

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**280**

# **Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym**



Redaktorzy naukowi

**Ryszard Brol**

**Beata Bal-Domańska**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

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](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](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](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-321-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

# Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

---

## Część 1. Finansowe aspekty działalności jednostek samorządu terytorialnego

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE.....	13
<b>Marek Obrębalski:</b> Kontrowersje wobec „janosikowego” systemu samorządowego finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego .....	21
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Nadwyżka operacyjna w analizie sytuacji finansowej gminy Sława w latach 2004-2011 .....	31
<b>Jarosław Skorwider-Namiołko:</b> Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej .....	41
<b>Kinga Wasilewska:</b> Możliwości inwestycyjne gminy wobec rosnącego zadłużenia.....	50
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> Nowa perspektywa finansowa Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 2014-2020 – w kierunku regionalizacji? .....	59
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Pozyskiwanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przez Karkonoski Park Narodowy w latach 2009-2011 na realizację współpracy transgranicznej .....	67
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> RPO województwa lubelskiego w rozwoju obszarów peryferyjnych.....	75
<b>Lech Jańczuk:</b> Ocena rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Aspekt finansowy .....	84
<b>Wioletta Czemiel-Grzybowska:</b> Rola pomocy publicznej w procesie konwergencji.....	95
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Ekonomiczne, prawne i społeczne uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych .....	103
<b>Joanna Nucińska:</b> Pojemność informacyjna tradycyjnego i zadaniowego budżetu JST w zakresie finansowania oświaty w Polsce.....	112

---

## Część 2. Nieruchomości na rynku lokalnym

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Efektywność gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.....	123
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Zbywanie nieruchomości komunalnych we Wrocławiu w latach 2001-2011 .....	131
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Zasady i uwarunkowania procesu wyceny nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec .....	139
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy na przykładzie miasta Olsztyn.....	146
<b>Katarzyna Frodyma:</b> Metoda DEA w analizie efektywności nakładów na gospodarkę odpadami .....	156

## Summaries

---

### Part 1. Financial aspects of local government units activities

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Sub-central fiscal rules as a way to restore sub-national fiscal sustainability of the European Union states .....	20
<b>Marek Obrębalski:</b> Controversies in accordance with "Janosik" financial helping system of self-governed territorial units .....	30
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Operating surplus in the analysis of the financial situation of municipality of Sława in the years 2004-2011 .....	40
<b>Jarosław Skorwider-Namiołko:</b> Changes in the level of own investment potential of communes in the time of financial instability .....	49
<b>Kinga Wasilewska:</b> Investment opportunities of municipalities in comparison with raising debt.....	58
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> New financial perspective of the Common Agriculture Policy of the European Union 2014-2020 – in the direction of regionalization? .....	66
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Acquisition of funds from the European Regional Development Fund by Karkonosze National Park between 2009-2011 for the implementation of cross-border cooperation .....	74
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> ROP for Lublin voivodeship in regional development.....	83
<b>Lech Jańczuk:</b> Assessment of local and regional development in Poland. Financial aspect.....	94

---

<b>Wioletta Czemieli-Grzybowska:</b> Role of public support in the process of convergence .....	102
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Economic, legal and social constraints of public-private partnerships in local governments.....	111
<b>Joanna Nucińska:</b> Information capacity of line-item and performance based budgets of local government in Poland in the range of education funding	119

---

## **Part 2. Real estate on the local market**

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Effectiveness of municipal real estate management from the perspective of local social and economic development.....	130
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Selling municipal property in Wrocław in 2001-2011 .....	138
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Principles and conditions of the real estate valuation in the Federal Republic of Germany.....	145
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Management of real estate residential communities with the participation of municipalities on the example of Olsztyn.....	155
<b>Katarzyna Frodyma:</b> The DEA method in the analysis of effectiveness expenditure on waste management.....	166

**Waldemar A. Gorzym-Wilkowski**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

---

## RPO WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO W ROZWOJU OBSZARÓW PERYFERYJNYCH

---

**Streszczenie:** Władze publiczne oddziałują na przestrzenną strukturę zjawisk społeczno-ekonomicznych, często mając na celu pobudzenie rozwoju obszarów peryferyjnych gospodarczo. Narzędziem tego pobudzenia są obecnie regionalne programy operacyjne (RPO). W RPO województwa lubelskiego do obszarów peryferyjnych zostały jednak skierowane jedynie nieznaczne środki, przeznaczone w części na tworzenie obiektów niezwiązanych z rozwojem społeczno-ekonomicznym. Przyczyną tego jest konieczność partycypacji beneficjentów w kosztach. W efekcie wydaje się, że realizacja RPO województwa lubelskiego nie spowoduje zmniejszenia wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych.

**Słowa kluczowe:** regionalny program operacyjny, województwo lubelskie, polityka rozwoju.

### 1. Wstęp

Programy operacyjne, funkcjonujące od kilku lat, stworzyły władzom publicznym w Polsce nowe możliwości. Programy i strategie, dotychczas będące na ogół jedynie zbiorem deklaracji, uzyskały możliwość realizacji swoich ustaleń dzięki środkom finansowym pochodzącym w większości z budżetu Unii Europejskiej. Środki te pozwalają na realizację przedsięwzięć poprawiających warunki życia lub prowadzenia działalności gospodarczej. Podmioty publiczne zyskały zatem realne możliwości oddziaływania na kierunki przekształceń zjawisk społeczno-gospodarczych.

Geograficzna struktura przestrzeni społeczno-ekonomicznej podlega naturalnym przekształceniom. Najważniejszym, zauważalnym przede wszystkim w skali regionalnej, jest koncentracja (skupianie się) funkcji. Miejscami koncentracji są zwłaszcza duże ośrodki, oferujące korzystniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej, a z zasady także lepsze warunki zamieszkania [Kuciński 2011, s. 202]. Proces taki szczególnie widoczny jest w regionach węzłowych, w których ośrodek regionalny stanowi często biegun wzrostu, wyprzedzający w rozwoju pozostałą część regionu [Klaassen 1974, s. 132]. Pozostałe części regionu, zwłaszcza położone poza obszarem rozprzestrzeniania się ośrodka regionalnego, narażone są zatem, w myśl tezy G. Myrdała, na wypłukiwanie zasobów pracy i kapitału [Gorzela 1992,

s. 25]. Proces ten prowadzić może do narastania i utrwalania się wewnątrzregionalnej polaryzacji pomiędzy skupionym wokół ośrodka regionalnego obszarem rdzeniowym a strukturalnie peryferyjnymi gospodarczo obszarami oddalonymi od tego ośrodka [Domański 1993, s. 164-166].

Taki kierunek przekształceń często uznawany jest przez władze publiczne za niepożądany ze względów społecznych i politycznych. Prowadzi bowiem do nadmiernego różnicowania się poziomu życia mieszkańców rdzenia i peryferii, a w efekcie częstokroć do narastającej depopulacji obszarów peryferyjnych. Toteż zjawiska takie są w licznych przypadkach przedmiotem oddziaływania ze strony władz, mającego eliminować lub minimalizować zjawiska uznane przez te władze za niepożądane, a jednocześnie stymulować procesy pożądane.

W zaprezentowanym powyżej kontekście celowe jest przeanalizowanie realnie funkcjonujących mechanizmów oddziaływania władz publicznych na charakter i kierunki zmian wewnątrzregionalnego zróżnicowania rozwoju. W niniejszym artykule do oceny tego oddziaływania posłużono się regionalnym programem operacyjnym. Program ten bowiem, oparty na bardzo znaczących transferach finansowych, można niewątpliwie uznać za szczególnie efektywne narzędzie polityki regionalnej.

## 2. Polityka gospodarcza w przestrzeni

Oddziaływanie władz publicznych na zjawiska ekonomiczne i społeczne w przestrzeni polega często na stymulowaniu poprawy poziomu rozwoju obszarów peryferyjnych. Stymulowanie to z zasady ma cele społeczne – czyli zmniejszenie przestrzennych różnic w poziomie życia. Jest ono realizowane poprzez działania o charakterze:

- doraźnym – polegające na bezpośrednim oddziaływaniu na sferę społeczną (czy wręcz socjalną) zwłaszcza poprzez rozwój infrastruktury społecznej,
- strukturalnym – opartym na stymulowaniu rozwoju gospodarczego, mającym skutkować poprawą warunków życia.

Oczywiste jest, iż pierwszy z powyższych sposobów działania nie zwiększa potencjału rozwojowego wspieranych obszarów, zatem jego skutki mają charakter przejściowy. Drugi natomiast może poprawić strukturę gospodarczą, zwiększyć zasoby i niekiedy nawet dać szansę na trwałe pobudzenie lub przyspieszenie rozwoju, a w konsekwencji zmniejszenie dystansu do obszarów rdzeniowych. K. Kuciński [2011, s. 129-131] twierdzi przy tym, że stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego opierać się musi na pobudzaniu rozwoju działalności o charakterze egzogenicznym, stanowiących podstawę bytu określonego ośrodka. Przekonanie to opiera Kuciński na opinii K. Dziewońskiego [1971, s. 10] wskazującego, że wśród różnych rodzajów działalności gospodarczej w mieście charakter pierwotny (miastotwórczy) ma działalność skierowana na zewnątrz. Działania związane z wewnętrznym funkcjonowaniem miasta i potrzebami jego mieszkańców mają charakter wtórny, uzupełniający, a zatem jedynie stymulowanie rozwoju funkcji egzogenicznych

tworzy szansę pobudzenia wzrostu gospodarczego i w następstwie także poprawy poziomu życia. Natomiast „socjalne” i doraźne jedynie efekty przynosi rozwój funkcji endogenicznych, które mogą pobudzać rozwój jedynie w niektórych przypadkach, a przy tym pośrednio i w sposób odsunięty w czasie.

Polityka oddziaływania władz publicznych na przestrzenny aspekt rozwoju społeczno-ekonomicznego bywa określana najczęściej jako „polityka regionalna” [Winiarski 1991, s. 10]. Oczywiście, nie wszyscy polscy teoretycy rozumieją politykę regionalną jako wspieranie obszarów peryferyjnych. Niektórzy, na przykład G. Gorzelak [2009, s. 14], uznają wręcz za celowe wspieranie obszarów najszybciej się rozwijających (biegunów wzrostu), co ma gwarantować optymalne ekonomicznie wykorzystanie środków użytych w ramach tej polityki. Z kolei autorzy, będącej oficjalnym dokumentem rządowym, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego [2010, s. 5] za cel polityki regionalnej uznają pełne wykorzystanie specyficznych potencjałów rozwojowych różnych obszarów. Większość jednak autorów cele polityki regionalnej widzi właśnie w przeciwdziałaniu lub ograniczaniu przestrzennej polaryzacji poziomu rozwoju [Churski 2011, s. 99]. W polskim dorobku teoretycznym panuje w każdym razie zasadnicza zgoda, iż celem polityki regionalnej jest pobudzanie rozwoju społeczno-ekonomicznego konkretnych obszarów i ośrodków.

Równoległe coraz częściej pojawia się termin „polityka spójności”, mający wyraźnie szerszy charakter przedmiotowy [Churski 2011, s. 102-103]. Celem tej polityki jest bowiem szeroko pojęta spójność rozumiana w kilku płaszczyznach:

- ekonomicznej – oznaczająca ograniczanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (a zatem bliska celom polityki regionalnej),
- społecznej – rozumiana jako minimalizowanie różnic pomiędzy obywatelami i unikanie polaryzacji społecznej,
- terytorialnej – pojęta jako ład przestrzenny, mający stanowić optymalne warunki dla rozwoju społecznego i ekonomicznego.

Znamienne jest, iż obydwa powyższe pojęcia, pomimo że mogą być realizowane jedynie przez podmioty publiczne, nie są wprost stosowane i definiowane przez akty prawa mające stanowić podstawę działań tych podmiotów. Kluczowa w tej dziedzinie ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [2006] posługuje się właśnie terminem „polityka rozwoju”. Politykę tę stanowić ma zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podniesienia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Pojęcie to wydaje się zatem bliższe raczej „polityce regionalnej” niż „polityce spójności”.

Jednym z podmiotów publicznych mających określać i realizować politykę rozwoju jest samorząd wojewódzki. Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa [1998] polityka ta polegać ma na tworzeniu warunków rozwoju gospodarczego. Jej strategiczne cele określa strategia rozwoju województwa, będąca kluczowym narzędziem porządkowania rozwoju pozostającym w dyspozycji samorządu wojewódz-



stwa. Strategia określa również m.in. parametry zakładanych stanów przestrzeni województwa, kierunki i sposoby interwencji władz publicznych oraz jej ramy finansowe. Natomiast narzędziem o charakterze wykonawczym, służącym realizacji strategii, jest przede wszystkim regionalny program operacyjny (RPO). Wskazuje on konkretne działania (przedsięwzięcia) wraz z ich podmiotami, harmonogramem realizacji, kosztami i źródłami finansowania. RPO jest jedynym programem operacyjnym pozostającym w dyspozycji jednostek samorządowych, nie zaś rządu. Instytucją realizującą RPO jest zarząd województwa, do którego należy m.in. ocena i wybór przedsięwzięć mających skorzystać z dofinansowania, monitoring ich realizacji oraz dokonywanie płatności. Środki służące realizacji regionalnego programu operacyjnego pochodzą jednak generalnie spoza budżetu samorządu województwa. RPO jest m.in. podstawowym mechanizmem wspierania zadań własnych samorządu przez budżet państwa. Jednak podstawowym źródłem finansowania programu są środki Unii Europejskiej, w związku z czym program ten jest zatwierdzany ostatecznie przez Komisję Europejską [Ustawa o zasadach... 2006].

### 3. RPO województwa lubelskiego – cele

Województwo lubelskie jest niewątpliwie bliskie strukturalnie regionowi węzłowemu. Ośrodek regionalny – Lublin – bezwzględnie dominuje w sieci osadniczej województwa, wytwarzając wokół siebie coraz rozleglejszy obszar metropolitalny. Proces ten ułatwia słabość pozostałych miast województwa oraz utrzymująca się dominacja nieefektywnego ekonomicznie rolnictwa na obszarach wiejskich. Zagrożenie utrwaleniem się strukturalnej polaryzacji przestrzeni województwa jest zatem bardzo wyraźne. Strategia rozwoju województwa lubelskiego została przyjęta przez samorząd wojewódzki w roku 2006 i zaktualizowana w 2009. Jako „misję” strategii wybrano uruchomienie wielokierunkowych procesów rozwojowych w regionie, umożliwiających trwałą i zrównoważony rozwój województwa, przyczyniający się do poprawy jakości życia i wzrostu dobrobytu mieszkańców Lubelszczyzny. Cel nadrzędny strategii został określony jako „osiąganie stałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Lubelszczyzny, poprzez zwiększanie konkurencyjności województwa oraz optymalne wykorzystanie wewnętrznych potencjałów rozwojowych” [Strategia rozwoju... 2009, s. 33]. Tak sformułowana misja i cel strategii w jednoznaczny sposób wskazują na rozwój gospodarczy, stanowiący czynnik wzrostu dobrobytu, jako na główny przedmiot zainteresowania władz województwa. Zawarte w celu strategii „zrównoważenie” rozwoju może być przy tym interpretowane również w aspekcie terytorialnym – jako ograniczanie dysproporcji rozwojowych pomiędzy różnymi częściami regionu. Do nadrzędnego celu strategii dość ściśle nawiązują cele regionalnego programu operacyjnego (RPO) województwa, obowiązującego od roku 2007. Cel główny RPO został określony jako „podniesienie konkurencyjności Lubelszczyzny prowadzące do szybszego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia, z uwzględnieniem walorów naturalnych i kulturowych

regionu” [Regionalny Program... 2007, s. 89]. Cel ten realizowany ma być poprzez osiągnięcie następujących celów szczegółowych:

- zwiększenie konkurencyjności regionu,
- poprawę warunków inwestowania w województwie,
- zwiększenie atrakcyjności Lubelszczyzny jako miejsca zamieszkania, pracy i wypoczynku [Regionalny Program... 2007, s. 91].

Cel główny Programu, a także sformułowane na jego podstawie cele szczegółowe odnoszą się zatem, podobnie jak misja i nadrzędny cel strategii, przede wszystkim do przekształcania i zwiększania czynników produkcji. Jedyne w niewielkim stopniu jako cele zostały bezpośrednio wskazane *stricte* społeczne elementy przestrzeni województwa.

Oczywiście kluczowe znaczenie dla oceny rozwojowego charakteru RPO mają nie deklaracje dotyczące celów, lecz skala faktycznego wspierania przedsięwzięć stymulujących pozytywne zmiany warunków inwestowania i funkcjonowania. Do przedsięwzięć tego typu zaliczyć można przede wszystkim tworzenie lub modernizację elementów infrastruktury technicznej i drogowej oraz niektórych obiektów infrastruktury społecznej (o charakterze specjalistycznym lub/i znaczeniu ponadlokalnym). Niektóre przedsięwzięcia o tym charakterze mają przy tym dodatkową wartość, służąc np. ochronie środowiska przyrodniczego lub kulturowego. Przedsięwzięcia niespełniające tych kryteriów nie mogą być uznane za działania rzeczywiście bezpośrednio wspierające rozwój, lecz jedynie (doraźnie) poprawiające warunki życia.

#### 4. Obszary peryferyjne województwa lubelskiego w RPO

Interesująca w powyżej zaprezentowanym kontekście jest ocena, w jakim stopniu kształt lubelskiego RPO może rzeczywiście stymulować rozwój peryferyjnych gospodarczo obszarów województwa. Jako kryterium peryferyjności przyjęto trwałe zjawiska depopulacyjne, objawiające się ujemnym saldem migracji, będącym wszak efektem społecznej oceny obecnej sytuacji gospodarczej danego miejsca i perspektyw jej zmian. Jednocześnie depopulacja, oznaczająca ilościowy i jakościowy spadek potencjału demograficznego, powoduje utrwalenie się peryferyjności społeczno-ekonomicznej. Można zatem postawić hipotezę, iż obszary te – z uwagi na swoją obecną sytuację i krytyczne perspektywy – powinny być przedmiotem szczególnie intensywnej polityki rozwoju prowadzonej przez władze województwa.

W. Janicki [2011, s. 84] do trwale wyludniających się gmin województwa lubelskiego zaliczył te, które w okresie 1995-2009 straciły po co najmniej 8% pierwotnej liczby mieszkańców. Gminy te charakteryzują się w większości pewnymi wspólnymi cechami:

- strukturą gospodarczą zdominowaną przez rolnictwo, z natury swej mniej efektywne ekonomicznie niż inne sektory gospodarki,

- peryferyjnym położeniem geograficznym – z dala od większych ośrodków miejskich, na ogół także od głównych szlaków komunikacyjnych, a ponadto często w „cieniu” wschodniej granicy, stanowiącej częściowej barierę niż czynnik rozwojowy.

Jedynym miastem wśród tych gmin jest Dęblin – ośrodek, który przez wiele dziesięcioleci opierał swoje funkcjonowanie na kolei i wojsku. Postępująca od początku lat 90. redukcja armii oraz jednoczesny spadek znaczenia transportu kolejowego spowodowały odpyły ludności z miasta.

Gminy dotknięte tak głębokimi zjawiskami depopulacyjnymi są łącznie 52, co stanowi prawie ¼ wszystkich gmin województwa lubelskiego. Liczba ich mieszkańców stanowi (na koniec roku 2010) 11,6% ludności województwa, w tym gmin wiejskich (zatem bez Dębina) 10,8% populacji województwa. Względnie niewielka liczba ludności tych gmin pozwala sądzić, iż skuteczne pobudzenie ich rozwoju leży w zasięgu możliwości samorządu województwa.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 został przyjęty przez Komisję Europejską 2 października 2007 r. [Regionalny Program... 2007, s. 1]. Samorząd województwa lubelskiego otrzymał na jego realizację kwotę (w przeliczeniu) około 4,9 mld złotych [Licznik RPO 2011, s. 5]. Dobiegający końca okres realizacji RPO pozwala na weryfikację hipotezy o stymulującej roli Programu dla rozwoju obszarów peryferyjnych województwa. Ze środków pozostających w dyspozycji władz wojewódzkich gminy trwale depopulacyjne otrzymały wsparcie 42 projektów, wynoszące łącznie 127,7 mln złotych. Stanowiło to jedynie 2,6% całości budżetu Regionalnego Programu Operacyjnego. Przy czym beneficjentami wsparcia były jedynie 23 gminy, czyli niespełna połowa spośród wszystkich gmin peryferyjnych. Wśród największych beneficjentów znalazła się, funkcjonująca w Dęblinie, Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych, która uzyskała wsparcie w wysokości 18,7 mln złotych na modernizację obiektów dydaktycznych, socjalnych i administracyjnych. Pominąwszy kwotę uzyskaną przez WSOSP, gminy peryferyjne otrzymały zatem 109 mln złotych, czyli jedynie 2,3% budżetu RPO.

Ponadto wśród inwestycji dofinansowywanych w ramach Programu znalazły się przedsięwzięcia o jednoznacznie lokalnym (endogenicznym) charakterze. Inwestycjami tego typu były przede wszystkim:

- budowa lub modernizacja dróg gminnych,
- rekultywacja nieużytkowanego wysypiska odpadów komunalnych,
- budowa obiektów sportowych przy szkołach podstawowych lub gimnazjach,
- rozbudowa i wyposażenie w sprzęt lokalnych placówek ambulatoryjnej ochrony zdrowia,
- rewitalizacja centrum miasta.

Obiekty o tym charakterze uzyskały dofinansowanie na kwotę 47,1 mln złotych. Projekty mogące mieć wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy w skali lokalnej zostały dofinansowane kwotą jedynie 61,6 mln złotych, co stanowi zaledwie 1,26% całości budżetu RPO. Do przedsięwzięć tych zaliczyć można:

- informatyzację lokalnej administracji,
- poprawę połączeń drogowych z ponadlokalnym układem transportowym (w tym z przejściami granicznymi),
- poprawę stanu sieci dróg lokalnych w obszarach turystycznych,
- rozbudowę lokalnych sieci kanalizacyjnych oraz budowę oczyszczalni ścieków,
- restaurację zabytkowego pałacu wraz z modernizacją funkcjonującego w nim muzeum,
- zorganizowanie centrum informacji i promocji turystycznej,
- rozwój współpracy międzynarodowej.

Przy czym można założyć, że część spośród inwestycji deklarowanych jako mające znaczenie rozwojowe jest w istocie projektami o znaczeniu lokalnym, jedynie przedstawianymi we wnioskach o dofinansowanie jako przedsięwzięcia mające również ponadlokalne znaczenie. Takie postępowanie beneficjentów wynikało z faktu, iż przedsięwzięcia o znaczeniu ponadlokalnym miały większe szanse na otrzymanie dofinansowania. Oznacza to jednak, że projekty mogące rzeczywiście stymulować rozwój badanych obszarów zostały wsparte kwotą stanowiącą mniej niż wspomniane powyżej 1,26% budżetu RPO.

Powodem tak niewielkiego udziału gmin depopulacyjnych w RPO nie jest rzecz jasna obiektywny brak potrzeb czy też niedostateczne kompetencje istotnej części władz samorządowych. Kluczową przyczyną jest niewątpliwie zasada partycypacji beneficjentów w kosztach wspieranych w ramach Programu przedsięwzięć. W przypadku projektów realizowanych na obszarze omawianych gmin ich udział własny wyniósł przeciętnie 35%, wahając się od 47% do jedynie 15% (w małych projektach związanych z rozwojem systemów internetowych). Inwestycje związane z rozwojem infrastruktury technicznej lub drogowej wymagały z reguły 25-50-procentowego wkładu beneficjentów. Oczywiście, własny udział mógł być także pokryty np. kredytem bankowym, w każdym jednak przypadku musiał on w efekcie obciążać budżet gminy. Natomiast gminy peryferyjne charakteryzują się, wśród innych swoich słabości, także niewielkimi budżetami. Wysokość dochodów budżetowych na jednego mieszkańca w analizowanych gminach wynosiła w 2010 roku 87,8% średniej wojewódzkiej. Jeszcze bardziej różnica ta widoczna jest w odniesieniu do dochodów własnych; gminy depopulacyjne osiągnęły zaledwie 62% średniej wojewódzkiej. Co więcej – w wyludniających się gminach wiejskich (zatem – bez Dębina) poziom dochodów własnych wyniósł jedynie 59,1% średniej. Ostrożność władz gmin w wydatkach jest zatem całkowicie zasadna.

## 5. Podsumowanie i wnioski

Możliwości efektywnego oddziaływania na wewnątrzregionalne zróżnicowanie poziomu rozwoju samorząd województwa zyskał dzięki istnieniu regionalnego programu operacyjnego. Cele Programu, podobnie jak strategii województwa, dość zauważalnie akcentują właśnie stymulowanie rozwoju gospodarczego. Można byłoby

zatem oczekiwać, że szczególnie intensywnie będzie w ramach RPO wspierany rozwój obszarów peryferyjnych, o przestarzałej strukturze gospodarczej, zatem szczególnie potrzebujących nowych bodźców rozwojowych.

W rzeczywistości jednak lubelski RPO wspiera obszary peryferyjne województwa bardzo niewielkimi środkami, kilkakrotnie niższymi nawet od tych, które wynikałyby z proporcjonalnego udziału mieszkańców tych gmin w całej ludności województwa. Ponadto prawie połowa pieniędzy przekazywanych peryferyjnym gminom wiejskim przeznaczana jest na przedsięwzięcia niemające realnego wpływu na rozwój gospodarczy. Niedostateczna wysokość pozyskiwanych środków wynika z konieczności zapewnienia przez gminy wkładu własnego, który niewątpliwie bywa oceniany przez władze gminne jako nadmierne obciążanie budżetów samorządów.

W efekcie nie sposób stwierdzić, iż RPO województwa lubelskiego rzeczywiście przyczyni się do rozwoju obszarów peryferyjnych województwa i w efekcie – do odwrócenia lub zahamowania procesu polaryzacji ekonomicznej województwa. Co więcej – istnieje obawa, że Program przyczyni się do wzrostu wewnątrzregionalnego zróżnicowania poziomu rozwoju, ponieważ jego głównymi beneficjentami są podmioty funkcjonujące w obszarach rdzeniowych województwa. Jednocześnie „socjalne” przedsięwzięcia realizowane dzięki RPO przez gminy peryferyjne mogą – paradoksalnie – pogorszyć możliwości rozwojowe tych gmin. Koszt utrzymania tych obiektów, a często także koszt spłaty kredytów wziętych na niezbędny udział własny, muszą bowiem ograniczać wielkość ich wydatków rozwojowych. Lubelski RPO wpisuje się zatem bardziej w filozofię „polityki spójności” odnoszonej do warunków życia mieszkańców niż do ściśle pojętej „polityki regionalnej” lub „polityki rozwoju”.

## Literatura

- Churski P., *Spójność a przestrzeń – dylematy polityki regionalnej*, [w:] M. Wdowicka, L. Mierzejewska, *Problemy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, Bugucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2011.
- Domański R., *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*, PWN, Warszawa 1993.
- Dziewoński K., *Studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań*, [w:] K. Dziewoński (red.), *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast*, PWN, Warszawa 1971.
- Gorzelał G., *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 2(36).
- Gorzelał G., *Omówienie książki Edwarda J. Blakelya „Planowanie gospodarczego rozwoju lokalnego”*, [w:] J.P. Gieorgica, G. Gorzelał, *Gmina. Przedsiębiorczość. Promocja*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992.
- Janicki W., *Procesy demograficzne*, [w:] W. Janicki (red.), *Województwo lubelskie. Środowisko – społeczeństwo – gospodarka*, Norbertinum, Lublin 2011.
- Klaassen L.H., *Bieguny wzrostu w teorii i polityce ekonomicznej*, [w:] A. Kukliński (red.), *Planowanie rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń międzynarodowych*, PWE, Warszawa 1974.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

- Kuciński K., *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1994.
- Licznik RPO*, „Lubelski Informator Unijny – Puls Regionu” 2011, nr 4(12).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013. Dokument podstawowy. Zarząd Województwa Lubelskiego, Lublin 2009.
- Strategia rozwoju województwa lubelskiego na lata 2006-2020*. T. II. *Cele i priorytety strategii oraz system wdrażania*, Zarząd Województwa Lubelskiego, Lublin 2009.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).
- Winiarski B., *Przesłanki, podmioty i instrumenty polityki regionalnej w gospodarce rynkowej*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, Ossolineum, Wrocław 1991.

## ROP FOR LUBLIN VOIVODESHIP IN REGIONAL DEVELOPMENT

**Summary:** Public authorities affect the spatial structure of socio-economic phenomena, often in order to stimulate the development of economically peripheral areas. Regional operational programmes (ROPs) are the current tool for such stimulation. However, in the ROP for Lublin voivodeship, very minor funds have been allocated to peripheral areas, partly for the creation of facilities not related to the socio-economic development. The reason for this is the need for beneficiaries to share the expenses. As a result, it seems that the execution of the ROP for Lublin voivodeship will not cause the reduction of intra-regional development disparities.

**Keywords:** regional operational programme, Lublin voivodeship, development policy.