

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 393

## Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego

Redaktorzy naukowi  
Małgorzata Markowska  
Dariusz Głuszczyk  
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Magdalena Kot  
Łamanie: Beata Mazur  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-511-7**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:[econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

|                                                                                                                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Wstęp</b> .....                                                                                                                                                                                                                  | 9   |
| <b>Andrzej Prusek:</b> Terytorialny aspekt rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej a polityka spójności.....                                                                                                                       | 11  |
| <b>Alla Melnyk, Viktoriia Adamyk:</b> Ubóstwo w regionach Ukrainy: przyczyny i skutki .....                                                                                                                                         | 19  |
| <b>Małgorzata Markowska, Danuta Strahl, Andrzej Sokółowski, Marek Sobolewski:</b> Klasyfikacja dynamiczna regionów Unii Europejskiej szczebla NUTS 2 z uwagi na wrażliwość na kryzys ekonomiczny (obszar: zmiany w gospodarce)..... | 32  |
| <b>Krzysztof Malik, Karina Bedrunka:</b> Efektywność strategiczna i alokacyjna polityki rozwoju regionu.....                                                                                                                        | 45  |
| <b>Małgorzata Markowska:</b> Ocena wrażliwości na kryzys gospodarstw domowych w unijnych regionach – analiza przestrzenno-czasowa .....                                                                                             | 53  |
| <b>Anna Malina, Dorota Mierzwa:</b> Wpływ globalnego kryzysu na procesy konwergencji gospodarczej krajów Europy Środkowo-Wschodniej.....                                                                                            | 67  |
| <b>Małgorzata Golińska-Pieszyńska:</b> Praktyki innowacyjne we współczesnej organizacji – uwarunkowania i tendencje.....                                                                                                            | 75  |
| <b>Beata Bal-Domańska:</b> Propozycja poszerzonej miary bezrobocia .....                                                                                                                                                            | 83  |
| <b>Waldemar A. Gorzým-Wilkowski:</b> Województwo lubelskie – granica w polityce intraregionalnej a granice polityki intraregionalnej.....                                                                                           | 93  |
| <b>Jakub Hadyński:</b> Regionalny kontekst strategii Europa 2020 w Unii Europejskiej.....                                                                                                                                           | 102 |
| <b>Małgorzata Januszewska, Elżbieta Nawrocka:</b> Innowacyjność przedsiębiorstw turystycznych jako czynnik rozwoju regionu turystycznego.....                                                                                       | 111 |
| <b>Maja Kiba-Janiak, Tomasz Kołakowski:</b> Dynamika i kierunki rozwoju inwestycji firm japońskich w województwie dolnośląskim .....                                                                                                | 120 |
| <b>Iwona Maria Ładysz:</b> Bezpieczeństwo ekonomiczne województwa dolnośląskiego a możliwości jego długookresowego rozwoju.....                                                                                                     | 133 |
| <b>Marek Obrębalski:</b> Kontrakt terytorialny jako instrument wsparcia rozwoju regionalnego .....                                                                                                                                  | 142 |
| <b>Dorota Rynio:</b> Strategiczne programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego integrujących się regionów w Polsce .....                                                                                                           | 154 |
| <b>Aleksandra Zygmunt:</b> Poziom nakładów na B+R w Polsce na tle pozostałych państw Unii Europejskiej.....                                                                                                                         | 163 |

|                                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Roman Sobczak:</b> Ocena zależności między zasobami ludzkimi dla nauki i techniki a poziomem PKB <i>per capita</i> państw Unii Europejskiej..... | 172 |
| <b>Justyna Zygmunt:</b> Przedsiębiorczość jako czynnik rozwoju regionalnego na przykładzie województwa opolskiego.....                              | 184 |
| <b>Joanna Augustyniak:</b> Rola i znaczenie państwowych wyższych szkół zawodowych w procesie rozwoju regionu .....                                  | 193 |
| <b>Tomasz Madras:</b> Niedobór infrastruktury transportu lotniczego jako bariera rozwoju gospodarczego regionów .....                               | 202 |

## Summaries

|                                                                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Andrzej Prusek:</b> Territorial aspect of regional development in the European Union vs. cohesion policy.....                                                                                               | 11  |
| <b>Alla Melnyk, Viktoriia Adamyk:</b> Poverty in the regions of Ukraine: causes and consequences .....                                                                                                         | 19  |
| <b>Małgorzata Markowska, Danuta Strahl, Andrzej Sokolowski, Marek Sobolewski:</b> Dynamic classification of the EU NUTS 2 regions in terms of vulnerability to economic crisis (area: changes in economy)..... | 32  |
| <b>Krzysztof Malik, Karina Bedrunka:</b> Strategic and allocation efficiency of regional development policy.....                                                                                               | 45  |
| <b>Małgorzata Markowska:</b> The assesment of vulnerability to economic crisis in EU regions households – spatio-temporal analysis.....                                                                        | 53  |
| <b>Anna Malina, Dorota Mierzwa:</b> The impact of the global crisis on the processes of economic convergence in the countries of Central and Eastern Europe (CEE).....                                         | 67  |
| <b>Małgorzata Golińska-Pieszyńska:</b> Innovative practices in a contemporary organization – opportunities and tendencies .....                                                                                | 75  |
| <b>Beata Bal-Domańska:</b> The proposal of extended unemployment measure ....                                                                                                                                  | 83  |
| <b>Waldemar A. Gorzým-Wilkowski:</b> Lublin Voivodeship – the border in intra-regional policy vs. limits of the intraregional policy .....                                                                     | 93  |
| <b>Jakub Hadyński:</b> Regional dimension of the Europe 2020 strategy in the European Union .....                                                                                                              | 102 |
| <b>Małgorzata Januszewska, Elżbieta Nawrocka:</b> Innovation of tourist enterprises as an incentive for tourist region development .....                                                                       | 111 |
| <b>Maja Kiba-Janiak, Tomasz Kolakowski:</b> Investments of Japanese companies in the Lower Silesian Voivodeship – dynamics and directions of development .....                                                 | 120 |
| <b>Iwona Maria Ładysz:</b> Economic security of the Lower Silesian Voivodeship and capabilities of its long-term development.....                                                                              | 133 |
| <b>Marek Obreńbalski:</b> Territorial contract as an instrument of supporting of regional development.....                                                                                                     | 142 |

---

|                                                                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Dorota Rynio:</b> Socio-economic development strategic programming of integrating regions in Poland .....                                                               | 154 |
| <b>Aleksandra Zygmunt:</b> The R&D expenditure level in Poland in comparison with other European Union countries .....                                                     | 163 |
| <b>Roman Sobczak:</b> The assessment of dependence between human resources in science and technology and GDP <i>per capita</i> level of the European Union countries ..... | 172 |
| <b>Justyna Zygmunt:</b> Entrepreneurship as a factor of regional development on the example of Opolskie Voivodeship .....                                                  | 184 |
| <b>Joanna Augustyniak:</b> The role and importance of professional higher education in the development process of the region .....                                         | 193 |
| <b>Tomasz Madras:</b> Deficiency of air transport infrastructure as a barrier to regional economic development .....                                                       | 202 |

**Marek Obrebalski**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: marek.obrebalski@ue.wroc.pl

---

## KONTRAKT TERYTORIALNY JAKO INSTRUMENT WSPARCIA ROZWOJU REGIONALNEGO

---

## TERRITORIAL CONTRACT AS AN INSTRUMENT OF SUPPORTING OF REGIONAL DEVELOPMENT

---

DOI: 10.15611/pn.2015.393.14

**Streszczenie:** W artykule zaprezentowano zagadnienie praktycznych aspektów kontraktu terytorialnego jako instrumentu polityki rozwoju regionalnego. Wdrażanie kontraktów terytorialnych w polskiej praktyce samorządowej na poziomie wojewódzkim jest wynikiem realizacji jednej z zasad unijnej polityki regionalnej na lata 2014-2020, a mianowicie podejścia terytorialnego. Kontrakt terytorialny jest desygnowany do poprawy efektywności i koordynacji polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, integracji wymiaru przestrzennego i społeczno-gospodarczego, a jednocześnie umożliwia wzmocnienie partnerstwa rządowo-samorządowego. Jego zakres jest wynikiem negocjacji prowadzonych między rządem RP a samorządami poszczególnych województw. Na realne efekty realizacji i kompleksową ocenę kontraktów terytorialnych jest jednak zbyt wcześnie. Czas bowiem okaże się najlepszym weryfikatorem wszelkich w tym zakresie rządowych założeń i samorządowych oczekiwań.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, podejście terytorialne, kontrakt terytorialny, mandat negocjacyjny, rozwój regionalny.

**Summary:** The article presents a question of practical aspects of territorial contract as an instrument of regional development policy. The implementation of territorial contracts in Polish self-governed practice at the regional level is a result of territorial approach as one of the principles of EU regional policy for 2014-2020. Territorial contract is designated for the correction of efficiency and the coordination of development policy territorially directed, the integration of spatial and socio-economic dimension, but at the same time it enables to strengthen the government-self-government partnership. Its scope is an outcome of the negotiations led among the government of the Republic of Poland and self-government bodies of individual voivodeships. However, it is too early for real effects of the realization and the comprehensive evaluation of territorial contracts. Time will turn out to be the best verifier of all government assumptions and self-government expectations in this respect.

**Keywords:** regional policy, territorial approach, territorial contract, negotiating position, regional development.

## 1. Wstęp

Jedną z istotnych zasad unijnej polityki regionalnej na lata 2014-2020 jest podejście terytorialne (*place-based policy*) sygnalizujące konieczność dostosowania wsparcia do cech konkretnego terenu. Zasada ta motywowana jest potrzebą optymalnego wykorzystania potencjału danego obszaru dla zapewnienia trwałego zrównoważonego rozwoju. Podejście to realizowane jest m.in. poprzez kontrakty terytorialne będące umowami pomiędzy rządem RP a samorządami poszczególnych województw, w których zawarte są cele i zadania sygnatariuszy oraz określone instrumenty ich realizacji. Kontrakt terytorialny jest jednym z instrumentów desygnowanych do poprawy efektywności i koordynacji polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, integracji wymiaru przestrzennego i społeczno-gospodarczego, a jednocześnie umożliwiających wzmocnienie partnerstwa rządowo-samorządowego<sup>1</sup>. Według założeń kontrakt terytorialny m.in.:

- umożliwi lepszą koordynację działań na obu szczeblach (regionalnym i krajowym),
- będzie dokumentem zgody między rządem RP a samorządami wojewódzkimi; powstanie bowiem w wyniku dwustronnych negocjacji,
- zapewni indywidualizację podejścia do każdego regionu,
- pozwoli na dostosowanie zakresu przedsięwzięć inwestycyjnych i możliwości ich finansowania do specyficznych potrzeb i mocnych stron danego regionu,
- wskaże konkretne przedsięwzięcia priorytetowe do realizacji na obszarach określonych geograficznie i tematycznie.

Należy przy tym zauważyć, iż kontrakt terytorialny jest dokumentem o wiele szerszym zakresie niż kontrakt wojewódzki, będący jednym z instrumentów wdrażania regionalnego programu operacyjnego (RPO) w oparciu o przyjętą strategię rozwoju województwa. Ponadto kontrakt wojewódzki realizowany jest w wyznaczonych terytorialnie obszarach interwencji, których zasięg określa zarząd województwa. Interwencja w ramach takiego kontraktu oparta jest na zidentyfikowanych wspólnych celach rozwojowych i wspólnych przedsięwzięciach o znaczeniu ponadlokalnym, a ukierunkowana na zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju tych obszarów w zakresie ich największych wyzwań rozwojowych.

Kontrakt terytorialny jako instrument poprawy efektywności polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie został określony w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego<sup>2</sup> przyjętej przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r. jako jeden z ważnych elementów nowego systemu polityki regionalnej.

---

<sup>1</sup> Kontrakt terytorialny. W kierunku negocyjacyjnego systemu programowania działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego w latach 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 3.

<sup>2</sup> Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony – miasta – obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2010.

Nowa polityka rozwoju regionalnego na lata 2014-2020 ukierunkowana terytorialnie wymaga praktycznego wdrożenia skutecznych i efektywnych mechanizmów i instrumentów osiągnięcia wyznaczonych celów, a jednym z nich wydaje się kontrakt terytorialny obejmujący wyłącznie priorytetowe zadania o regionalnym i krajowym znaczeniu. Kontrakt terytorialny to bowiem rządowo-samorządowa umowa określająca cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, sposób ich finansowania, koordynacji i realizacji, a także dofinansowanie opracowywanych przez zarząd województwa programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności<sup>3</sup>.

## **2. Kontrakt terytorialny wyrazem konsensusu między rządem a wojewódzkimi samorządami**

Konsensus to synonim zgody między dwoma lub wieloma stronami, to także sposób postępowania i podejmowania ważnych decyzji w wyniku prowadzonych negocjacji i uzgodnień. Proces dochodzenia do konsensusu wymaga poważnego i partnerskiego traktowania przemyślanej opinii każdej ze stron. Ważnym zatem elementem takiej zgody jest wzajemne zaufanie.

Kontrakt terytorialny powinien zatem być dokumentem wyrażającym wzajemne zrozumienie i zaufanie między rządem RP a samorządami poszczególnych województw. Oczekiwanie i możliwości tych stron w praktyce są jednak zróżnicowane. Stąd też niezbędne są negocjacje, w wyniku których powstaje wspólna wizja rozwoju dotycząca danego regionu, lista przedsięwzięć priorytetowych niezbędnych do jej realizacji oraz wzajemne zobowiązania umawiających się stron. Negocjacje bowiem to innymi słowy proces odpowiedniego komunikowania się, którego celem jest osiągnięcie wspólnego porozumienia.

Procedurę tworzenia kontraktu terytorialnego regulują m.in. przepisy rozdziału 2b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>4</sup>. Proces formułowania stanowisk na szczeblu rządowym i samorządowym obejmuje opracowanie mandatu negocjacyjnego po stronie rządowej i po stronie samorządowej. Za odpowiednie przygotowanie tych mandatów odpowiadają:

- po stronie rządowej – minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (tj. minister infrastruktury i rozwoju),
- po stronie samorządowej – marszałek województwa (bądź koordynator procesu negocjacji wyznaczony przez marszałka województwa).

Minister infrastruktury i rozwoju opracowuje we współpracy z ministrami właściwymi ze względu na zakres objęty kontraktem terytorialnym stanowisko dotyczące zakresu i treści kontraktu terytorialnego, w tym celów mających istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz województwa objętego kontraktem.

<sup>3</sup> Według art. 5 ust. 5c ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009, nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

<sup>4</sup> Art. 14m-r.



Zarząd województwa opracowuje także własny projekt stanowiska dotyczącego proponowanych: zakresu i treści kontraktu terytorialnego, w tym celów i przedsięwzięć priorytetowych mających istotne znaczenie dla rozwoju regionu. Projekt tegoż stanowiska zarząd województwa przekazuje do zaopiniowania przez jednostki samorządu terytorialnego, znajdujące się na terenie regionu objętego kontraktem terytorialnym. Opinia samorządowych władz gmin i powiatów właściwych ze względu na zakres dziedzinowy i przestrzenny objęty kontraktem wyrażana jest podczas wspólnej konferencji, w której uczestniczą także przedstawiciele zarządu województwa. Następnie zarząd województwa przyjmuje, w drodze uchwały, stanowisko dotyczące proponowanych: zakresu i treści kontraktu terytorialnego, w tym celów i przedsięwzięć priorytetowych, mających istotne znaczenie dla rozwoju województwa.

Na podstawie opracowanych odrębnie stanowisk minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego oraz zarząd województwa negocjują projekt kontraktu terytorialnego. Rada Ministrów natomiast w drodze uchwały zatwierdza wynegocjowany kontrakt terytorialny oraz określa zakres i warunki dofinansowania programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności opracowanego przez zarząd województwa środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych. Także zarząd województwa zatwierdza wynegocjowany kontrakt terytorialny w drodze uchwały.

Rozpoczęcie realizacji kontraktów terytorialnych następuje po obopólnym zatwierdzeniu i podpisaniu wynegocjowanych treści przez ministra infrastruktury i rozwoju reprezentującego rząd RP i właściwy zarząd województwa.

Kontrakt terytorialny określa w szczególności<sup>5</sup>:

- cele przewidziane do realizacji na terenie danego województwa;
- przedsięwzięcia priorytetowe i warunki ich realizacji, zgodne z celami wynikającymi ze strategii rozwoju województwa;
- okres realizacji przedsięwzięć priorytetowych;
- oczekiwane rezultaty przedsięwzięć priorytetowych;
- źródła jego finansowania;
- zakres i tryb sprawozdawczości z jego realizacji;
- sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu nad jego realizacją;
- sposób i warunki weryfikacji realizacji przedsięwzięć priorytetowych;
- warunki jego zmian;
- warunki i sposób jego rozwiązania.

Kontrakt terytorialny określa ponadto zobowiązanie do stosowania przez zarząd województwa wytycznych<sup>6</sup>, opracowanych i wydanych przez ministra właściwego

<sup>5</sup> Art. 14p, ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009, nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

<sup>6</sup> Art. 5 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2014, poz. 1146).

do spraw rozwoju regionalnego w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych.

Realizację kontraktu terytorialnego koordynuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a ze strony samorządowej – właściwy zarząd województwa. W celu realizacji zobowiązań wynikających z kontraktu terytorialnego zarząd województwa zawiera porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, zaangażowanymi w realizację jego postanowień, znajdującymi się na terenie województwa objętego kontraktem.

Realizacja celów i przedsięwzięć priorytetowych mających istotne znaczenie dla rozwoju kraju i województwa, określonych w kontrakcie terytorialnym, jest finansowana w szczególności ze środków programów realizowanych z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (z wyłączeniem programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej) oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie województwa objętego kontraktem terytorialnym. W realizację kontraktu terytorialnego, a tym samym w proces finansowania polityki rozwoju regionalnego włączone zostaną również środki dostępne na poziomie krajowym, których wydatkowanie jest zależne od decyzji poszczególnych resortów lub instytucji im podległych, oraz mogą być zaangażowane środki prywatne.

### **3. Kontrakt terytorialny – studium przypadku województwa dolnośląskiego**

Region dolnośląski charakteryzuje się wieloma dysproporcjami rozwojowymi. Dotyczą one właściwie wszystkich sfer funkcjonowania: gospodarki, poziomu warunków bytowych lokalnych społeczności, infrastrukturalnego wyposażenia itd. Wobec obserwowanych wewnątrzregionalnych dysproporcji niezbędne staje się prowadzenie efektywnej polityki spójności gospodarczej i społecznej w pełni wpisanej w politykę regionalną kraju i Unii Europejskiej<sup>7</sup>. Lata 2014-2020 dla regionu dolnośląskiego są okresem niezwykle ważnym, w szczególności w kontekście możliwości znacznego wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej. W następnym bowiem okresie możliwości te będą poważnie ograniczone ze względu na przekroczenie przez region dolnośląski kryteriów unijnego wsparcia (w 2011 r. PKB = 74% średniej UE28).

---

<sup>7</sup> M. Obrębalski, M. Walesiak, *Terytorialny wymiar polityki rozwoju regionalnego województwa dolnośląskiego w latach 2014-2020*, [w:] E. Sobczak, B. Bal-Domańska i M. Obrębalski (red.), *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 331, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 97.

Realizacja polityki spójności w regionie w latach 2014-2020 odbywać się będzie m.in. poprzez wdrażanie RPO oraz kontraktu terytorialnego, którego cele i priorytety z jednej strony są spójne z wojewódzką strategią rozwoju, a z drugiej wpisują się w cele długookresowych strategii rozwoju kraju oraz strategii Europa 2020.

Sejmik Województwa Dolnośląskiego w dniu 28 lutego 2013 r. uchwalił Strategię Rozwoju Województwa do roku 2020, której nadrzędnym celem jest „Nowoczesna gospodarka i wysoka jakość życia w atrakcyjnym środowisku”<sup>8</sup>. Cel ten integruje zatem trzy sfery funkcjonowania regionu, a mianowicie, gospodarczą, społeczną oraz przestrzenną (środowiskową). Jego osiągnięcie możliwe będzie poprzez realizację wielu przedsięwzięć ujętych w ramach ośmiu celów szczegółowych, są to:

1. rozwój gospodarki opartej na wiedzy;
2. zrównoważony transport i poprawa dostępności transportowej;
3. wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, zwłaszcza MSP;
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 oraz kontraktu terytorialnego.

Proces formułowania stanowisk negocjacyjnych dotyczących kontraktu terytorialnego zachodził równolegle na szczeblu rządowym i samorządowym oraz obejmował przygotowanie mandatów negocjacyjnych Rządu RP i samorządu województwa dolnośląskiego. Podstawą do opracowania mandatu po stronie samorządowej była Strategia Rozwoju Województwa oraz inne oficjalne dokumenty przyjęte przez samorząd województwa. Szczególnie istotne były wnioski organów gmin i powiatów, przedstawicieli środowisk gospodarczych, społecznych i akademickich.

W dniu 8 lipca 2014 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego uchwalał nr 5981/IV/14 przyjął projekt Stanowiska negocjacyjnego Samorządu Województwa Dolnośląskiego, a w dniu 21 lipca 2014 r. odbyła się konferencja z samorządowymi władzami gmin i powiatów województwa, na której przedstawiono do zaopiniowania projekt tegoż Stanowiska. W oparciu o wnioski z przeprowadzonego procesu opiniowania przygotowano ostateczne Stanowisko negocjacyjne Samorządu Województwa Dolnośląskiego, które Zarząd Województwa Dolnośląskiego przyjął uchwałą nr 6069/IV/2014 z dnia 29 lipca 2014 r. Stanowisko negocjacyjne Samorządu Województwa Dolnośląskiego uwzględniło wszystkie merytorycznie

---

<sup>8</sup> Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2013, s. 24.

uzasadnione opinie i uwagi zgłoszone do dokumentu przez jednostki samorządu terytorialnego, znajdujące się na terenie województwa dolnośląskiego<sup>9</sup>. W dniu 30 lipca 2014 r. stanowisko to zostało przekazane do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju celem rozpoczęcia procesu negocjacji.

Mandat negocjacyjny samorządu określał przede wszystkim cele, przewidziane do osiągnięcia na obszarach objętych kontraktem, a także przedsięwzięcia priorytetowe istotne z punktu widzenia realizacji tych celów. Mandat zawierał również propozycję 55 (wstępnie nawet 68) przedsięwzięć priorytetowych niezbędnych do realizacji zakładanych celów rozwojowych regionu dolnośląskiego.

Rada Ministrów w dniu 4 listopada 2014 r. podjęła uchwałę zatwierdzającą wynegocjowany Kontrakt terytorialny dla województwa dolnośląskiego<sup>10</sup>, a wszedł on w życie 14 listopada 2014 r., czyli z dniem podjęcia przez Zarząd Województwa stosownej uchwały zatwierdzającej<sup>11</sup>.

Zarówno strona rządowa, jak i samorządowa w art. 5 wynegocjowanego kontraktu terytorialnego deklarują wolę współpracy przy realizacji w szczególności następujących celów rozwojowych i kierunków działań na terenie województwa dolnośląskiego:

1. rozwój gospodarki opartej na wiedzy i wzrost innowacyjności przedsiębiorstw:
  - rozwój międzynarodowej współpracy naukowo-badawczej najsilniejszych jednostek naukowych i zespołów badawczych,
  - zwiększenie wdrażania innowacyjnych rozwiązań w przedsiębiorstwach w oparciu o wyniki prac badawczo-rozwojowych;
2. rozwój infrastruktury transportowej łączącej największe ośrodki miejskie oraz wspieranie ich powiązań z europejskim systemem transportowym oraz z ośrodkami subregionalnymi:
  - poprawa sieci dróg zapewniających powiązania zewnętrzne,
  - przebudowa odcinków dróg stanowiących wąskie gardła w dostępności regionu, szczególnie w części południowej i częściowo północnej województwa,
  - budowa obwodnic miast obciążonych intensywnym ruchem tranzytowym,
  - rozbudowa i modernizacja powiązań kolejowych z sąsiednimi województwami,
  - poprawa stanu infrastruktury kolejowej umożliwiającej dostęp do lokalnych rynków pracy;
3. zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego województwa;
4. zapobieganie negatywnym skutkom powodzi;

---

<sup>9</sup> Stanowisko negocjacyjne Samorządu Województwa Dolnośląskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, lipiec 2014.

<sup>10</sup> Uchwała nr 221 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2014 r., zatwierdzająca wynegocjowany Kontrakt terytorialny dla województwa dolnośląskiego (M.P. 2014, poz. 1060).

<sup>11</sup> Uchwała nr 6465/IV/14 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 listopada 2014 r. w sprawie zatwierdzenia Kontraktu terytorialnego dla województwa dolnośląskiego.

5. lepsze wykorzystanie endogenicznego potencjału przyrodniczego i kulturowego województwa;
6. zwiększenie poziomu zatrudnienia w województwie:
  - działania na rzecz aktywnej polityki rynku pracy wobec grup znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji na rynku pracy,
  - rozwój przedsiębiorczości,
  - upowszechnianie różnych form opieki nad dziećmi do lat 3,
  - poprawa adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników;
7. redukcja poziomu wykluczenia społecznego:
  - aktywizacja społeczna i przeciwdziałanie ubóstwu,
  - poprawa dostępu do usług społecznych i inwestycje niezbędne do realizacji usług społecznych i usług aktywnej integracji społecznej,
  - rozwój ekonomii społecznej;
8. podniesienie poziomu wykształcenia i kompetencji w regionie:
  - upowszechnienie edukacji przedszkolnej,
  - podniesienie jakości kształcenia zawodowego,
  - wsparcie edukacji ogólnej w zakresie kompetencji kluczowych dla funkcjonowania na rynku pracy,
  - upowszechnienie uczestnictwa osób w uczeniu się przez całe życie w powiązaniu z potrzebami rynku pracy;
9. podniesienie jakości i dostępności usług z zakresu ochrony zdrowia, w szczególności:
  - rozwój i racjonalizacja bazy ochrony zdrowia – inwestycje w infrastrukturę podmiotów leczniczych ukierunkowane na specyficzne dla województwa problemy zdrowotne,
  - zwiększenie skuteczności działań profilaktycznych ukierunkowanych na schorzenia o wysokiej zachorowalności w regionie;
10. rozwój miasta wojewódzkiego i obszarów powiązanych z nim funkcjonalnie oraz miast regionalnych i subregionalnych;
11. kompleksowa rewitalizacja dzielnic i miast o wysokim nasileniu niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych na terenie województwa.

W uzgodnionym z rządem RP i zatwierdzonym kontrakcie terytorialnym na lata 2014-2023 znalazły się 23 przedsięwzięcia podstawowe o łącznej wartości 27,9 mld zł. Pozostałe (32) przedsięwzięcia uwzględniono natomiast na liście rezerwowej, a ich realizacja jest uzależniona głównie od dostępności środków finansowych.

Listę i zakres przedsięwzięć podstawowych w ramach Kontraktu terytorialnego dla województwa dolnośląskiego prezentuje tab. 1.

Większość przedsięwzięć ujętych na liście podstawowej omawianego kontraktu terytorialnego dotyczy poprawy komunikacyjnej dostępności drogowej i kolejowej regionu dolnośląskiego. Ważne miejsce wśród podstawowych przedsięwzięć zajmuje także regulacja Odry. Zarówno podstawowa, jak i rezerwowa lista przedsięwzięć budzi wiele kontrowersji. Wiele wniosków zgłaszanych m.in. na etapie opracowy-

**Tabela 1.** Przedsięwzięcia podstawowe w ramach Kontraktu terytorialnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2014-2023

| Lp. | Nazwa i lokalizacja przedsięwzięcia                                                                                                                                                                                                                         | Strona realizująca | Przewidywane źródło finansowania                      |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------|
| 1   | S3 Sulechów – Legnica                                                                                                                                                                                                                                       | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 2   | S3 Legnica – Bolków                                                                                                                                                                                                                                         | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 3   | S5 Wrocław – Bydgoszcz (Korzeńsko – Wrocław)                                                                                                                                                                                                                | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 4   | Obwodnica Kłodzka w ciągu DK 33 i 46                                                                                                                                                                                                                        | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 5   | Prace na linii kolejowej C-E 59 na odcinku Wrocław Brochów / Grabiszyn – Głogów – Zielona Góra – Rzepin – Szczecin Podjuchy – na terenie województwa dolnośląskiego                                                                                         | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 6   | Prace na linii kolejowej C-E 30 na odcinku Opole Groszowice – Jelcz – Wrocław Brochów                                                                                                                                                                       | rządowa            | Connecting Europe Facility (CEF)                      |
| 7   | Prace na linii kolejowej C-E 59 na odcinku Wrocław – Kamieniec Żąbkowicki                                                                                                                                                                                   | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 8   | Elektryfikacja linii kolejowych Nr 274, 278 na odcinku Węgliniec – Zgorzelec                                                                                                                                                                                | rządowa            | Connecting Europe Facility (CEF)                      |
| 9   | Prace na linii kolejowej nr 143 na odcinku Kluczbork – Oleśnica – Wrocław Mikołajów                                                                                                                                                                         | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 10  | Prace na linii kolejowej nr 289 na odcinku Legnica – Rudna Gwizdaków                                                                                                                                                                                        | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 11  | Prace na liniach kolejowych nr 14, 815, 816 na odcinku Ostrów Wlkp. – (Krotoszyn) – Leszno – Głogów wraz z elektryfikacją odcinka Krotoszyn/Durzyn – Leszno – Głogów                                                                                        | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 12  | Remont i modernizacja zabudowy regulacyjnej Odry swobodnie płynącej – odbudowa i modernizacja zabudowy regulacyjnej – w celu przystosowanie odcinka Odry od Malczyc do ujścia Nysy Łużyckiej do III klasy drogi wodnej                                      | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 13  | Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław – woj. opolskie, etap I (Januszkowice, Wróblin, Zwanowice).<br>Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław – woj. opolskie, etap II (Krępna, Groszowice, Dobrzeń) | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 14  | Modernizacja 3 długich szluz pociągowych z ich awanportami i sterowniami na stopniach wodnych: Januszkowice, Krapkowice i Opole, oraz rewitalizacja szluz krótkich dla ciągłości żeglugi śródlądowej – przystosowanie Odry do III klasy drogi wodnej        | rządowa            | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |

|    |                                                                                                                                                                                        |                         |                                                                              |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 15 | Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu zrównoważonej mobilności miejskiej/ ekologicznego transportu                                                                                     | rządowa/<br>samorządowa | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 / RPO/środki JST       |
| 16 | Wsparcie działań z zakresu efektywności energetycznej zgodnie z podziałem interwencji pomiędzy programami krajowymi i regionalnymi                                                     | rządowa/<br>samorządowa | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 / RPO/środki JST       |
| 17 | Wsparcie rozwoju kolei aglomeracyjnej – komponent zgłoszony w ramach przedsięwzięcia pn. Rozwój niskoemisyjnego transportu miejskiego na obszarze Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego | rządowa/<br>samorządowa | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 / RPO/środki JST       |
| 18 | Przedsięwzięcia dotyczące realizacji regionalnych agend naukowo-badawczych w woj. dolnośląskim                                                                                         | rządowa                 | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020                        |
| 19 | Rozwój strategicznej infrastruktury sportowej we Wrocławiu (przebudowa basenu przy ul. Wejherowskiej)                                                                                  | rządowa                 | środki Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej                                    |
| 20 | Termomodernizacja państwowych placówek szkolnictwa artystycznego w województwie dolnośląskim                                                                                           | rządowa                 | środki budżetu państwa/właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020 |
| 21 | Modernizacja zespołu budynków Panoramy Raclawickiej                                                                                                                                    | rządowa                 | środki budżetu państwa                                                       |
| 22 | Budowa wraz z wyposażeniem Szpitalnego Oddziału Ratunkowego w Szpitalu Regionalnego Centrum Zdrowia Sp. z o.o. w Lubinie                                                               | rządowa                 | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020                        |
| 23 | Sieci energetyczne Polski Zachodniej                                                                                                                                                   | rządowa                 | właściwy krajowy program operacyjny na lata 2014-2020                        |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały nr 221 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2014 roku zatwierdzającej wynegocjowany Kontrakt terytorialny dla województwa dolnośląskiego (M.P. 2014, poz. 1060).

wania stanowiska negocjacyjnego samorządu województwa dolnośląskiego nie zostało uwzględnionych bądź nadano im niższe rangi. Ponadto duże wątpliwości budzą przestrzenne dysproporcje rozmieszczenia przedsięwzięć ujętych w ramach analizowanego kontraktu terytorialnego. Widoczny jest brak ukierunkowania na obszary problemowe pod różnymi względami, a zwłaszcza na podregiony jeleniogórski i wałbrzyski. Stąd też realizacja kontraktu terytorialnego na lata 2014-2023 może pozostawać z pewnej rozbieżności z polityką spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej Dolnego Śląska, a co za tym idzie – utrzymywać istniejące dysproporcje rozwojowe. Podkreślić jednak należy, że na każdym etapie realizacji kontraktu terytorialnego strony wspólnie będą mogły ustalać i zmieniać zakres przedsięwzięć priorytetowych o istotnym znaczeniu dla rozwoju kraju oraz dla efektywnej realizacji celów strategii rozwoju województwa dolnośląskiego. Dotyczy to także przedsięwzięć, które znalazły się na liście rezerwowej.

Źródłami finansowania Kontraktu terytorialnego dla województwa dolnośląskiego są w szczególności: środki przeznaczone na realizację właściwych programów operacyjnych na lata 2014-2020, służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, budżet państwa, budżet województwa, budżety innych jednostek samorządu terytorialnego, środki pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, środki państwowych funduszy celowych i inne środki publiczne.

#### 4. Podsumowanie

Kontrakt terytorialny to bez wątpienia nowy model partnerskiej współpracy między stroną rządową a jednostkami samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że jest to pierwsza edycja kontraktów terytorialnych (pilotażowa), dedykowana wyłącznie województwom, lecz kolejne objąć mogą swym zakresem przestrzennym także wyodrębnione subregiony, gminy i powiaty oraz miasta i ich funkcjonalne obszary.

Kontrakt terytorialny stanowi swoistego rodzaju wzajemne zobowiązanie strony rządowej i samorządowej do realizacji przedsięwzięć priorytetowych, ważnych dla rozwoju kraju, lecz jednocześnie odpowiadających celom i kierunkom wyznaczonym w strategii rozwoju województwa. Niemniej jednak pojawia się wciąż wiele wątpliwości związanych ze skutecznością i efektywnością projektowanych rozwiązań w zakresie wdrażania kontraktów terytorialnych. Sprostanie aktualnym i przyszłym wyzwaniom rozwoju regionalnego wymaga zatem starannego, terminowego i konsekwentnego wdrażania ich ustaleń w przestrzeni poszczególnych województw. Oczekują tego nie tylko władze samorządowe, lecz nade wszystko regionalne i lokalne społeczności. Dlatego też szczególnie istotny jest systematyczny monitoring jako metoda ciągłej oceny procesu wdrażania kontraktów terytorialnych poprzez stałą obserwację, identyfikację, pomiar, analizę i ocenę uzyskiwanych efektów. Czas zatem okaże się najlepszym weryfikatorem wszelkich w tym zakresie rządowych założeń i samorządowych oczekiwań.



## Literatura

- Kontrakt terytorialny. W kierunku negocjacyjnego systemu programowania działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego w latach 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony – miasta – obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2010.
- Obrębalski M., Walesiak M. (2014), *Terytorialny wymiar polityki rozwoju regionalnego województwa dolnośląskiego w latach 2014-2020*, [w:] E. Sobczak, B. Bal-Domańska, M. Obrębalski (red.), *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 331, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.
- Stanowisko negocjacyjne samorządu województwa dolnośląskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, lipiec 2014.
- Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego 2020, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2013.
- Uchwała nr 221 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2014 roku zatwierdzająca wynegocjowany Kontrakt terytorialny dla województwa dolnośląskiego (M.P. 2014, poz. 1060).
- Uchwała nr 6465/IV/14 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 listopada 2014 r. w sprawie zatwierdzenia Kontraktu terytorialnego dla województwa dolnośląskiego.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2009, nr 84, poz. 712, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Dz.U. z 2014, poz. 1146.