowano rozkład przestrzenny środków przeznaczonych na wsparcie samorządów lokalnych w ramach RPO WD¹. Obszarem badawczym w tym zakresie są gminy wiejskie i miejsko-wiejskie województwa dolnośląskiego. Badania obejmują także analizę dokumentów pozwalających na określenia możliwych kierunków zmian wdrażania polityk UE wpływający na większe niż dotychczas ujęcie wymiaru terytorialnego w realizowanych przedsięwzięciach.

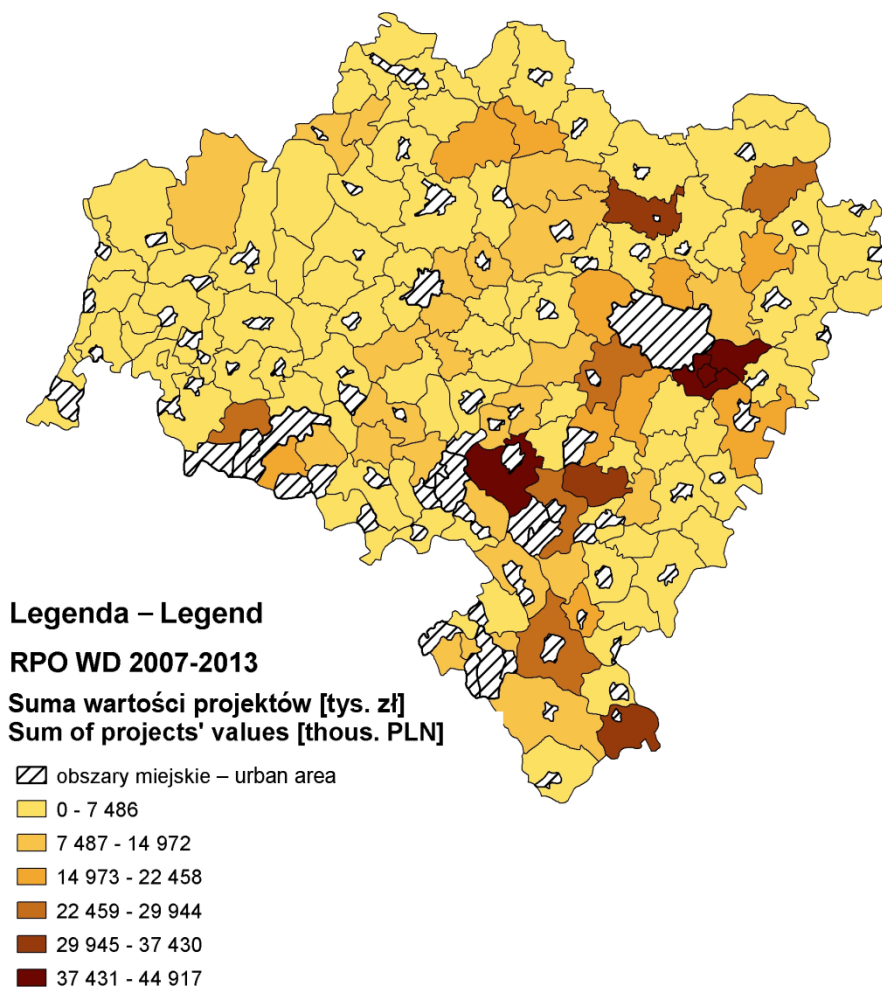
WYNIKI BADAŃ

Wśród dostępnych danych do przeprowadzenia analiz wybrano środki przekazane (wraz ze środkami zakontraktowanymi) na projekty przypisane do tych obszarów, które sklasyfikowano jako obszary wiejskie. Ze względu na osobliwość województwa dolnośląskiego wzięto także pod uwagę projekty przypisane terenom górskim, przy czym wyłączono ze zbioru tych projektów inwestycje realizowane w miastach. Ze względu na celowy kształt pozostałych Programów Operacyjnych (mogący odnosić się do specyficznych inwestycji nierealizowanych we wszystkich obszarach), podstawą analiz był wyłącznie Regionalny Program Operacyjny. Program ten był tworzony w oparciu o uwarunkowania lokalne i jest w stanie najrzetelniej odzwierciedlić wymiar terytorialny. Ponadto z punktu widzenia prowadzonej analizy, ważną również była dostępność danych, co w przedmiotowym programie w sposób całościowy zostało ujęte w bazie monitorującej, prowadzonej przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Zmapowano sumę wartości projektów realizowanych w poszczególnych (rys. 1) oraz przedstawiono te wartości w przeliczeniu na mieszkańca (rys. 2).

Układ przestrzenny wykorzystania środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach RPO WD w latach 2007-2013 wskazuje, że nie można wyodrębnić konkretnego wzorca rozkładu przestrzennego tej cechy. Dotyczy to zarówno sumy wartości wszystkich realizowanych projektów, jak i wartości przyznanych dotacji w przeliczeniu na mieszkańca. Przydział środków nie jest związany z oddziaływaniem głównych ośrodków miejskich (Wrocław, Legnica, Jelenia Góra, Wałbrzych, Kłodzko), ponieważ brak jest wyraźnych „pierścieni” koncentracji środków wokół tych miast. Nie da się także zaobserwować tendencji odwrotnej, która świadczyłaby o większym wsparciu obszarów peryferyjnych. Inne badania dowodzą także, że wykorzystanie środków na obszarach wiejskich nie jest skorelowane z poziomem rozwoju kapitału społecznego [Pilawka i Kozak 2013]. Można zatem stwierdzić, że dotychczasowe wykorzystanie środków UE na obszarach wiejskich nie podlega regionalizacji, a zatem aspekt przestrzenny w chwili obecnej nie odgrywa znaczącej roli na etapie przydziału pomocy samorządom lokalnym.

Kwestia zwiększenia roli wymiaru terytorialnego pojawiła się w europejskiej debacie na temat kształtowania nowej polityki spójności. Postuluje się w niej wzrost znaczenia problematyki zagospodarowania przestrzennego w rozwoju społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej. Peryferyjność oraz niedostateczne mechanizmy kształtujące

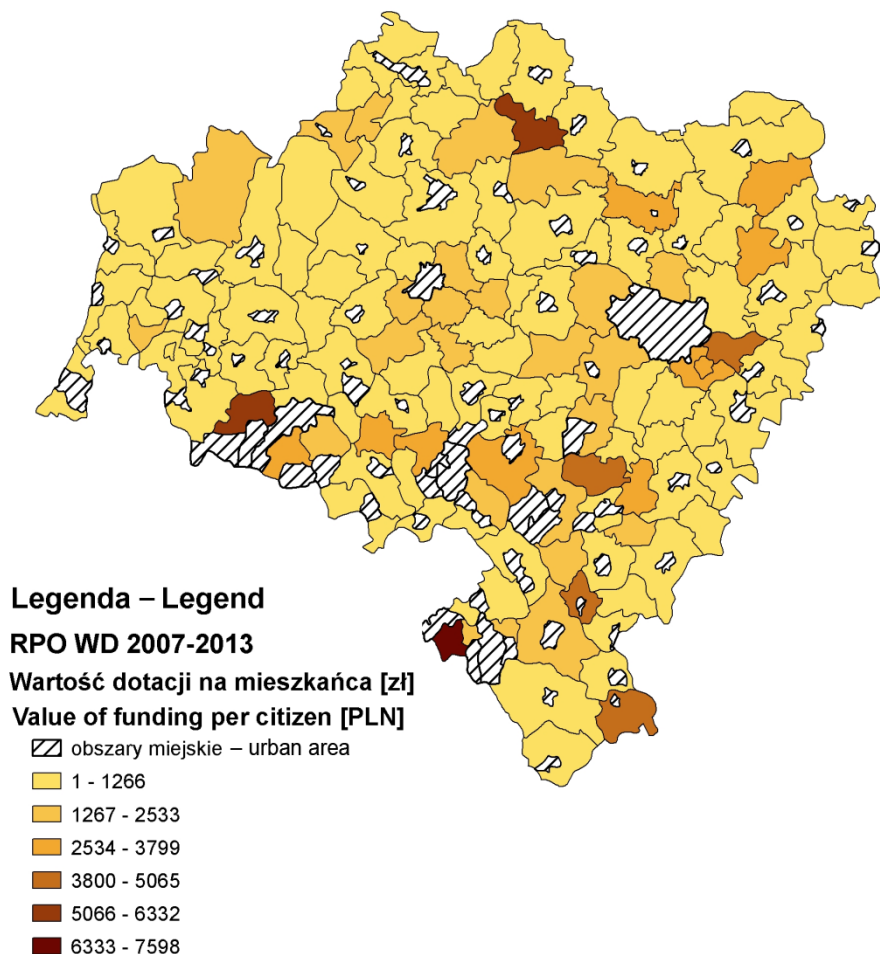
¹ RPO WD – Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, sierpień 2007.



Rys. 1. Środki przekazane na rozwój obszarów wiejskich w ramach RPO WD 2007-2013
 Źródło: opracowanie własne.

Fig. 1. EU funds transferred for rural development from the RPO WD 2007-2013
 Source: own study.

ład przestrzenny są powodami dla których Polska powinna przywiązać szczególną wagę do tego czynnika [Śleszyński 2009]. Odpowiedzią na te potrzeby może być umowa partnerska, negocjowana z Komisją Europejską. Oprócz analizy różnicowań, potrzeb i potencjałów rozwojowych ma ona zawierać także wyzwania terytorialne poprzez wskazanie obszarów strategicznej interwencji. Tereny te będą określone w ujęciu geograficznym. Wśród pięciu podstawowych kluczy doboru obszarów wsparcia zostały wymienione obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe [Programowanie perspektywy... 2012 a].



Rys. 2. Środki przekazane na rozwój obszarów wiejskich w ramach RPO WD 2007-2013 w przeliczeniu na mieszkańca
 Źródło: opracowanie własne.

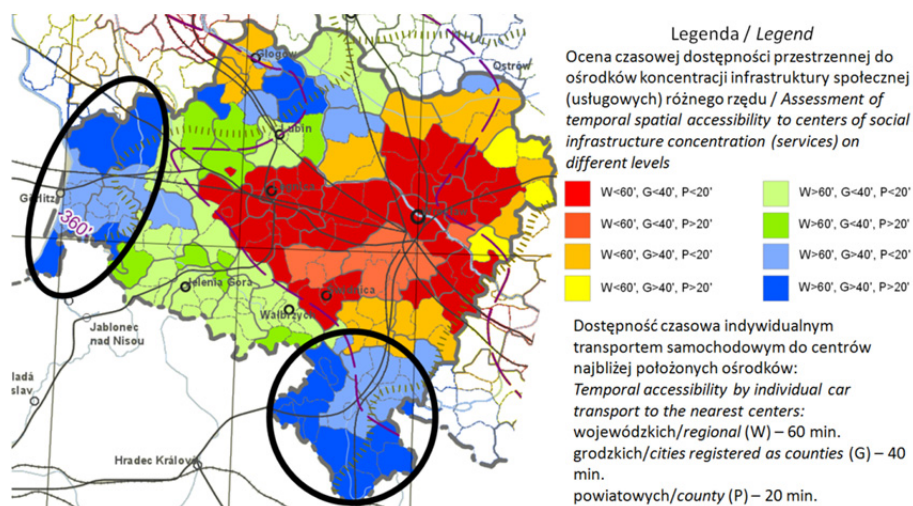
Fig. 2. EU funds transferred for rural development from the RPO WD 2007-2013 calculated per citizen
 Source: own study.

W ich ramach będzie możliwe wykorzystanie nowego instrumentu: ZIT². Na szczeblu centralnym zaproponowano stworzenie ZIT dla obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich [Zasady realizacji... 2013], natomiast w przypadku pozostałych ośrodków o charakterze regionalnym lub subregionalnym decyzja ta będzie zależeć od woli samorządów wojewódzkich. W każdym przypadku ZIT będą realizowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, także to województwo będzie miało bezpośredni

² ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

wpływ na rodzaj działań podejmowanych na danym obszarze wsparcia [Programowanie perspektywy... 2012 b]. JST³, chcąc realizować ZIT, będą musiały zinstytucjonalizować formę swojego partnerstwa oraz opracować strategię ZIT dla całego obszaru funkcjonalnego. Samorządy te będą także musiały podpisać porozumienie o wdrażaniu ZIT z zarządem swojego województwa, ponieważ to on jest dysponentem środków w ramach RPO WD⁴. Zintegrowane podejście w wykorzystaniu funduszy może pozwolić na osiągnięcie lepszych efektów w wyniku sprawniejszej koordynacji i wzmacniania się działań. Delegowanie zarządzania ZIT sprawi, że interesariusze samorządowi będą bardziej zaangażowani w proces przygotowania i wdrożenia programu. Instrument ten może pozwolić na wykorzystanie potencjału samorządowców do realizacji planów i działań dostosowanych do potrzeb danego regionu⁵.

Chcąc sprawdzić nie tylko prawną możliwość wykorzystania ZIT na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, lecz także wynikającą z gotowości instytucjonalnej, postanowiono przeanalizować, czy na badanym terenie znajdują się przykłady spełniające przytoczone wcześniej warunki. W celu sprawdzenia, jakie obszary wiejskie charakteryzują się najniższym poziomem dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe, skorzystano z mapy czasowej dostępności transportowej do ośrodków koncentracji usług różnego rzędu opracowanej w ramach KPZK 2030 [Koncepcja... 2012] (rys. 3).



Rys. 3. Dostępność do ośrodków koncentracji infrastruktury społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Koncepcji... [2012].

Fig. 3. Accessibility to centers of social infrastructure concentration

Source: own study based on Koncepcja... [2012].

³ JST – jednostki samorządu terytorialnego.

⁴ <http://www.mrr.gov.pl>.

⁵ <http://ec.europa.eu>.

Warunek ten spełniają dwa zwarte obszary województwa. Jeden z nich znajduje się w południowej części województwa (tzw. Kotlina Kłodzka), drugi natomiast w jego zachodniej części (okolice miasta Lubań). W obydwu przypadkach samorządy podjęły działania konieczne do ustanowienia na ich terenie obszaru funkcjonalnego mogącego starać się o wsparcie w ramach ZIT. W przypadku Kotliny Kłodzkiej, zinstytucjonalizowaną formą partnerstwa JST jest Stowarzyszenie Gmin Ziemi Kłodzkiej. Jeśli chodzi o wymóg opracowania strategii, to JST przeprowadziły proces jej uchwalenia i przyjęły ją jeszcze w pierwszej połowie 2013 roku [Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Ziemi Kłodzkiej 2013]. W drugim przypadku prace rozpoczęto później. Porozumienie o współpracy na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego Zachodniego Obszaru Integracji (ZOI) zostało zawarte w maju 2013 roku. W lipcu 2013 roku został opracowany projekt strategii ZIT dla ZOI [Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Zachodniego Obszaru Integracji... 2013], a we wrześniu zostały przeprowadzone konsultacje społeczne tego dokumentu. Samorządy na obszarze Dolnego Śląska dokładają zatem starań w celu pozyskania instrumentów rozwojowych na rzecz obszarów wiejskich. Można stwierdzić, iż w tym przypadku zaangażowano potencjał lokalny włączając interesariuszy w proces przygotowania i wdrożenia programu.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Wdrażanie polityk unijnych wiąże się z koniecznością godzenia wielu racji. Dotyczy to także spójności, ukierunkowanej na wyrównywanie warunków, i konkurencyjności, której celem jest uplasowanie się danego obszaru powyżej poziomu średniego. Wprowadzenie do tych rozważań wymiaru terytorialnego dodatkowo rozbudowuje tematykę o takie zagadnienie, jak na przykład sposób delimitacji obszarów, gdzie ścierają się racje odnośnie określenia ich wielkości czy też zakresu cech wspólnych. Niezależnie od opinii na temat regionalizacji wsparcia unijnego należy stwierdzić, że w poprzednich perspektywach finansowych nie zauważono wzorca przestrzennej zależności wykorzystania środków europejskich. Przychylając się do głosów mówiących o zasadności zwiększenia wymiaru terytorialnego, jest konieczna identyfikacja nowych, dostępnych narzędzi rozwojowych. To właśnie ich wykorzystanie może być katalizatorem zmian pozytywnie wpływającym na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Przeprowadzone badania pozwalają sformułować następujące wnioski:

1. W wykorzystaniu środków UE w ramach RPO WD w latach 2007-2013 na obszarze województwa dolnośląskiego nie da się zauważyć ścisłej zależności z wymiarem terytorialnym. Wyniki te zdają się wpisywać w obecną debatę na temat zasadności zwiększenia roli tego czynnika w udzielaniu wsparcia.

2. Nowa perspektywa finansowa w ramach funduszy europejskich stwarza możliwości wykorzystania ZIT, które mogą wspomóc rozwój obszarów wiejskich. Konstrukcja tego narzędzia daje przy tym realną szansę samorządom do skorzystania z tego rodzaju wsparcia.

3. Najbliższe lata dadzą możliwość kontroli wpływu realizacji ZIT na koncentrację środków w ramach wsparcia regionów. Informacje takie mogą okazać się kluczowe w określaniu kierunków zmian kolejnych polityk unijnych.

LITERATURA

- Gałązka K., 2012. Fundusze unijne czynnikiem wspierającym rozwój przedsiębiorczości na terenie województwa lubelskiego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy. Determinanty rozwoju regionalnego w kontekście procesów globalizacji* 28, 337-347.
- Grabowska-Markiewicz B., Kotrański J., Zielonka K., 2008. Nowa koncepcja polityki regionalnej. Refleksje do dyskusji. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
<http://ec.europa.eu> [dostęp: 20.01.2014].
<http://www.mrr.gov.pl> [dostęp: 24.01.2014].
- Huk M., Molak M., 2011. Badania ewaluacyjne polityki spójności w wymiarze terytorialnym – tworzenie funkcjonalnych obszarów transgranicznych. *Opolska Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych*, Opole.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. 2012. *Monitor Polski* z 2012 r., poz. 252.
- Pilawka T., Kazak J., 2013. Czynniki ludzki a wykorzystanie środków w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006. *J. Agribus. Rural Dev.* 1(27), 189-197.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Uwarunkowania strategiczne. 2012 a. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Zintegrowane Inwestycje Terenowe. 2012 b. Materiał problemowy. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013. 2007. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Rykiel Z., 2000. Globalizacja, unionizacja i regionalizacja polskiej przestrzeni. *Stud. Reg. Lok.* 1(1), 35-46.
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Ziemi Kłodzkiej. 2013. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Zachodniego Obszaru Integracji. Projekt. 2013. Zachodni Obszar Integracji.
- Śleszyński P., 2009. Przestrzeń – region – terytorium. Wokół „Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej”. W: *Spójność terytorialna wyznaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski Wkład w debatę*. Red. A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 84-108.
- Wojarska M., 2013. Ewolucja systemu polityki regionalnej w Polsce (1990-2012). W: *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*. Red. R. Kisiel, M. Wojarska. Fundacja „Wspieraie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, Olsztyn.
- Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce. 2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – jej przyszłość. 2008. Komisja Europejska, Bruksela, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_pl.pdf.

THE TERRITORIAL DIMENSION IN NEW COHESION POLICY ACCORDING TO RURAL AREAS – CASE STUDY OF LOWER SILESIA

Summary. Summary and evaluation of implemented, in the last financial perspective of EU, policies should be the basis for development of new directions and principles of European spending. This article presents an issue of implementation of the territorial dimension in cohesion policy. The spatial concentration of resources allocated to rural development under the Regional Operational Programme for the Lower Silesia 2007-2013 was

analysed. Furthermore, the documents' analysis to determine development opportunities for these areas in the new financial perspective were undertaken. The research shows inadequate recognition of the territorial dimension in the current implementation of EU policies. However, the results highlights the possibility of using a new instrument, which are Integrated Territorial Investments, in order to strengthen the geographical factors in the allocation of support.

Key words: UE funds, territorial dimension, Integrated Territorial Investments

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 10.10.2014

Do cytowania – For citation: Jan Kazak, Przybyła K., Szkaradkiewicz M., Sabura K., 2014. Wymiar terytorialny w perspektywie nowej polityki spójności w odniesieniu do obszarów wiejskich – przykład województwa dolnośląskiego. J. Agribus. Rural Dev. 4(34), 69-77.