



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**

DWG
Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Analizy dokumentów na poziomie regionalnym,

**ich uporządkowanie oraz ocena aktualności i przydatności
w kształtowaniu bieżących i przyszłych procesów społecznych
i gospodarczych regionu wraz z rekomendacjami
co do dokumentów niezbędnych do opracowania**

Wrocław, 2010

Opracowanie i redakcja:

Analiza – zespół I w składzie:

Jacek Sroka

Renata Duda

Leszek Kwieciński

Analiza – zespół II w składzie:

Magdalena Belof

Łukasz Damurski

Maciej Zathey

Analizy zrealizowane w ramach projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego” [POKL.08.01.04–02–003/08] współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Projekt „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego” realizowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego w partnerstwie z Konsorcjum, w skład którego wchodzi: Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej Sp. z o.o., Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu oraz Politechnika Wroclawska.

ISBN: 978–83–62607–11–2

Opracowanie graficzne, skład i druk: Bimart s.c.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



DOLNY
ŚLĄSK



Dobrośląska Agencja Współpracy Gospodarczej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Analizy dokumentów na poziomie regionalnym,

ich uporządkowanie oraz ocena aktualności i przydatności w kształtowaniu bieżących i przyszłych procesów społecznych i gospodarczych regionu wraz z rekomendacjami co do dokumentów niezbędnych do opracowania

Analiza – zespół I

Autorzy:

Jacek Sroka

Renata Duda

Leszek Kwieciński

Wrocław, 2010



Spis treści

Analiza – zespół 1

Wstęp	5
-------------	---

Rozdział 1

1.1. Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku	7
1.2. Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015	15
1.3. Strategia rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego	26

Rozdział 2

2.1. Dolnośląska Strategia Innowacji (DSI)	34
2.2. Program Małej Retencji Wodnej (PMRW) w Województwie Dolnośląskim	49
2.3. Program Rozwoju Turystyki (PRT) dla Województwa Dolnośląskiego	55

Rozdział 3

3.1. Projekt zmiany Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego	62
3.2. Wieloletni program inwestycyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013	72
3.3. Wojewódzki plan gospodarki odpadami województwa dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015	78

Wnioski i rekomendacje	84
------------------------------	----

Bibliografia	93
--------------------	----

Analiza – zespół 2	99
--------------------------	----

Wstęp

Programowanie rozwoju regionalnego, zarówno w zakresie polityki rozwoju, jak i polityk szczegółowych, jest najważniejszym zadaniem przypisanym samorządom województw. Prawidłowo skonstruowane dokumenty o charakterze strategicznym, przestrzennym i programowym powinny w możliwie najlepszy sposób reagować na społeczno-gospodarcze potrzeby regionu oraz być wyrazem świadomych wyborów społeczności regionu. Dzięki polityce rozwoju samorządy województw wpisują się silnie w globalne trendy rozwojowe związane przede wszystkim z gospodarką opartą na wiedzy, dyfuzją władzy przez ośrodki metropolitalne oraz ideą zrównoważonego rozwoju. Kompleksowa polityka rozwoju składa się z trzech powiązanych ze sobą elementów, pomiędzy którymi występuje specyficzne „sprzężenie zwrotne” powodujące, że są one od siebie wzajemnie zależne. Jest to przede wszystkim szeroko pojęty rozwój środowiska przestrzennego, polegający na poprawie jego jakości i podnoszeniu standardów jego zagospodarowania; rozwój kapitału ludzkiego związany z kwestiami natury społecznej i będący projekcją potrzeb i aspiracji mieszkańców regionu oraz rozwój gospodarczy służący zwiększaniu dobrobytu.

Zasadniczym celem przedstawionej poniżej ekspertyzy jest ukazanie najważniejszych dla województwa dolnośląskiego dokumentów programowych i planistycznych pod kątem ich aktualności i przydatności w kształtowaniu społecznych, gospodarczych i kulturowych potrzeb regionu. W części zasadniczej ekspertyzy przeanalizowane zostały następujące dokumenty: Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku; Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015; Dolnośląska Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich; Dolnośląska Strategia Innowacji; Program Małej Retencji Wodnej dla województwa dolnośląskiego; Program Rozwoju Turystyki dla województwa dolnośląskiego; Projekt zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego; Wieloletni program inwestycyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013; Wojewódzki plan gospodarki odpadami województwa dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015.

Każdy z tych dokumentów związany jest z odmiennym obszarem planowania lub programowania i jest odpowiedzialny, z jednej strony, na specyficzne uwarunkowania społeczne i gospodarcze regionu dolnośląskiego, z drugiej zaś – reakcją na globalne trendy rozwojowe, które w coraz większym stopniu będą kształtować rzeczywistość



regionalną. Naszym podstawowym zadaniem była odpowiedź na pytanie, czy obecnie obowiązujące dokumenty strategiczne i programowe zorientowane są na rozwiązywanie problemów i zapewnienie postępu społeczno-gospodarczego w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju.

Całość analizy składa się trzech zasadniczych części. W każdej z nich przedstawiliśmy strukturę omawianego dokumentu, społeczno-gospodarcze uwarunkowania będące podstawą jego przyjęcia oraz przesłanki przemawiające za koniecznością aktualizacji założeń przedstawionych w dokumencie. W końcowej części, wnioski i rekomendacje, przedstawiliśmy w sposób ogólny i całościowy zalecenia, które uzasadniają podjęcie prac nad aktualizacją analizowanych przez nas dokumentów o charakterze programowym i strategicznym.

W imieniu Zespołu
Renata Duda (koordynator projektu)

Rozdział 1

1.1. Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku

Uwarunkowania prawne obecnie obowiązującej Strategii

Programowanie rozwoju jest kluczowym zadaniem ustawowo (Ustawa o samorządzie województwa tekst jednolity: Dz. U. Nr 142, poz. 1590) przypisanym samorządowi województwa. W procesie programowania określa się strategię rozwoju, będącą odpowiedzią na potrzeby społeczno-gospodarcze regionu, których realizacja opierać powinna się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Strategia, jako główne narzędzie polityki rozwoju prowadzonej na szczeblu regionalnym, określa cele i priorytety oraz wyznacza podporządkowany im zakres działań. Jest jednocześnie istotnym punktem odniesienia dla inicjatyw i dokumentów o charakterze programowym i planistycznym podejmowanych przez władze regionalne i lokalne. Obecnie obowiązująca Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku (zwana dalej Strategią) uchwalona została przez Sejmik Województwa Uchwałą Nr XLVIII/649/2005 w dniu 30 listopada 2005. Jej umocowanie prawne możemy znaleźć przede wszystkim w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz. U. Nr 142, poz. 1590) oraz ustawie z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz. U. 2006, Nr 227 poz. 1658).

Przedstawione w tym miejscu uwarunkowania prawne wojewódzkich strategii rozwoju pozwolą nam w dalszej części analizy wykazać zmiany, jakie dokonały się w przepisach prawnych, które są jedną z przesłanek warunkujących konieczność aktualizacji obowiązującej obecnie Strategii. Obowiązująca w chwili uchwalania Strategii ustawa o samorządzie województwa (od momentu przyjęcia Strategii, czyli od 2005 roku ustawa ta przeszła kilka nowelizacji) w art. 11 obowiązywała samorządy województw do określenia strategii rozwoju województwa, która uwzględniać powinna następujące cele (Ustawa o samorządzie województwa tekst jednolity: Dz. U. Nr 142, poz. 1590):

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców;
- pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;



- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Przy opracowaniu Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 wykorzystano następujące dokumenty szczebla krajowego (tab.1)

Tabela 1: Dokumenty krajowe wykorzystane przy opracowaniu Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego

Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia
Narodowa Strategia Rozwoju Transportu do 2013 roku
Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju
Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013
Długofalowa Strategia Rozwoju Regionalnego Kraju
Strategia Długofalowego Rozwoju Sektora Mieszkaniowego na lata 2005–2025
Narodowa Strategia Integracji Społecznej
Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013
Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa
Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa na lata 2007–2013
Program dla Odry 2006
System ochrony przyrody NATURA 2000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku.

Przesłanki aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku

Istnieją dwie co najmniej przesłanki prawne wskazujące na potrzebę dokonania przeglądu obecnie obowiązującej Strategii. Są to regulacje prawne (ustawy) oraz dokumenty strategiczne przyjęte na poziomie krajowym, które powinny być uwzględnione przy opracowaniu strategii rozwoju województwa. Powyżej przedstawione zostały uwarunkowania prawne, w ramach których powstawała obecnie obowiązująca Strategia oraz dokumenty, które były brane pod uwagę przy jej formułowaniu. I w jednym, i drugim obszarze wiele się zmieniło, zmiany te tworzą wyraźne przesłanki do aktualizacji Strategii, przy czym zauważyć należy, że występuje pomiędzy nimi silna zależność. Zależność tę

mocno odczuły samorzady województw, które już zaktualizowały swoje strategie rozwoju regionalnego i były zmuszone zmieniać harmonogram prac nad aktualizacją Strategii, „czekając” na przyjęcie dokumentu krajowego (Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie), który powinien być uwzględniony przy formułowaniu założeń strategii wojewódzkiej. Pragniemy zauważyć, że celem tego opracowania nie jest dokonanie analizy prawnej, ograniczymy się więc w tym miejscu jedynie do zasygnalizowania tych przepisów prawnych, które wskazują na potrzebę aktualizacji Strategii bez przedstawiania całego procesu nowelizowania interesujących nas ustaw (a w okresie swojego obowiązywania były one nowelizowane kilkakrotnie). W przedstawianiu zapisów aktów prawnych odwołujemy się do ich jednolitych tekstów w brzmieniu, w jakim ukazały się one na stronie internetowego systemu aktów prawnych prowadzonych przez Kancelarię Sejmu (www.isip.sejm.gov.pl).

W kontekście formułowania i uchwalania regionalnych strategii rozwoju ważne są trzy ustawy:

1. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz. U. 2001, Nr 142 poz. 1590);
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz. U. 2006, Nr 227 poz. 1658);
3. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008, Nr 199 poz. 1227).

Ustawa o samorządzie województwa stanowi, że w strategii rozwoju województwa wydziela się okres niewykraczający poza ramy czasowe aktualnie obowiązującej średniookresowej strategii rozwoju kraju. Art. 11 ust. 1d ustala, że „Strategia rozwoju województwa uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, a także odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz jest spójna z planem zagospodarowania przestrzennego województwa”. Oznacza to, że należy dokonać weryfikacji obowiązującej Strategii zgodnie z zapisami głównych dokumentów strategicznych kraju i określić kierunki działań i przedsięwzięcia w perspektywie do 2015 roku, pozostając w zgodzie z okresem obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju (Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015) oraz strategii rozwoju regionalnego (Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określa, jakie elementy powinna zawierać strategia rozwoju regionalnego:

- 1) diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz różnicowań przestrzennych;
- 2) prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią;
- 3) określenie celów rozwoju w zakresie objętym strategią;
- 4) wskaźniki realizacji;
- 5) określenie kierunków interwencji, odpowiednio do rodzaju strategii, w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym;
- 6) systemy realizacji i ramy finansowe.

Według ustawy strategii rozwoju regionalnego mogą, co prawda, obejmować okres wykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju, jeżeli wynika to ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze, w takim jednak przypadku należy wydzielić w nich okres odpowiadający okresowi obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju. Oznacza to, że w Strategii wojewódzkiej powinien zostać wydzielony okres do 2015 roku. Dodatkowo na podstawie zapisów art. 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, należy przeprowadzić konsultacje społeczne projektu Strategii z wymienionymi w ustawie podmiotami oraz sporządzić prognozę oddziaływania na środowisko. Podstawą sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko projektu strategii jest art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150) oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity: Dz. U. 2008 Nr 199 Poz. 1227).

Analiza struktury SRWD pod kątem jej aktualizacji

Podstawą wyodrębnienia priorytetów, celów i działań obecnie obowiązującej Strategii jest diagnoza społeczno-gospodarcza regionu, która powinna być zaktualizowana, a jej struktura gruntownie zmodyfikowana, tak aby w możliwie najlepszy sposób oddawała



rzeczywisty stan regionu. Przedstawiona synteza diagnozy nie uwzględnia najważniejszych dla obszaru województwa danych, a klucz doboru elementów, które znalazły się w zasadniczej części SRWD (w załączniku nr 1 jest całość diagnozy) jest mało zrozumiała. Np. wspomina się o stopniu uszkodzenia drzewostanów i poważnym problemie, jaki stwarzają osoby pijące alkohol i zażywające środki psychoaktywne, zapominając o tak kluczowych kwestiach, jak klimat inwestycyjny regionu, czy jego udział w wypracowaniu PKB. Zaznaczyć należy, że „mimo tych niekorzystnych tendencji, Dolny Śląsk wyróżnia się aktywnością społeczną na tle innych województw, zwłaszcza w formie organizacji pozarządowych”, jak beztrąsko konkludują Autorzy w końcowej części diagnozy. Co ciekawe, jest to rzeczywiste podsumowanie syntezy diagnozy, ponieważ w dalszej części przedstawionych jest 16 map pozostawionych bez żadnego komentarza, co powoduje, że ta część diagnozy jest mało czytelna i nie spełnia swojej funkcji rzeczywistej oceny stanu społeczno-gospodarczego województwa. Ogólnie mówiąc, należałoby zwrócić największą uwagę na tendencje występujące w regionie, nie zaś na bieżące wskaźniki, które dosyć szybko mogą ulec dezaktualizacji. Nie oznacza to, że ze wskaźników tych należy całkowicie zrezygnować (to między innymi na ich podstawie określane są kierunki i tendencje rozwoju), jedynie zaakcentować te dane, które nie ulegają zbyt szybkiej dezaktualizacji (np. klimat inwestycyjny regionu), mniej miejsca natomiast poświęcić czynnikom, których zmienność w czasie jest duża. Należy pamiętać, że część diagnostyczna Strategii traktowana jest jako stan wyjściowy do określenia priorytetów, celów i zadań, trudno więc o całkowitą rezygnację z przedstawienia często zmieniających się danych (nawet mając na uwadze fakt, że po pewnym czasie ta część Strategii może być mało aktualna).

W pierwszej części diagnozy należałoby szerzej przedstawić układ przestrzenno-funkcjonalny (dokładne dane odnoszące się do poszczególnych subregionów – np. liczba ludności, powierzchnia) oraz strukturę administracyjną (ilość gmin miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich, powiatów ziemskich i grodzkich). Należałoby rozbudować (praktycznie nieistniejącą, oprócz kilku map) część poświęconą mieszkańcom Dolnego Śląska i umieścić informacje dotyczące podstawowych danych demograficznych, struktury ludnościowej, struktury zatrudnienia, aktywności zawodowej, wskaźnika zatrudnienia oraz stopy bezrobocia. Ważną częścią syntezy diagnozy powinna stanowić analiza gospodarczej pozycji regionu. Jest wiele wskaźników określających stan gospodarczy regionu, wśród najważniejszych należałoby wymienić: procentowy udział województwa w PKB kraju, PKB *per capita*, czynniki atrakcyjności inwestycyjnej regionu czy syntetyczny wskaźnik konkurencyjności województwa. W końcowej części syntezy powinny być umieszczone dane dotyczące atrakcyjności turystycznej Dolnego Śląska związanej przede wszystkim z bogatą



historią oraz walorami środowiska przyrodniczego. Jeszcze raz podkreślamy, że są to tylko najważniejsze informacje, które nie oddają pełnego obrazu sytuacji społeczno-gospodarczej regionu; wszystkie pozostałe dane powinny być zawarte w załączniku. Podsumowując tę część, sugerujemy, że synteza diagnozy (zawarta w zasadniczym tekście Strategii) powinna zawierać następujące elementy:

- podział funkcjonalno-administracyjny;
- diagnozę społeczną;
- diagnozę gospodarczą.

W załączniku natomiast powinny być ujęte następujące informacje:

- środowisko naturalne (zasoby, ochrona poszczególnych komponentów środowiska);
- infrastruktura techniczna (komunikacja, energetyka, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami);
- rolnictwo (warunki produkcji rolnej);
- rozwój mieszkalnictwa (zasoby mieszkaniowe, warunki mieszkaniowe);
- kapitał społeczny (edukacja, kultura, organizacje pozarządowe).

Logiczną konsekwencją aktualizacji diagnozy będzie również przebudowa analizy SWOT, która powinna być skrócona, bardziej konkretna i pozbawiona określeń o zbyt ogólnym znaczeniu np. „relatywnie wysoka atrakcyjność inwestycyjna przede wszystkim w dłuższym horyzoncie czasowym” lub przeczących sobie, np. mocne strony: „organizacja licznych imprez targowych i wystawienniczych w większych miastach Dolnego Śląska, a zwłaszcza we Wrocławiu, dających szansę promocji przedsiębiorstw z terenu regionu”, natomiast jako słabą stronę wymieniono brak centrów wystawienniczych (raczej być powinno: niewystarczająca ilość centrów wystawienniczych).

Zasadnicza część Strategii znajduje się w rozdziale pt. Wizja, cele, priorytety działania. Biorąc pod uwagę nadrzędny cel sformułowany w Strategii Lizbońskiej, wnioski płynące z diagnozy społeczno-gospodarczej regionu oraz analizy SWOT wizja regionu brzmi: Dolny Śląsk europejskim regionem węzłowym. Strategia określa region węzłowy jako „charakterystyczny się wysokim stopniem rozwoju społeczno-gospodarczego, odgrywającym bardzo ważną rolę w gospodarce, który koncentruje najnowsze czynniki wytwórcze i pobudza aktywność gospodarczą”. Wydaje się, że wizja ta sformułowana jest w sposób zbyt ogólny i, co ważniejsze, w sposób mało zrozumiały dla przeciętnego obywatela. Strategia, co prawda, opisuje (ogólnie), czym jest region węzłowy, jednak już samo zdanie określające wizję powinno być na tyle jasne, aby nie wymagało wyjaśnienia intencji Autora. W tej



części powinno znaleźć się nie tyle wyjaśnienie, czym jest region węzłowy, a przynajmniej nie tylko to, ale przede wszystkim to, co oznacza on dla adresatów Strategii, czyli mieszkańców Dolnego Śląska. Nadrzędny cel Strategii określono jako: Podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. W naszej opinii cel ten określony jest prawidłowo, ponieważ zawiera trzy najistotniejsze elementy: rozwój społeczny, rozwój gospodarczy oraz zrównoważony rozwój. Można zastanowić się nad jeszcze silniejszym zaakcentowaniem potrzeb mieszkańców i ewentualnie rezygnacją z odniesienia się do idei zrównoważonego rozwoju, ponieważ jest ona niejako wpisana w politykę regionalną.

Propozycje aktualizacji Strategii w ramach poszczególnych celów

Cel gospodarczy: Zbudowanie konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki Dolnego Śląska

Priorytet 1: Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Dolnego Śląska.

Priorytet 2. Budowa gospodarki opartej na wiedzy (GOW).

Priorytet 3. Wspieranie aktywności gospodarczej na Dolnym Śląsku.

Działania przyporządkowane do priorytetów powinny być skonsolidowane (np. wspieranie współpracy gospodarczej na poziomie regionalnym, międzyregionalnym i międzynarodowym, zamiast obecnie określonych dwóch działań) oraz uszczegółowione.

Cel przestrzenny: Zwiększenie spójności przestrzennej i infrastrukturalnej regionu i jego integracja z europejskimi obszarami wzrostu

Priorytet 1. Poprawa spójności przestrzennej regionu.

Proponujemy skonsolidowanie i skonkretyzowanie działań, które skonstruowane są w sposób zbyt ogólny. Sugerujemy odniesienie do: zagospodarowania miast i peryferyjnych dzielnic, poprawy warunków mieszkaniowych, stworzenia nowoczesnej komunikacji miejskiej, kształtowania obszarów wiejskich, zwiększania atrakcyjności turystycznej regionu.

Priorytet 2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Proponujemy skonsolidowanie i konkretyzację działań, np. działanie podniesienia poziomu życia ludności wiejskiej opisane jest jako: „działanie obejmuje prze-



budowę funkcjonalnej struktury wsi w regionie, aby umożliwić pełne korzystanie z najnowszych elementów infrastruktury, poprzez angażowanie w tym celu środków zewnętrznych, w tym unijnych”. Jest to sformułowanie bardzo ogólne, nie oddające właściwych potrzeb mieszkańców wsi (budowa dróg, poprawa czy często dostęp do podstawowych usług medycznych). Takie opisy są właściwie normą w tym priorytecie, ta swoista lista „życzeń” powinna być zastąpiona konkretnymi działaniami.

Priorytet 3. Poprawa ładu przestrzennego, poprawa harmonijności struktur przestrzennych. Priorytet ten powinien być połączony z Priorytetem 1.

Priorytet 4. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa i gospodarki. Proponujemy: Przyjazne środowisko naturalne lub wysoka jakość środowiska naturalnego. Działania przedstawione w tym priorytecie są zidentyfikowane prawidłowo, należy jednak w bardziej zdecydowany sposób zaakcentować ochronę przeciwpowodziową oraz skonsolidować i uszczegółowić opis.

Cel społeczny: rozwijanie solidarności społecznej oraz postaw obywatelskich twórczych i otwartych na świat.

Cel ten powinien w zdecydowanie większy sposób zaakcentować potrzeby mieszkańców regionu związane z dostępnością do wysokiej jakości usług medycznych, upowszechnianiem aktywności fizycznej, zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, integracją społeczną oraz dostępem do szeroko pojętej kultury. Tymczasem skupia się on w pierwszej kolejności na przeciwdziałaniu społecznemu wykluczeniu, co jest działaniem bardzo ważnym i nie powinno zniknąć z katalogu działań, niemniej jednak należy zwrócić uwagę na inne potrzeby mieszkańców regionu, tym bardziej że niektóre z nich przeciwdziałają społecznemu wykluczeniu. Układ priorytetów powinien wyglądać następująco:

Priorytet 1: Zdrowie i bezpieczeństwo mieszkańców Dolnego Śląska.

Działania: szeroki dostęp do wysokiej jakości usług medycznych, promowanie aktywnego i zdrowego stylu życia, podniesienie efektywności polityki społecznej, poprawa bezpieczeństwa przestrzeni publicznej.

Priorytet 2: Dolny Śląsk jako silny ośrodek edukacji, nauki i kultury.

Działania: podniesienie jakości kształcenia na wszystkich szczeblach, wzmocnienie naukowego potencjału uczelni wyższych, ośrodków badawczych oraz tworzenie przy-



jaznego klimatu dla badań naukowych (wzmocnienie powiązań nauki z gospodarką), rozbudowa infrastruktury kulturalnej oraz wzmocnienie środowisk twórczych.

Priorytet 3: Integracja społeczna i przeciwdziałanie społecznemu wykluczeniu.

Działania: konsolidacja działań wymienionych w Strategii.

Priorytet 4: Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego.

Działania: Wsparcie i promocja postaw prospołecznych oraz lokalnych inicjatyw społecznych na zasadach pomocniczości i partnerstwa, umacnianie i rozwój współpracy administracji publicznej z organizacjami sektora pozarządowego.

Podsumowując, obecnie obowiązująca Strategia powinna zastać w dużym stopniu zaktualizowana i dostosowana zarówno do zmieniających się potrzeb mieszkańców Dolnego Śląska, jak i zmieniających uwarunkowań prawnych związanych przede wszystkim z założeniami Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020 Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie.

1.2. Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015

Działalność człowieka w wymiarze społecznym, kulturowym, technologicznym i przede wszystkim gospodarczym w znaczącym stopniu zmienia środowisko naturalne. Bez wątplenia nie należy traktować środowiska jako „wartości samej w sobie”, ale należy zarządzać nim w taki sposób, aby z jego możliwości korzystało nie tylko obecne, ale również przyszłe pokolenie. Jedną z koncepcji usiłujących pogodzić zachowanie zasobów środowiska naturalnego z rozwojem gospodarczym i postępem technologicznym, kwestie wydawałoby się trudne do pogodzenia, jest idea zrównoważonego rozwoju (sustainable development). Pojęcie to użyte po raz pierwszy w Raporcie Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych „Our Common Future” określa zrównoważony rozwój jako proces mający na celu zaspokojenie potrzeb obecnego pokolenia w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym generacjom¹. Od momentu ogłoszenia raportu w 1987 r. powstało wiele określeń próbujących mniej lub bar-

¹ Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, www.un-documents.net, (10.10. 2010).

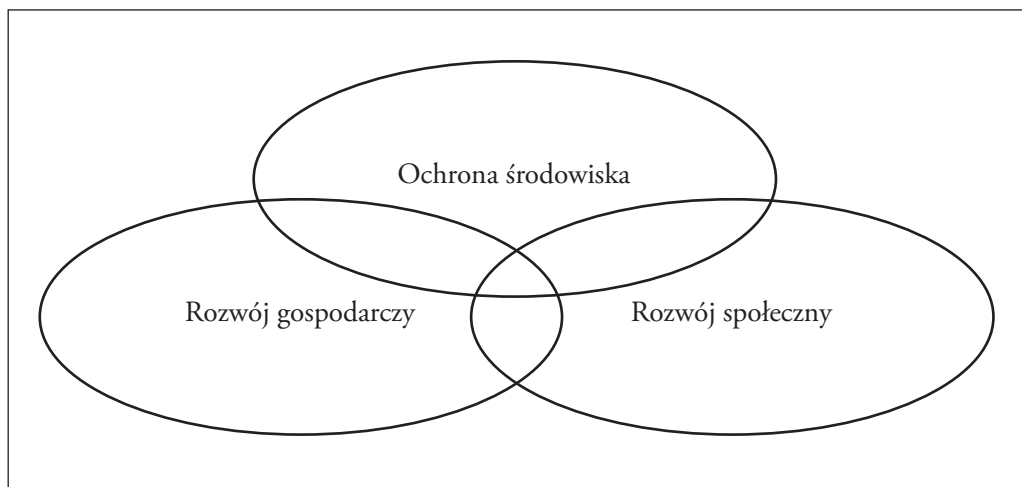


dziej trafnie modyfikować tę definicję, jednak ze względu na jej uniwersalny charakter wydaje się, że w dalszym ciągu w najlepszy sposób oddaje ona przesłanie zrównoważonego rozwoju. Idea ta jest próbą wyjścia poza wąskie pojmowanie rozwoju oznaczającego tylko postęp w dziedzinie gospodarczej, usiłuje połączyć go z rozwojem środowiska naturalnego i przedstawić oba te elementy jako niezbędne dla zaspokojenia potrzeb człowieka. Wspomniany wcześniej raport przestrzegał przed ograniczaniem rozwoju tylko do kwestii gospodarczych: jego wąskie pojmowanie oznacza, że rozwój zredukujemy tylko do „pomocy rozwojowej (development assistance)”², bądź tylko do kwestii ochrony środowiska: „środowisko nie istnieje jako sfera odrębna od ludzkich działań, ambicji i potrzeb”³. Idea ta oznacza więc, że należy zadbać o taki rozwój gospodarczy, który nie doprowadziłby do eksploatacji i degradacji środowiska naturalnego, lecz pozwoliłby na zachowanie jego wartości obecnym i przyszłym pokoleniom. Zasadzie tej powinny być podporządkowane zarówno inwestycje, jak i sposób gospodarowania środowiskiem, co oznacza konieczność łączenia kwestii ochrony środowiska ze społecznym rozwojem człowieka oraz polityką rozwojową wszystkich dziedzin gospodarki. Idea zrównoważonego rozwoju oparta jest na trzech filarach: ochronie środowiska, rozwoju społecznym i rozwoju gospodarczym (ryc.1). Między tymi trzema elementami występuje swoiste sprzężenie zwrotne, które powoduje, że są one od siebie wzajemnie zależne i nie mogą funkcjonować jako wartości „autonomiczne”. Idea zrównoważonego rozwoju nie jest koncepcją, która ze względu na swój globalny charakter może być realizowana tylko na szczeblu ogólnoświatowym. Wręcz przeciwnie, lokalny bądź regionalny wymiar może być skuteczną platformą realizacji jej przesłania w myśl zasady „myśl globalnie, działaj lokalnie”.

² Johnson D.J., *Sustainable Development. Our Common Future*, www.oecdobserver.org, (10.10.2010).

³ Ibidem.

Ryc. 1. Schemat zrównoważonego rozwoju



Źródło: Opracowanie własne.

Generalnym celem tej części dokumentu jest przedstawienie polityki ochrony środowiska w wymiarze regionalnym, celem szczegółowym zaś przeanalizowanie podstawowego dokumentu określającego zasady i priorytety tej polityki w województwie dolnośląskim, czyli Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008–2011, z uwzględnieniem lat 2012–2015, przyjętego przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego Uchwałą Nr LIV/969/10 z dnia 29 kwietnia 2010. Jest on aktualizacją wcześniej obowiązującego dokumentu programowego pt. Program Ochrony Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju Województwa Dolnośląskiego przyjętego dnia 26 kwietnia 2002 r. przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego Uchwałą Nr XLIV/ 842/2002. W myśl obowiązujących przepisów prawnych do Programu dołączona została Prognoza oddziaływania na środowisko, całość zaś poddana konsultacjom społecznym.

Rozdział podzielony jest na dwie części. W części pierwszej, wychodząc od warunkowań prawnych będących podstawą uchwalania wojewódzkich programów ochrony środowiska, przedstawimy strukturę omawianego dokumentu. Druga, zasadnicza część analizy idzie w kierunku odpowiedzi na pytanie, czy aktualnie obowiązujący Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008–2011, z uwzględnieniem lat 2012–2015 (zwany dalej Programem) obejmuje wszystkie potrzeby województwa w zakresie szeroko rozumianej polityki ekologicznej. Już w tym miejscu należy wyraźnie stwierdzić, że Program ten był przedmiotem dwuletnich konsultacji społecznych, w trakcie których zainteresowane podmioty mogły zgłaszać swoje uwagi. Konsultacja ta stanowi



novum w przyjmowaniu wojewódzkiego programu ochrony środowiska i wynika z art. 17 p. 4 ustawy Prawo o ochronie środowiska (Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), który mówi, że organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy zapewnia możliwość udziału społeczeństwa na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisk, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska (Dz. U. 2008 Nr 199, poz. 1227). Trudno więc sobie wyobrazić sytuację, w której nowo uchwalony dokument, uwzględniający wszystkie obecnie obowiązujące akty prawne, wymagałby aktualizacji już w pierwszych kilku miesiącach swojego obowiązywania. „Furtką” umożliwiającą aktualizację Programu (co po pewnym czasie stanie się koniecznością) jest jego otwarta (elastyczna) formuła, zapewniająca bieżącą korektę celów i kierunków działań służących poprawie środowiska przyrodniczego. „Korekta ta może być podyktowana zarówno często zmieniającymi się przepisami prawnymi, jak też koniecznością dostosowywania zakresu podejmowanych działań do zmieniających się warunków”. (Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015).

Odpowiedzi na zasadnicze pytanie ekspertyzy, czy analizowany dokument jest aktualny i przydatny w kształtowaniu bieżących i przyszłych potrzeb regionu, nie ułatwia fakt, iż dostępny obecnie raport o stanie środowiska województwa dolnośląskiego (Stan środowiska województwa dolnośląskiego w 2008 roku, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Wrocław 2009), który można potraktować jako podstawę do identyfikacji bieżących i przyszłych potrzeb regionu, uwzględnia jedynie rok 2008 (raport o stanie środowiska w roku 2009 był w chwili pisania niniejszej ekspertyzy w przygotowaniu).

Uwagi ogólne

Polityka ochrony środowiska realizowana na szczeblu województwa jest częścią polityki regionalnej państwa, która oparta na zasadzie subsydiarności oznacza, że polityka na poziomie krajowym ma jedynie charakter pomocniczy i komplementarny wobec działań podejmowanych przez samorządy województwa. Polityka krajowa powinna wspierać i uzupełniać działania regionalne samorządów, nie zaś je dublować (Grosse, 2004). Obowiązek uchwalenia wojewódzkiego planu ochrony środowiska wynika z zapisów ustawy Prawo Ochrony Środowiska, która w art. 17 ustaliła, że zarząd województwa, powiatu i gminy w celu realizacji polityki ekologicznej państwa sporządza odpowiednio wojewódz-

kie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, które uchwalane są przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Programy te sporządzane są, podobnie jak polityka ekologiczna państwa, co 4 lata, z tym, że przewidziane w niej działania obejmują perspektywę kolejnych 4 lat. Obecnie obowiązujący Program przyjęty został przez Sejmik Województwa dnia 29 kwietnia 2010 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz w oparciu o założenia wynikające ze strategicznych dokumentów z zakresu ochrony środowiska, opracowanych zarówno na szczeblu krajowym i wojewódzkim (tab. 2).

Tabela 2: Dokumenty krajowe i regionalne wykorzystane przy sporządzeniu Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015

Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2010 z perspektywą do 2016 r.
Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015
Narodowa Strategia Spójności 2007–2013
Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013
Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020
Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013
Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego
Analiza zmian w strukturze agrarnej oraz monitorowanie zmian w sposobie użytkowania gruntów na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015.

Opracowując Program, Autorzy w dużym stopniu opierali się na tzw. podejściu zintegrowanym, zakładającym, że pomiędzy ochroną środowiska, rozwojem gospodarczym, urbanizacją czy rozwojem transportu istnieje sprzężenie zwrotne, powodujące, że kwestie te są wzajemnie od siebie zależne i nie można ich od siebie oddzielić. Program sformułował tzw. priorytety ekologiczne (cele długo- i krótkoterminowe) oraz działania niezbędne dla ich osiągnięcia. Zidentyfikowanie priorytetów ekologicznych nastąpiło w ścisłym związku z diagnozą stanu poszczególnych elementów środowiska na terenie województwa, celami zawartymi w dokumentach szczebla krajowego i wojewódzkiego, specyfiką województwa dolnośląskiego oraz z przewidzianymi środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację przedsięwzięć. Generalnie sformułowane priorytety ekologiczne są podstawą do ustalenia celów długoterminowych realizowanych do 2015 r. Cele zaś długoterminowe

stanowią podstawę do określenia celów krótkoterminowych (do 2011 r.), z których wynikają konkretne kierunki działań, czyli *de facto* konkretne projekty realizowane przez określone w układzie tabelarycznym instytucje. Struktura Programu obejmuje 10 rozdziałów, przy czym z punktu widzenia niniejszej analizy najważniejsze znaczenie mają dwie części: diagnoza aktualnego stanu ochrony środowiska województwa dolnośląskiego oraz właściwa strategia. Poniżej postaramy się przedstawić te elementy wraz z rekomendacjami, czy i które ich części powinny zostać zmienione i w jakim zakresie.

Analiza zawartości Programu wraz z rekomendacjami zmiany

Syntetyczna ocena stanu środowiska. Ta część Programu jest bardzo obszerna i zawiera aktualną (na dzień opracowania strategii, tj. 2008 rok, jednak najczęściej stosowane są dane z 2007 roku) ocenę stanu środowiska naturalnego województwa dolnośląskiego sporządzoną na podstawie następujących parametrów: ocena jakości zasobów wodnych, stan powietrza atmosferycznego, hałas, promieniowanie elektromagnetyczne, poważne awarie i zagrożenia naturalne, zasoby przyrodnicze, gleby, zasoby surowców naturalnych oraz gospodarka odpadami. Zauważyć należy, że ostatni element poruszony jest właściwie hasłowo ze względu na jego uszczegółowienie w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015. Każdy z podrozdziałów, odpowiadający wymienionym parametrom, ma podobną strukturę. W pierwszej części występuje opis wybranego elementu oraz jego stan (przy zastosowaniu charakterystycznych dla danego elementu wskaźników, np. klasa czystości wód). Ta część przygotowana jest bardzo starannie i szczegółowo, w nielicznych przypadkach specjalistyczny język nieco zaciemniał obraz danego elementu, zamiast uczynić go bardziej zrozumiałym dla przeciętnego obywatela. Każdy podrozdział kończy się podsumowaniem, w którym można wyodrębnić trzy części: czynniki pozytywne, czynniki negatywne oraz najistotniejszą część, czyli najważniejsze problemy. Ta część syntetycznej oceny środowiska wydaje się istotna, ponieważ powinna stanowić swojego rodzaju rekomendacje, wskazać obszary problemowe, które powinny znaleźć odzwierciedlenie we właściwej części Programu, czyli określeniu celów krótko- i długoterminowych. Naszym zdaniem we wstępie do tej części warto byłoby wspomnieć, czemu właściwie służyć ma syntetyczna ocena stanu środowiska, logiczne bowiem wyjaśnienie jej celowości (zidentyfikowanie obszarów problemowych) nie zwalnia jednak od konieczności umieszczenia krótkiej choćby informacji na temat jej przydatności. Warto byłoby również wyraźnie zaznaczyć, skąd pochodzą



informacje o aktualnym stanie środowiska i jaki przedział czasowy obejmują. Co prawda, w treści informacje te pojawiają się, niemniej jednak ich wyraźne określenie we wstępie dałoby jasną cezurę czasową.

Podrozdział powietrze atmosferyczne wydaje się bardzo szczegółowy i dokładny, odwoływanie się do specjalistycznego języka i specyficznych wskaźników jest jak najbardziej pożądane w tego typu dokumentach programowych. Ze względu jednak na hermetyczność specjalistycznych pojęć proponowalibyśmy nieco rozszerzyć podsumowanie, dzięki temu zabiegowi podrozdział stanie się bardziej czytelny dla obywateli. W świetle niedawnych wydarzeń (powódź na terenie województwa dolnośląskiego w maju i czerwcu 2010 r.) należy zwrócić szczególną uwagę na podrozdział dotyczący zagrożeń naturalnych, wśród których na miejscu pierwszym prawidłowo zidentyfikowane są zagrożenia powodziowe. Największe straty majowa powódź spowodowała w infrastrukturze gmin i powiatów, w rolnictwie (1881 gospodarstw rolnych) oraz w indywidualnych gospodarstwach domowych. Najdotkliwiej odczuły to gminy: miejska Oława – 220 rodzin otrzymało odszkodowanie, gmina Jelcz-Laskowice – 174 rodziny oraz gmina wiejska Oława – 92 rodzinom wypłacono odszkodowanie (Raport z akcji powodziowej maj-czerwiec 2010). W podrozdziale tym stwierdza się, że zagrożenia powodziowe mogą występować na Odrze i jej dopływach: Oławie, Ślęzy, Widawie, Bystrzycy i Strzegomce. Dalej stwierdza się, że pomimo zwiększenia powierzchni zbiorników retencyjnych o około 20 % (w stosunku do roku 1997 i tzw. wielkiej powodzi), istniejące na terenie województwa zbiorniki nie zapewniają skutecznej ochrony przeciwpowodziowej obszarów położonych w środkowym biegu rzeki Odry. Przy bardzo wysokim stanie wód (porównywalnym ze stanem z lipca 1997 r.) istnieje realne niebezpieczeństwo cofnięcia się wód Odry do jej dopływów (Wojewódzki Program...). Dokładnie ta przewidywana w 2008 roku sytuacja wystąpiła w maju 2010 r. Słusznym więc wydaje się rozszerzenie tego podrozdziału i jeszcze mocniejsze zaakcentowanie występowania realnego zagrożenia powodziowego. W podsumowaniu (zanadto skromnym) wspomina się, co prawda, o zagrożeniu powodziowym (większym niż w innych regionach kraju), ma się jednak wrażenie, że jest to tylko jeden z problemów, obok niewystarczającej ilości tras przejazdu dla pojazdów samochodowych transportujących substancje niebezpieczne przez tereny zurbanizowane, złego stanu nawierzchni na trasach transportowych oraz potencjalnych zagrożeń ruchami masowymi, nie zaś zdecydowany priorytet wśród zagrożeń naturalnych (mimo wyodrębnienia go na pierwszym miejscu w katalogu zagrożeń). W części poświęconej glebom zwracają uwagę bardzo szczegółowe mapy określające zawartość pierwiastków w powierzchniowej warstwie gleby, warto się zastanowić nad celowością umieszczania ich w tym dokumencie programowym. Nie można odmówić

faktu, że sporządzone one są z należytą starannością i szczegółowością, jednak są mało zrozumiałe dla obywateli.

Zasadniczą część Programu stanowi Strategia Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego do roku 2015, która identyfikuje najważniejsze cele (priorytety) wynikające z przyjętego celu nadrzędnego, jakim jest dążenie do osiągnięcia zrównoważonego i trwałego rozwoju województwa dolnośląskiego poprzez poprawę stanu środowiska przyrodniczego, zachowanie jego istotnych walorów, utrzymanie ładu przestrzennego i rozwój infrastruktury ochrony środowiska. Aby zrealizować tak sformułowany cel, co prawda bardzo ogólny, ale trudno oczekiwać, że w celu strategicznym znajdą się zadania o szczegółowym charakterze, Autorzy Programu podzielili wszystkie działania w dziedzinie ochrony środowiska na grupy, w ramach których wyodrębniono cel strategiczny, cele długoterminowe oraz cele krótkoterminowe. Poszczególne części tej najważniejszej części Programu mają właściwie podobną konstrukcję: wymieniony jest cel strategiczny, cele długoterminowe realizowane do 2015 roku oraz cele krótkoterminowe, których realizację przewidziano do roku 2011. Adekwatnie do tych ostatnich sformułowano, na podstawie wcześniej przedstawionej diagnozy, kierunki działań, które muszą być podjęte, aby można było mówić o wypełnieniu postanowień Programu. Część tę kończy tabelaryczne, podsumowujące przedstawienie wszystkich celów, kierunków działania oraz jednostek odpowiedzialnych za ich wdrażanie.

Wywiązując się z podstawowego zadania niniejszej ekspertyzy, czyli odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu treść analizowanego dokumentu odpowiada bieżącym potrzebom gospodarczym i społecznym regionu, należy skupić się na tej właśnie części Programu. Podkreślić należy, że wszystkie przedstawione tutaj cele w dalszym ciągu pozostają aktualne i nie powinny być zmienione. Dwie przyczyny złożyły się na takie stanowisko. Po pierwsze, specyfika analizowanego obszaru, czyli ochrona środowiska, w której realizacja głównych zamierzeń jest rozłożona na długi czas i trudno tutaj mówić o ich radykalnej zmianie nawet w stosunku do wcześniejszego Programu z kwietnia 2002 r., po drugie zaś Program uchwalony został pod koniec kwietnia 2010 roku i tym bardziej trudno mówić o jego małej przystawalności do bieżących potrzeb społecznych i gospodarczych regionu. W tym miejscu jednak warto dokonać analizy treści najistotniejszych zapisów Programu.

W zakresie poprawy jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego należy stwierdzić, że wszystkie cele długoterminowe i odpowiadające im cele krótkoterminowe są zgodne z raportem określającym jakość środowiska na Dolnym Śląsku. Poniżej pokrótce przedstawimy najważniejsze cele, które powinny być zrealizowane w wymienionych w Programie komponentach. W zakresie zasobów wodnych najważniejszym celem od lat, mimo



poczynionych w tej dziedzinie niewątpliwych postępów, pozostaje poprawa jakości wód powierzchniowych i podziemnych przede wszystkim poprzez przeciwdziałanie zanieczyszczeniom wód ze źródeł przemysłowych, komunalnych oraz rolniczych (rozwój i modernizacja infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej). Według Raportu na przeważającym obszarze województwa dolnośląskiego poziom zanieczyszczenia powietrza był niższy od poziomów normatywnych. Stężenia powyżej dopuszczalnej granicy notowane były przede wszystkim na obszarach zurbanizowanych i związane były z koncentracją zanieczyszczeń pochodzących z wielu źródeł na stosunkowo niewielkim obszarze. Zarówno Raport, jak i Program zwracały uwagę na zanieczyszczenia pochodzące z dwóch źródeł: tzw. emisję niską z sektora komunalno-bytowego oraz ruch samochodowy. Celem długoterminowym w obszarze hałasu jest poprawa klimatu akustycznego na obszarach, gdzie zostały przekroczone wartości normatywne, cel ten będzie realizowany poprzez ograniczenie hałasu komunikacyjnego i przemysłowego. Ustawa Prawo o ochronie środowiska nakłada obowiązek sporządzenia mapy akustycznej, która powinna być aktualizowana w pięcioletnich cyklach, począwszy od 2007. Dla Wrocławia tego rodzaju mapę sporządzono w 2008 r. Działania przewidziane w Programie są w pełni zgodne z informacjami zawartymi w Raporcie. Kolejną pozycję w Programie stanowią poważne awarie i zagrożenia naturalne. Jak się wydaje, ze względu na powódź, która miała miejsce w województwie dolnośląskim w maju i czerwcu 2010, jest to ten element Programu, na który należy zwrócić szczególną uwagę. Działania wskazane w Programie wymagają zintensyfikowania procesu wdrażania przede wszystkim Programu dla Odry 2006. Osobnym problemem więc pozostaje kwestia aktualizacji samego Programu dla Odry 2006. W 2008 roku Komitet Sterujący Programu dla Odry 2006 zdecydował o konieczności dokonania aktualizacji Programu, aby jak najbardziej dostosować go do obecnych uwarunkowań i zintensyfikować tempo jego wdrażania. Przedstawiony projekt nowelizacji zwraca uwagę, że zasadniczy cel Programu: „zbudowanie systemu zintegrowanej gospodarki wodnej dorzecza Odry, uwzględniając zarówno potrzeby zabezpieczenia przeciwpowodziowego, sporządzania prewencyjnych planów zagospodarowania przestrzennego, ochrony czystości wody i środowiska przyrodniczego, jak również potrzeby transportowe, ogólnogospodarcze oraz konsumpcyjne” nie został osiągnięty (Program dla Odry 2006 – aktualizacja. Projekt). Zaktualizowany Program dla Odry 2006 ma objąć pełen zakres rozwiązań ochrony przed powodzią.

Jako dodatkowa wskazówka do dalszych działań w tym zakresie może służyć przedstawiony w dniu 25 października 2010 Raport z akcji powodziowej maj–czerwiec 2010, w końcowej części zawiera on wnioski i rekomendacje, z których część może być wzięta pod uwagę przy aktualizacji Programu (Raport z akcji powodziowej maj–czerwiec 2010):



- konieczność wdrożenia krótko- i długoterminowego programu poprawy stanu technicznego wałów i urządzeń ochrony przed powodzią;
- wdrożenie zdalnego monitoringu pracy urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i przesyłanie otrzymanych danych do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW);
- sporządzenie map cyfrowych obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią dla przepływów ekstremalnych;
- stworzenie przez Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych (DZMiUW) oraz Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej wspólnego jednolitego materiału kartograficznego ze szczegółową oceną zagrożeń i wykazem słabych punktów budowli hydrotechnicznych;
- stworzenie systemu sterowania przepływu wód powodziowych obejmujący cały teren województwa;
- zwrócenie uwagi na zachowanie odpowiedniej retencji powodziowej na zbiornikach.

Cele i zadania o charakterze systemowym. Działania wynikające z krótko- i długoterminowej realizacji celów nastawionych na poprawę jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego w wymienionych w Programie dziedzinach nie mogłyby być zrealizowane bez podejmowania działań o charakterze systemowym. Dla mieszkańców województwa dolnośląskiego największe znaczenie wśród działań systemowych ma poprawa jakości dróg oraz całego układu komunikacyjnego, które mówiąc najogólniej, doprowadzą do większej przepustowości dróg i likwidacji uciążliwych korków. Do najważniejszych działań w zakresie poprawy komunikacji zaliczyć można: budowę i modernizację dróg, zmniejszenie ruchu tranzytowego w centrum miast, poprawę funkcjonowania komunikacji zbiorowej, budowę ścieżek rowerowych oraz działania ograniczające uciążliwość hałasu komunikacyjnego. Równie bliskie obywatelom wydaje się budownictwo i gospodarka komunalna, których działanie nastawione być powinno na podniesienie jakości życia mieszkańców w zakresie czystego powietrza i jakości wody pitnej oraz zachowanie ładu przestrzennego. Szczególne znaczenie tutaj ma modernizacja systemu ogrzewania, ponieważ, jak wykazano wcześniej, to tzw. niska emisja pochodząca z małych lokalnych kotłowni jest poważnym źródłem zanieczyszczeń. Bardzo ważnym elementem, na który zwrócić należy szczególną uwagę, jest rozwój świadomości ekologicznej również w odniesieniu do świadomych, proekologicznych postaw konsumpcyjnych. W tym miejscu pomijamy kwestie rolnictwa oraz turystyki i rekreacji, ponieważ są one przedmiotem oddzielnych analiz, których wnioski będą przedstawione zbiorczo w rozdziale Rekomendacje i wnioski. Analizowanie ich w tym miejscu byłoby powtórzeniem treści przedstawionych w kolejnych rozdziałach.



Istotną część wojewódzkiego Programu stanowi polityka edukacyjna, która jest przykładem możliwości kształtowania polityki, w tym przypadku polityki ochrony środowiska, bliżej obywatela. Nie tylko bowiem działania o charakterze doraźnym, nastawione na poprawianie stanu poszczególnych komponentów środowiska naturalnego, i działania systemowe przyczyniają się do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Równie ważna jest aktywność samych obywateli, która powinna zmierzać w kierunku minimalizacji nadmiernej eksploatacji zasobów środowiska naturalnego. Temu celowi podporządkowana jest edukacja ekologiczna, która zajmuje istotne miejsce w Programie. W województwie dolnośląskim podstawą edukacji ekologicznej jest Program Edukacji Ekologicznej dla Dolnego Śląska (PEE) opracowany w listopadzie 2005 roku i przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Nr NLIX/681/05 z dnia 16 grudnia 2005. Cele sformułowane w tym dokumencie są prawidłowe, niemniej jednak powinny zostać przeprowadzone badania mające na celu uaktualnienie danych zawartych w dokumencie. O częściowej przynajmniej dezaktualizacji tego dokumentu stanowi fakt, że uwzględnia on wcześniej obowiązujący Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego. Równie mało aktualne są badania ankietowe dotyczące działań z zakresu edukacji ekologicznej, które przeprowadzone zostały w 2002 i 2003 r. Cele (i podporządkowane im działania) wymienione w PEE, takie jak: rozwój świadomości ekologicznej mieszkańców Dolnego Śląska, rozwój systemu stałej współpracy międzysektorowej i dialogu społecznego, racjonalne wykorzystanie i rozwój bazy służącej powszechnej edukacji ekologicznej, powinny być w dużym stopniu zintensyfikowane. Sam Program, biorąc pod uwagę zapisy PEE, prawidłowo określa cel strategiczny jako wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców województwa, kształtowanie postaw proekologicznych oraz poczucia odpowiedzialności za jakość środowiska. Jak ważne jest podejmowanie działań tego typu, świadczyć może badanie przeprowadzone w 2009 r. przez Instytut na rzecz Ekorozwoju pt. Świadomość Ekologiczna Polaków – Zrównoważony Rozwój (Świadomość Ekologiczna Polaków – zrównoważony rozwój – raport z badań 2009). Wśród wielu pytań pojawiło się również to, dotyczące kryteriów, którymi kierują się konsumenci przy wyborze produktów. Odpowiedzi wyraźnie pokazały, że coraz mniejszą rolę przy wyborze produktów odgrywają względy ekologiczne. Przyjazny naturze sposób wytwarzania produktów jest ważny tylko dla 4,5 % badanych (spadek w porównaniu z rokiem 2008, kiedy to element ten był ważny dla 10, 7 % respondentów), opakowanie i sposób jego oddziaływania na środowisko bierze pod uwagę tylko 1,6 % klientów (8,7 % w 2008 r.). Dodatkowo tylko 5,3 % respondentów zwraca uwagę na to, aby żywność nie zawierała składników genetycznie modyfikowanych

(11,2 % w 2008 r.) (Świadomość ekologiczna...). Polacy mają również problemy z określeniem pojęcia zróżnicowany rozwój (tab.3).

Tabela 3: Zdefiniowanie pojęcia zróżnicowany rozwój

Równoprawne traktowanie rozwoju gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska	33,0 %
Równomierny rozwój różnych dziedzin gospodarki	19,9 %
Równowaga psychiczna człowieka	10,8 %
Równomierny rozwój wszystkich regionów	7,7 %

Źródło: Świadomość Ekologiczna Polaków – Zrównoważony Rozwój – raport z badań 2009, www.ine-isd.org.pl (27.10.2010).

Należy zauważyć, że dla zagregowanego na potrzeby badań regionu śląskiego (województwa: śląskie, opolskie i dolnośląskie), gdzie presja na środowisko jest największa, współczynnik ten jest największy i wynosi 39,5 %.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015 jest w dużej mierze aktualny, należałoby jedynie dokonać korekty tych części, które odwołują się do mało aktualnych obecnie dokumentów np. Programu Edukacji Ekologicznej.

1.3. Strategia rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego

Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego (zwana dalej Strategią) przyjęta została uchwałą Nr XXXV/583/2001 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w dniu 25 maja 2001 roku. W ciągu 10 lat obowiązywania Strategii sytuacja społeczno-gospodarcza kraju zmieniła się diametralnie, co wiąże się przede wszystkim ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Z jednej strony, oznaczało to konieczność przejęcia wszystkich zobowiązań związanych z wdrożeniem zasad Wspólnej Polityki Rolnej, z drugiej jednak – wiązało się z uruchomieniem szerokiego strumienia środków finansowych przeznaczonych na niezbędne w tym sektorze przekształcenia. Poprzez wejście do Unii Europejskiej zostaliśmy niejako automatycznie wpisani we współczesną koncepcję rolnictwa, polegającą na rozwijaniu innych, poza produkcją rolną, zadań obszarów wiejskich: turystyczno-wypoczynkowych, leczniczych, rekreacyjnych i kulturowych. Dotych-



czasowe kierunki rozwoju wsi koncentrowały się przede wszystkim na produkcyjnej funkcji wsi. Członkostwo w Unii Europejskiej spowodowało konieczność redefinicji tego kierunku polityki stricte rolnej w stronę polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Zmiany, które zaszły w podstawowych dziedzinach funkcjonowania obszarów wiejskich: rolnictwie, strukturze demograficznej, źródłach dochodów, społecznym życiu wsi oraz w celach i formach polityki państwa i Unii Europejskiej wobec wsi, Witold Orłowski nazwał „cichą rewolucją” (Orłowski, 2005).

Cały proces budowy Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich podzielony został na dwa etapy:

Etap 1: Tworzenie bazy poznawczej oraz diagnoza istniejącego stanu. Na tym etapie dokonano pośredniej i bezpośredniej inwentaryzacji stanu istniejącego, utworzono komputerową bazę danych, dokonano analizy i diagnozy stanu istniejącego oraz zidentyfikowano zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania rozwoju.

Etap 2 obejmował właściwe planowanie strategiczne, w ramach którego przeprowadzono analizę SWOT, sformułowano strategiczne cele rozwoju oraz podporządkowane im cele operacyjne, które zostały poddane konsultacjom społecznym, a następnie zweryfikowane. Analiza stanu istniejącego była podstawą do wyodrębnienia w ramach województwa dolnośląskiego 5 regionów różniących się od siebie poziomem i warunkami społeczno-gospodarczymi oraz pełnionymi przez nie funkcjami. Całość zebranego materiału umieszczono w ośmiu tomach.

Analiza treści dokumentów pod kątem ich aktualizacji

W tomie 2. znajduje się opis programów i strategii realizowanych na szczeblu krajowym i regionalnym oraz przedstawienie Programu PHARE. Duża część z tych programów jest już nieaktualna, po drugie zaś – zabieg polegający na streszczaniu dokumentów wydaje się zupełnie bezcelowym, w zamian proponujemy krótką charakterystykę dokumentów krajowych i regionalnych wykorzystanych w procesie ustalania strategii i dołączenie jej w formie aneksu do właściwego dokumentu. Tom 3. zawierający bazę danych uwzględnia dane pochodzące z 1999 r., co daje pewność, że są one mocno nieaktualne. W związku z tym, że ostatni 8. tom, stanowiący właściwą strategię, jest konsekwencją tomów wcześniejszych, również i on wymaga aktualizacji. Poniżej przedstawiamy analizę treści obowiązującego dokumentu wraz z propozycjami zmian, które wynikają z odmiennych obecnie warunków społeczno-gospodarczych.



Zgodnie z diagnozą sytuacji społeczno-gospodarczej teren województwa dolnośląskiego podzielony został na 5 regionów funkcjonalnych:

- Region I – intensywnego rolnictwa
- Region II – rolniczo-rekreacyjny
- Region III – przemysłowo-turystyczno-rekreacyjny
- Region IV – rolniczo-przemysłowy
- Region V – rolniczo-przemysłowo-rekreacyjny.

Przyjęta wizja rozwoju obszarów wiejskich brzmi: Obszary wiejskie Dolnego Śląska w 2020 roku miejscem do życia i pracy szeroko akceptowanym i przez to świadomie wybieranym przez społeczeństwo. Ze względu na wyodrębnienie regionów funkcjonalnych zdecydowano się na rozróżnienie celów strategicznych osobno dla każdego z tych regionów oraz ogólnie dla całego Dolnego Śląska. Układ celów i podporządkowanych im działań przedstawiony jest w tabeli nr 4 (Tab. 4).

Pierwszą próbą oceny stopnia i trybu realizacji celów zapisanych w Strategii jest dokument pt. Analiza zmian w strukturze agrarnej oraz monitorowanie zmian w sposobie użytkowania gruntów na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego opracowany na zlecenie Zarządu Województwa Dolnośląskiego. Jest on ważnym źródłem informacji o zmianach, jakie dokonały się na terenie województwa, tym samym podstawą weryfikacji celów zawartych w Strategii. Wnioski płynące z tej analizy są następujące (Małek, Surdyk, 2008):

- na rozwój rolnictwa w regionie silnie wpływa presja inwestycyjna, której skutkiem jest zmniejszenie się powierzchni obszarów wiejskich i użytków rolnych
- wady obecnego systemu prawnego przede wszystkim w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprzyjają rozproszeniu inwestycji, co skutkuje utrudnieniami w prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej oraz wysokimi kosztami uzbrojenia w urządzenia infrastruktury technicznej
- ogółem zmniejszyła się populacja ludności wiejskiej, co spowodowane jest naturalnymi migracjami, choć nie we wszystkich jednostkach administracyjnych przebiegała ona podobnie, np. nastąpił wzrost ludności wiejskiej w gminach otaczających ośrodki miejskie, zwłaszcza Wrocław
- nastąpiła zmiana struktury użytkowania gruntów: zmniejszyła się powierzchnia użytków rolnych, zwiększył się natomiast obszar lasów i gruntów leśnych
- zaznaczyły się zmiany w strukturze własności: zmniejszył się udział sektora publicznego, a wzrósł udział sektora prywatnego



- obszary wiejskie województwa dolnośląskiego są dobrze wyposażone w sieć wodociągową, jednak inwestycjom w sieć wodociągową nie towarzyszą inwestycje w infrastrukturę kanalizacyjną. Tylko 481 miejscowości (22,5 %) posiada kanalizację. Bardzo niekorzystne jest zjawisko, jak zaznaczają Autorzy analizy, oddzielnego podejmowania decyzji o inwestycjach wodociągowych i kanalizacyjnych, co niekorzystnie wpływa na stan dróg i powoduje dodatkowe utrudnienia dla mieszkańców;
- korzystnym zjawiskiem jest natomiast pełne zagospodarowanie i utylizacja nieczystości stałych;
- po 1999 roku nastąpił proces modernizacji dróg transportu rolnego, jednak ze względu na zróżnicowane możliwości finansowe samorządów gminnych, tempo poprawy stanu dróg było bardzo zróżnicowane.

Tabela 4. Cele i działania Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego

Województwo dolnośląskie
– podniesienie poziomu wykształcenia ludności wiejskiej
– zwiększenie kompetencji i doskonalenie organizacji jednostek samorządu terytorialnego do sterowania procesami rozwoju obszarów wiejskich
– likwidacja zagrożeń i poprawa stanu środowiska przyrodniczego
– modernizacja i rozwój infrastruktury technicznej
Region I
– przekształcenie struktury agrarnej
– rozwój i modernizacja zabezpieczeń przeciwpowodziowych
– tworzenie warunków alternatywnych źródeł dochodu
Region II
– ochrona środowiska przyrodniczego
– modernizacja rolnictwa
– rozwój alternatywnych źródeł utrzymania ludności
Region III
– rozwój gospodarki leśnej
– modernizacja i rozwój infrastruktury technicznej
– modernizacja rolnictwa
– rozwój i modernizacja funkcji rekreacyjno-turystycznej i leczniczo-uzdrowiskowej



Region IV
– przekształcenie struktury agrarnej
– likwidacja monokultury przemysłowej poprzez rozwój funkcji pozarolniczych nie związanych z wydobyciem i przetwórstwem miedzi oraz funkcji obsługi kompleksu gospodarki żywnościowej
– poprawa stanu środowiska przyrodniczego
Region V
– modernizacja rolnictwa
– rozwój gospodarki leśnej
– rozwój funkcji pozarolniczych
– poprawa stanu środowiska przyrodniczego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2005.

Diagnoza ta (niepełna, niestety, ponieważ brakuje w niej analizy istotnego elementu kapitału ludzkiego) daje nam obraz „stanu wyjściowego” obszarów wiejskich w województwie dolnośląskim. Jeśli zatem Strategię potraktujemy jako sposób przejścia od stanu wyjściowego do stanu pożądanego, to zaktualizowana strategia rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego powinna dążyć do osiągnięcia następujących celów:

- podniesienie poziomu wykształcenia ludności wiejskiej;
- zapewnienie alternatywnych (poza rolnictwem źródeł utrzymania);
- ochrona zasobów przyrodniczych i kulturowych wsi;
- poprawa infrastruktury technicznej (drogowej i kanalizacyjnej);
- poprawa dostępu ludności wiejskiej do usług publicznych.

Ze względu na wyżej wspomniane zróżnicowanie terenu, podział Dolnego Śląska na 5 regionów funkcjonalnych powinien zostać utrzymany. W każdym z nich należy rozwijać te elementy, które stanowią o wartości regionu. W regionach, w których wskazano produkcję rolną jako jeden z elementów wielofunkcyjnego rozwoju wsi, należy zwrócić szczególną uwagę na następujące elementy (Kutkowska, Parylak, Patkowska-Sokoła, Kordas, 2007):

- poprawę struktury obszarowej gospodarstw z wykorzystaniem możliwości integracji poziomych;
- dostosowanie kierunków produkcji rolnej do warunków przyrodniczych;
- poprawę organizacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej;



- udoskonalenie organizacji rynku oraz przetwórstwa rolno-spożywczego zgodnie z wymogami UE.

W regionach, które określono jako sprzyjające rozwojowi turystyki i rekreacji, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na przygotowanie wysokiej klasy infrastruktury turystycznej (baza noclegowa, ośrodki sportów zimowych, szlaki turystyczne) oraz na rozwój turystyki wiejskiej i ekoturystyki (szansą jest swoista moda na zdrową, pozbawioną konserwantów żywność). Natomiast na obszarach o niekorzystnych warunkach do prowadzenia produkcji rolnej (obszary górskie) szczególny nacisk należy położyć na uczestnictwo rolników w programach rolno-środowiskowych, które powinny być wprowadzane w pierwszej kolejności na obszarach chronionych (włączenie gospodarstw rolnych położonych na terenach chronionych, jest to około 70 tys. ha użytków rolnych, daje możliwość uzyskania częściowej przynajmniej rekompensaty za straty finansowe spowodowane ograniczeniami panującymi na terenach chronionych). W regionach, które powinny spełniać funkcję przemysłową, należy zadbać o uruchomienie działalności pozarolniczej (drobny przemysł, usługi w oparciu o lokalne zasoby), rozwój małej przedsiębiorczości (przetwarzanie produktów rolnych, usługi związane z pielęgnacją krajobrazu), ze względu jednak na małe przygotowanie ludności do świadczenia tego rodzaju usług należy wprowadzić programy aktywizacji społeczno-gospodarczej (Kutkowska, Parylak, Patkowska-Sokoła, Kordas, 2007).

W związku z tym, że każda strategia jest jednocześnie wizją przyszłości i jako taka uwzględniać musi tendencje rozwojowe, które, najogólniej mówiąc, związane są z przemianami współczesnego świata. Odnosnie terenów wiejskich mówić możemy o następujących tendencjach (Wilkin (red.), 2005):

- jak prognozuje Witold Orłowski, nastąpi wzrost mobilności osób młodszych, zarówno przestrzennej związanej z przenoszeniem się na obszary zurbanizowane, jak i zawodowej, czyli w poszukiwaniu pracy w sektorach pozarolniczych bez zmiany miejsca zamieszkania (Orłowski, 2005). Jednak, w ocenie Orłowskiego, nie dojdzie do masowej migracji na tereny miejskie, ponieważ współczesny model gospodarczy charakteryzuje się niewielkim wzrostem zapotrzebowania na pracę w przemyśle (a jeśli już, to nie na nisko wykwalifikowaną). Z kolei wzrost zatrudnienia w dziedzinie usług nie musi koniecznie wiązać się ze zmianą miejsca zamieszkania. Zdaniem Orłowskiego w nadchodzących latach nastąpi wzrost popytu na usługi na wsi, tworzący miejsca pracy dla młodszych pracowników i stanowiący alternatywę dla pracy w rolnictwie. Zamiast więc masowego przenoszenia się do miast, będziemy świadkami stopniowego upodobniania się obszarów miejskich i wiejskich pod względem struktury i konsumpcji (Orłowski, 2005);



- pogłębiać się będzie proces starzenia wsi, co doprowadzi do silnych zmian struktury polskiego rolnictwa;
- w strukturze zatrudnienia i dochodów ludności wiejskiej zmniejszy się udział rolnictwa, co związane jest z dwoma zjawiskami. Po pierwsze, globalny popyt na produkty rolne będzie rosł znacznie wolniej od popytu na inne dobra, zwłaszcza usługi, po drugie zaś – nastąpi spadek relatywnych cen produkcji rolnej w porównaniu z cenami pozostałych dóbr;
- obszary wiejskie staną się bardziej zróżnicowane pod względem społecznym (dysproporcje pomiędzy ludnością „rdzenną” a napływową);
- wzrośnie znaczenie kapitału kulturowego jako „dobra rzadkiego”. W świetle opisanych wyżej tendencji musimy pamiętać, że kultura polskiej wsi będzie kształtowana przez społeczność, której niewielką tylko część będą stanowili rolnicy, najprawdopodobniej większość stanowić będą imigranci z miast;
- ważną część kultury wsi stanowić będzie jej architektura i zagospodarowanie przestrzeni;
- istotnym kapitałem wsi stanie się jej środowisko przyrodnicze i możliwość bliskiego kontaktu z naturą;
- ogólny obszar użytków rolnych będzie się zmniejszał, w produkcji rolnej zostaną grunty najlepsze jakościowo, uwolnione natomiast grunty wykorzystane zostaną w trzech kierunkach (Klepacki, 2005, s. 86): zalesianie i kształtowanie krajobrazu, rozwój infrastruktury, głównie komunikacyjno-transportowej, oraz pod budownictwo mieszkaniowe o niskiej zabudowie. Zdaniem Klepackiego w rolnictwie wytworzą się trzy grupy gospodarstw. Małe gospodarstwa położone w pobliżu pozarolniczych miejsc pracy, prowadzone przez osoby, które raczej nie wiążą swojej przyszłości z rolnictwem, lecz traktujące swoje gospodarstwa jako miejsce do życia i lokatę kapitału. Drugą grupę stanowić będą gospodarstwa intensywne, o powiększającym się obszarze, prowadzone przez coraz lepiej wykształconych rolników otwartych na wiedzę i powiązanych z rynkiem lub przetwórstwem. Trzecią grupę stanowić będą gospodarstwa wielkoobszarowe zajmujące się produkcją w dużej skali, łatwą do zmechanizowania, wymagającą niewielkich nakładów pracy (np. produkcja zbóż, roślin oleistych i strączkowych). Te właśnie dwie ostatnie grupy, zdaniem Klepackiego, wykreują przyszłość polskiego rolnictwa. Nieco inaczej na kwestię tę patrzy Mieczysław Adamowicz (Adamowicz, 2005, s.123); uważa on, że w miejsce obecnie stosunkowo jednolitego rolnictwa rodzinnego rozwijać się będzie rolnictwo bardziej spolaryzowane pod względem ekonomicznym, społecznym i technologicznym. Jego zdaniem można oczekiwać wykształcenia się trzech



sektorów rolnictwa: sektor wysokotowarowy i skomercjalizowany, typowe rodzinne rolnictwo wielofunkcyjne (agroturystyka, przetwórstwo, usługi np. krajobrazowe, ekologiczne uprawy) oraz sektor rolnictwa socjalnego i hobbystycznego.

Na podstawie przedstawionej wyżej analizy stwierdzić należy, że priorytety, cele i działania, zidentyfikowane w obecnie obowiązującej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego, powinny być w dużej części zaktualizowane i dostosowane do bieżącej diagnozy obszarów wiejskich oraz do tendencji, które kształtować będą charakter i strukturę polskiej wsi.

Rozdział II

2.1. Dolnośląska Strategia Innowacji (DSI)

Wstęp

Głównymi przesłankami, które determinują prowadzenie przez regiony własnej polityki innowacji, jest realizacja zasady subsydiarności, czyli – najogólniej nazywając – procesu decentralizacji uprawnień władz centralnych w układzie: Wspólnota – państwo – region – podmioty regionalne i lokalne. Materializację zasady subsydiarności w zakresie polityki innowacyjnej jest w budowa tzw. Europejskiej Przestrzeni Badawczej i Innowacyjnej (ERIA – European Research & Innovation Area). Podstawowym warunkiem powodzenia ERIA ma być fakt, iż koncepcja ta ma być budowana „od dołu” (bottom-up approach) przez regiony państw członkowskich Unii Europejskiej. W wyniku zastosowania tego podejścia Komisja Europejska chce znaleźć odpowiedź na pytanie, w jaki sposób koordynować działania w zakresie polityki innowacyjnej z innymi politykami sektorowymi, a szczególnie z tymi, których punkt ciężkości dotyczy zintegrowanego rozwoju na poziomie regionalnym (np.: polityką infrastrukturalną, polityką rynku pracy, polityką ochrony środowiska, polityką fiskalną i polityką regionalną) (Die regionalne Dimension..., s. 6). Takim właśnie wspólnym narzędziem realizacji założeń regionalnie zorientowanej polityki innowacyjnej mają być regionalne strategie innowacyjne (RIS – Regional Innovation Strategy) mające w efekcie stworzyć w danym regionie regionalne systemy innowacyjne, w oparciu o który będą realizowane zadania i cele regionalnej polityki innowacyjnej.

Według metodologii budowania RIS największym beneficjentem tejsze polityki mają być przedsiębiorstwa (w tym głównie sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw – MMŚP), gdyż odpowiadać mają one za:

1. wzrost zatrudnienia przy równoczesnej zmianie jego struktury (przesunięcie akcentów budowy regionalnych rynków pracy z przemysłów kapitałochłonnych na rzecz wiedzychłonnych) oraz:

2. podniesienie poziomu konkurencyjności danego regionu, w a konsekwencji całego państwa w oparciu o Narodowy System Innowacji (NSI)⁴.

Z powyższego wynika właśnie główne założenie, którymi powinni się kierować twórcy regionalnych strategii innowacyjnych. Od regionalnej strategii innowacji oczekuje się bowiem popytowej orientacji. Za popytową orientacją idzie bardziej utylitarny charakter innowacji i szybka ich komercjalizacja. Podejmowane badania i wynalazki są wynikiem zapotrzebowania zgłaszanego przez firmy. Źródłem finansowania i rozwoju innowacji jest przede wszystkim sektor prywatny. W związku z powyższym, system regionalny winien być w szczególności nastawiony na tworzenie nowych podmiotów gospodarczych, wspieranie potencjału innowacyjnego małych i średnich przedsiębiorstw oraz transferu technologii do tego sektora. Przedsiębiorstwa te powinny stać się siłą napędową rozwoju gospodarczego i regionalnych przemian strukturalnych⁵. Regiony, które potrafią zastosować w praktyce aspekt popytowy procesów innowacyjnych, mogą w długim okresie osiągnąć przewagę nad innymi.

Dolnośląska Strategia Innowacji – uwagi ogólne

W konsekwencji prawie trzyletnich prac nad realizacją idei RIS dla Dolnego Śląska, w dniu 25.04.2005 r. Sejmik Województwa Dolnośląskiego przyjął, w formie uchwały, Dolnośląską Strategię Innowacji. Autor chciałby zastanowić się, na ile Dolnośląska Strategia Innowacji spełnia powyżej opisany warunek pobudzania i wspierania przedsiębiorstw innowacyjnych. W tym celu przeanalizowane zostaną zarówno zapisy samej strategii, jak i dotychczas zgłoszone do realizacji projekty w ramach implementacji RIS.

W odniesieniu do niniejszej Strategii można dokonać jej analizy w kontekście ogólnym, a więc odnoszącym się m.in. do założeń, struktury dokumentu, sposobów realizacji (cele-metody-środki) oraz w szczegółowym, tj. opisując poszczególne założenia Strate-

⁴ Por.: Centre for Strategy & Evaluation Services, Benchmarking of the National Innovation Systems, 2006, European Commission, Brussels; Innovating Regions in Europe. RIS Methodological Guide. Stage 1, IRE Secretariat, Brussel 2006, s. 16–21.

⁵ Szerzej na temat RSI patrz: Matusiak K.B., Stawasz E., Matusiak M., Jewtuchowicz A., 2001, Tworzenie środowiska innowacyjnego i warunków dla transferu technologii, UŁ, Łódź, s. 51–69 oraz Popławski M., 1995, Mechanizmy procesów innowacyjnych w rozwoju przemysłów wysokiej techniki, UMK, Toruń, s. 232–245, Koschatzky K., 2001, Räumliche Aspekte im Innovationsprozess. Ein Beitrag zur neuen Wirtschaftsgeographie aus Sicht der regionalen Innovationsforschung, Münster; Koschatzky K., Kulicke M., Zneecker A. (red.), 2001, Innovation Networks. Concepts and Challenges in the European Perspective, Heidelberg.



gii. W tym miejscu dokonane zostanie zestawienie uwag o charakterze ogólnym odnoszącym się do struktury wewnętrznej Dolnośląskiej Strategii Innowacji.

W analizowanej Strategii brak jest zastosowania metodologicznego rdzenia właściwego dla tego typu dokumentów, tzn.: podziału na cele oraz metody i środki, za pomocą których można je osiągnąć. Nie ma też informacji o podmiotach odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań opisanych w Strategii.

Widoczny jest brak włączenia do realizacji zarówno założeń do Strategii, jak i samej Strategii partnerów publicznych i prywatnych spoza Wrocławia (nie ma opisanej i zdefiniowanej aktywności subregionów – NUTS III), np. izb przemysłowo-handlowych oraz partnerów zagranicznych, np. z Saksonii, Czech. Warto w tym miejscu dodać, że w strategiach opracowanych, przyjętych i nowelizowanych już w innych polskich województwach, tacy partnerzy byli i są włączeni w ramy Regionalnych Komitetów Sterujących, np. RIS Wielkopolska – partnerzy z Marche (Włochy) i Brandenburgii (Niemcy), RIS Silesia – partnerzy z Nord Pas de Calais (Francja) i Limburgii (Belgia), RIS Opole – partnerzy z Toskanii. Należy tu zaznaczyć, że województwo dolnośląskie ma wszelkie instytucjonalne przesłanki, aby włączyć do współpracy np. Wolny Kraj Związkowy Saksonię w oparciu o Inicjatywę Wspólnotową Interreg, współpracę miast partnerskich Wrocław – Drezno, umową o współpracy zawartą między Politechniką Drezdeńską a Politechniką Wrocławską i szereg innych dokumentów. Włączenie partnerów zagranicznych w proces budowy regionalnego systemu innowacji umożliwia zarówno benchmarking rozwiązań stosowanych w różnych regionach państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i może wskazać na kierunki zmian DSI, choćby o metodę foresightu regionalnego i technologicznego. Potrzebę tę dostrzeżono już w projektach dotyczących monitorowania DSI (UPRIS i IMPACTSCAN). W tych projektach uczestniczyli właśnie partnerzy zagraniczni z: IMG Innovation-Management GmbH, Rheinland-Pfalz, Steinbeis-Europa-Zentrum. Ponadto partnerami w projekcie IMPACTSCAN byli: IWT (Flanders), Amt der NOE Landesregierung (Lower Austria), Bretagne Innovation (Brittany), Bremer Innovations-Agentur (Bremen), Syntens (The Netherlands for Limburg and Noord-Brabant), Municipality of Ljubljana (Slovenia). Warto zatem wykorzystać doświadczenia i efekty tych projektów, współfinansowanych przecież także ze środków samorządu województwa.

W związku z niedojrzałością Narodowego Systemu Innowacji w małym stopniu została uwzględniona w DSI wizja funkcjonowania innowacyjnego Dolnego Śląska w ramach krajowego kontekstu innowacyjnego.

Założenia polityki innowacyjnej Dolnego Śląska

W części 2. DSI zatytułowanej „Założenia polityki innowacyjnej Dolnego Śląska” autorzy proponują przyjąć organiczne ujęcie procesów innowacji. Należy się jednak zastanowić, czy na obecnym etapie budowy innowacyjnego regionu na Dolnym Śląsku postulat ten jest możliwy do zrealizowania. W krajach UE, w których szczególnie efektywnie wykorzystuje się mechanizmy strategicznego myślenia i działania, jak również mechanizm rozwoju sterowanego, uwzględnia się dwa typy tego rozwoju:

1. Rozwój sterowany mechanicznie, który polega na operowaniu klasycznymi instrumentami interwencji władz publicznych, które jako cel przyjmują transformację gospodarki tradycyjnej w GOW (Gospodarkę Opartą na Wiedzy).
2. Rozwój sterowany organicznie, polegający na tworzeniu warunków, klimatu, w którym wyrosnie GOW (Kukliński, Orłowski 2001, s. 114–118; Kukliński 2001).

W odniesieniu do strategii należy zauważyć, że powstające w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w krajach UE RSI były instrumentem rozwoju sterowanego mechanicznie, by z czasem „przejsz” w narzędzia organicznego rozwoju sterowanego. W Polsce natomiast jest to cały czas rozwój sterowany mechanicznie z poważnymi brakami w regionalnie zorientowanej polityce innowacyjnej państwa. Władze publiczne, zarówno w przypadku państw UE, jak i Polski, są i powinny pozostać ważnymi aktorami w tworzeniu sprzyjających warunków prowadzenia innowacyjnej działalności gospodarczej. W tym kontekście w Strategii nie uwzględniono, niestety, jakże istotnego faktu dla jej implementacji, a mianowicie, czy jest szansa przy obecnej strukturze administracyjnej państwa (klientelizm w ubieganiu się o środki między centrum politycznym reprezentowanym przez rząd a samorządami, problemy dotyczące planowania i programowania rozwoju regionalnego także w odniesieniu do innowacji na linii marszałek-województwo-prezydent/burmistrz) na realizację zawartych w niej celów⁶.

Przykłady praktycznej konwersji zastosowania narzędzi sterowania mechanicznego w sterowanie organiczne można znaleźć, poddając analizie rozwiązania zastosowane w regionach wschodnich Niemiec, Portugalii, Grecji, Szwecji, Finlandii, Francji, Wielkiej Brytanii.

Należy się zgodzić natomiast z twórcami DSI, iż zgodnie w wyżej opisaną popytową orientacją regionalnych strategii innowacji, głównym celem dla wojewódzkiej poli-

⁶ Przykładem mogą być różne wizje tworzenia obszarów metropolitalnych, co jest także widoczne na poziomie województwa dolnośląskiego.



tyki innowacji ma być uruchomienie w regionie masowego powstawania małych firm innowacyjnych.

W części odnoszącej się do założeń polityki innowacyjnej można byłoby uwzględnić kluczowy dla wzrostu konkurencyjności firm kontekst internacjonalizacji ich działalności. Wsparcie firm innowacyjnych w kontekście umiędzynarodawiania ich działalności powinno być jednym z narzędzi dla wojewódzkiej polityki innowacji wobec sektora MŚP. Aspekt internacjonalizacji działalności firm regionalnych ukazany został w teorii dóbr bazowych. W teorii tej dzieli się całość gospodarczej aktywności na takie, które są korzystne dla eksportu (basic activities) oraz te, które służą jedynie pokryciu potrzeb interregionalnych (non-basic activities). W myśl tej teorii główną rolę w rozwoju gospodarczym regionu pełnią źródła eksportu. Dochody z eksportu dóbr i usług są przeznaczane w części na wydatki związane z importem, a część na lokalne dobra i usługi. Zależność między postępowaniem technologicznym a rozwojem regionalnym – w myśl tej teorii – opiera się na tym, że tylko dobra i usługi, które są właściwe dla regionu (tj. z których region słynie) mogą być konkurencyjne na poziomie międzynarodowym. Można zatem podsumować, że zdolność innowacyjna regionu określana jest przez produkowane w danym regionie dobra i usługi przeznaczane na eksport, które w myśl tej teorii postrzegane są jako motor rozwoju regionalnego (Feldmann 1999, s. 38–39).

W części dotyczącej założeń polityki innowacyjnej Dolnego Śląska, Autorzy Strategii przyjmują jako modelowy wzorzec kształtowania regionalnego systemu innowacyjnego rozwiązania funkcjonujące w Dolinie Krzemowej i stwierdzają, że „należy dążyć, aby na Dolnym Śląsku kształtował się system innowacyjny funkcjonujący na podobnych zasadach”. W literaturze przedmiotu dotyczącej regionalnych systemów innowacyjnych znane jest jednak pojęcie „zarazy Doliny Krzemowej” i podkreśla się w sposób szczególny, iż kopiowanie i nieuwzględnianie aspektów endogennych prowadzi do porażek i marnotrawienia rzeczywistych szans rozwojowych regionu. W nowej DSI powinno się wziąć ten aspekt znacznie bardziej pod uwagę.

Ostatnią rzeczą, która budzi kontrowersje w tej części opracowania, jest cel regionalnej (choć Autorzy używają pojęcia polityki wojewódzkiej, co w warunkach polskich ma nieco inne znaczenie semantyczne i skutki prawne) polityki innowacyjnej, która powinna koncentrować się na masowym procesie powstawania małych firm innowacyjnych, co jest jak najbardziej zasadnym założeniem, jednak, nie wiadomo dlaczego, uważają, że takie firmy powinny być „skupowane” przez większe podmioty. Logika i cel tego narzędzia są niejasne i rozbieżne z orientacją popytową systemu i organicznością procesów innowacyjnych proponowaną przez Autorów DSI.

Cele strategiczne regionalnej polityki innowacji

W czwartej części DSI zostało zidentyfikowanych osiem celów strategicznych, które powinny być realizowane poprzez regionalną politykę innowacji. Cele zapisane w DSI odnoszą się do wszystkich segmentów regionalnego systemu innowacji. Wydaje się jednak, iż zastosowanie matrycy logicznej (np. według metodologii LogFrame) znacznie ułatwiłoby powiązanie założeń polityki innowacyjnej (opisanymi w części 2. dokumentu) z poszczególnymi jej celami (zdefiniowanymi w części 4.).

Tabela 5. Przyporządkowanie celów strategicznych DSI do narzędzi ich realizacji i monitoringu

Cele strategiczne DSI	Realizacja i monitoring
Wzmacnianie regionalnych bloków kompetencji	Brak odpowiednika
Aktywizacja środowiska naukowego	Brak odpowiednika
Budowanie infrastruktury innowacyjnej	Brak odpowiednika
Finansowanie innowacji	Profesjonalizacja pozyskiwania funduszy na innowacje
Obniżenie barier dla innowatorów	Szybkie ścieżki wspierania projektów innowacyjnych oraz Dolnośląski Fundusz „Stawka na innowatora” ⁷
Edukacja dla innowacji	Brak odpowiednika
Krzewienie postaw proinnowacyjnych	Dolnośląski Fundusz „Stawka na innowatora” ⁸ oraz Dolnośląska Rada Innowacyjna przy Marszałku ⁹ oraz Centrum Studiów Regionalnych i Biuro analiz procesów innowacyjnych na Dolnym Śląsku
Akumulacja kapitału społecznego	Centrum Studiów Regionalnych i Biuro analiz procesów innowacyjnych na Dolnym Śląsku

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Do października 2010 r. nie powstała ta inicjatywa.

⁸ Do października 2010 r. nie powstała ta inicjatywa.

⁹ Do października 2010 r. nie powstała ta inicjatywa.



W celu 1. **Wzmacnianie regionalnych bloków kompetencji** – główny nacisk położony jest na wsparcie klastrów. Autorzy sugerują wspieranie 4 rodzajów klastrów, tzn.: miedzi i energetyki oraz ochrony zdrowia i turystyki. Ta różnorodność, jeżeli chodzi o zakres kreowania regionalnej polityki klastrowej ma swoje uzasadnienie w różnorodności branżowej zlokalizowanych na terenie województwa podmiotów gospodarczych. Cechą gospodarki województwa jest bowiem wysoka liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych i duże zróżnicowanie branżowe firm prowadzących tutaj działalność. W regionie bardzo dobrze rozwinięty jest przemysł (są to tzw. wiodące branże przemysłowe) regionu:

- elektromaszynowy,
- elektroniczny,
- maszyn elektrycznych,
- pojazdów mechanicznych,
- energetyczny,
- budownictwo,
- przemysł chemiczny i spożywczy.

Kwestią do doprecyzowania pozostaje zidentyfikowanie efektywnego sposobu wsparcia klastrów.

W DSI zidentyfikowane zostały cztery cele, które należałoby przypisać aktywności i kreatywności rozwiązań, za które powinien wziąć odpowiedzialność sektor badawczo-rozwojowy. W najbliższej przyszłości wyzwaniem dla tego sektora, oprócz tradycyjnych funkcji edukacyjnych i naukowo-badawczych, staje się rozwój tzw. przedsiębiorczości akademickiej. Wśród sposobów realizacji idei przedsiębiorczości akademickiej (Matusiak 2005, s. 131–133) można wyróżnić jej 4 podstawowe elementy:

1. nauczanie przedsiębiorczości w ramach kierunków interdyscyplinarnych;
2. kreowanie przez uczelnie postaw przedsiębiorczych;
3. komercjalizacja wyników badań;
4. tworzenie firm odpryskowych (tzw. *spin-off*).

W obecnych warunkach dla szkoły wyższej zacieśnienie współpracy z firmami, w tym głównie z tymi tworzonymi przez studentów, doktorantów i pracowników, jest pożądanym kierunkiem rozwoju, przynoszącym wymierne korzyści w postaci wzrostu dochodów własnych, nowych możliwości zatrudnienia absolwentów, komercjalizacji rozwiązań technologicznych czy organizacji praktyk zawodowych. Wiele uczelni, głównie

amerykańskich¹⁰ już w połowie poprzedniego wieku podjęło aktywne działania w tym obszarze, zmieniając się często z prowincjonalnych, małych uniwersytetów czy szkół wyższych w ośrodki rozpoczynające listy rankingowe najlepszych szkół świata¹¹ (np. Uniwersytet Stanford). Działania w sferze edukacji biznesu oraz praktycznego wspierania tworzenia nowych firm zaowocowały rozwojem sieci przyuczelnianych przedsiębiorstw.

Elementy tak rozumianej przedsiębiorczości akademickiej można odnaleźć w następujących celach DSI:

- cel 2. **Aktywizacja środowiska badawczego;**
- cel 6. **Edukacja dla innowacji** (tu dodatkowo wpisano kluczową z punktu budowania świadomości innowacyjnej edukację w zakresie budzenia świadomości przedsiębiorczej już w gimnazjach oraz liceach);
- cel 7. **Krzewienie postaw proinnowacyjnych.** Jak się wydaje, więcej miejsca powinno być poświęcone w tym punkcie DSI na wskazanie roli jaką w tym zakresie mógłby odegrać samorząd gospodarczy, czy mieszane ciała nauka-gospodarka-władze regionalne;
- cel 8. **Akumulacja kapitału społecznego.**

W celu odnoszącym się do **Aktywizacji środowiska naukowego** sugeruje się, że istotne są wzajemne wymiany pracowników między nauką a gospodarką, np. poprzez staże naukowców w firmach, czy praktyczne zajęcia prowadzone przez przedsiębiorców na uczelniach. Innym elementem wymienionym w tym celu jest potrzeba realizacji interdyscyplinarnych projektów badawczych oraz interdyscyplinarnych kierunków studiów, które powinny być realizowane na zasadach mobilizującej i czytelnej konkurencji między poszczególnymi zespołami. Interdyscyplinarne studia pozwoliłyby na zdobycie zdecydowanie szerszych i praktycznych umiejętności dla studentów i doktorantów, a przy zastosowaniu czytelnego mechanizmu konkurencji i finansowania wpłynęłyby mobilizująco na jakość oferty naukowej.

Z kolei ostatni z wybranych przez nas celów DSI odnosi się do **Akumulacji kapitału społecznego**. Nie jest celem Autora w tym miejscu przybliżanie zagadnień kapitału społecznego¹², które jest złożonym zagadnieniem naukowym. Chcę wskazać na te kwestie,

¹⁰ Chodzi tu głównie o Massachusetts Institute of Technology (MIT) czy Stanford University.

¹¹ Por.: Rankingi najlepszych szkół wyższych publikuje co roku Uniwersytet w Szanghaju: <http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2005/ARWU2005TOP500list.htm>

¹² Kapitał społeczny obejmuje zasoby umiejętności, informacji, kultury, wiedzy i kreatywności jednostek oraz związki pomiędzy ludźmi i organizacjami. Należy podkreślić, iż kapitał społeczny regionu nie jest tylko prostą sumą kapitałów jednostek, ale jest także kreowany przez instytucje oraz pomnażany poprzez ich zdolność do współdziałania.



które według Autorów Strategii mają pomóc i wzmocnić tworzący się regionalny kapitał społeczny.

W ramach tego celu przypisuje się ośrodkom naukowym konieczność kreowania postaw przedsiębiorczych, kreatywnych wśród studentów i pracowników, lepsze zrozumienie idei społeczeństwa opartego na wiedzy, które samo podejmuje działania i jest odpowiedzialne za swoją pozycję społeczną. Wskazuje się także na konieczność współdziałania specjalistów z różnych dziedzin na rzecz kreowania scenariuszy rozwoju regionalnego, tzw. foresight'u regionalnego¹³. Za pomocą takich narzędzi, jak foresight społeczności lokalne nie tyle odpowiadają na wyzwania przyszłości, ale próbują je antycypować i kształtować w korzystnym dla siebie kierunku.

Niewątpliwie najgorzej wygląda implementacja DSI w zakresie zapisów mówiących o aktywizacji środowiska badawczego. Praktycznie nie występuje wymiana kadr na linii uczelnia–przedsiębiorstwa i to w obie strony. Powodem braku tej płynności kadr jest brak motywacji / zachęt i to zarówno legislacyjnych, jak i finansowych dla obu stron. W bardzo ograniczonym zakresie realizowana jest idea studiów interdyscyplinarnych, jeżeli takowe występują to zazwyczaj w zakresie jednej uczelni, wyraźny brak jest stworzenia elastycznego systemu kształcenia studentów, czy podnoszenia kwalifikacji przez pracowników w obrębie kilku dolnośląskich szkół wyższych. Szkoły wyższe nie wypracowały, jak do tej pory, systemu, modelu takiego kształcenia i w tym zakresie zamknięcie uczelni względem siebie, a zarazem wobec studentów i pracowników, jest chyba najbardziej widoczne.

Cel 4. **Finansowanie innowacji** odnosi się do kluczowego z punktu widzenia innowacji sposobu ich ekonomicznej opłacalności. W związku z brakiem aktywności prywatnych instytucji finansowych w zakresie finansowania innowacji, należałoby oczekiwać od władz publicznych stworzenia publicznej instytucji typu venture capital, a nade wszystko uruchomienia Inicjatywy Jeremie, która od 2007 r. jest, jak na razie, stale w fazie planowania (!). Podobne instytucje funkcjonują z powodzeniem w innych regionach UE. W tym miejscu należy zaznaczyć, że aktywność zarówno władz publicznych, jak i instytucji finansujących ma aspekt horyzontalny. Istotne zatem, aby w skutek braku aktywności sektora prywatnego, władze publiczne mogły przejąć ciężar wsparcia finansowego na siebie w ściśle zdefiniowanym obszarze dla pobudzania innowacji w regionie.

Osobną kwestią w analizowanym celu jest zapis, mogący urosnąć do miana anegdoty czy lapsusu strategicznego w skali kraju, gdyż na wstępie opisu celu 4. Autorzy skon-

¹³ *Foresight* – proces osiągania konsensusu w ramach zainteresowanej grupy społecznej lub zawodowej dotyczący mogących się pojawić w przyszłości szans lub/i zagrożeń w danej dziedzinie. Wyróżnia się dwa rodzaje foresightu: technologiczny i regionalny.

struowali następujące zdanie: „Wadą główną dolnośląskiego systemu finansowania innowacji jest jego brak” (sic!). Zapis ten pozostawiam bez komentarza.

Cel 5. **Obniżenie barier dla działań innowatorów** należy powiązać z celem 3. **Budową infrastruktury innowacyjnej** oraz celem 1. **Wzmacnianiem regionalnych bloków kompetencji**, gdyż obniżenie barier (w domyśle prawnych, finansowych, organizacyjnych itp.) następuje w powiązaniu z odpowiednią infrastrukturą innowacyjną i działaniem bloków kompetencji. Cele te odnoszą się do wspierania działania instytucji otoczenia biznesu. Analizując realizację DSI, to właśnie rozwój tego sektora jest realizowany z dużą determinacją zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne. W regionie zostały już zbudowane instytucjonalne formy wspierania innowacyjności i przedsiębiorczości. Do owych instytucji należy zaliczyć:

1. Akademyckie Inkubatory Przedsiębiorczości (AIP),
2. Ośrodki Transferu Wiedzy i Technologii (OTWT),
3. Dolnośląski Akademycki Inkubator Przedsiębiorczości (DAIP), utworzony przy Wrocławskim Parku Technologicznym SA.

Powyżej przedstawione trzy formy organizacyjne umożliwiają realizację przez instytucje publiczne i prywatne zarówno funkcji inkubacyjnej oraz innowacyjnej.

Analizując założenia części 5. Dolnośląskiej Strategii Innowacji – **Realizacja i monitoring**, gdzie podaje się konkretne przykłady realizacji działań, zauważalny jest brak spójności tego fragmentu strategii z częścią 2. **Założenia polityki innowacyjnej Dolnego Śląska**. W założeniach sugerowane jest podejście organiczne do procesów innowacyjnych, a w realizacji wskazuje się na mechaniczne sterowanie tymi procesami (kierunkowanie działań).

W pierwszym zadaniu zakładanym do realizacji mówi się o profesjonalizacji pozyskiwania funduszy na innowacje. Wskazuje się na dużą rolę Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (UMWD), jaką miałby on odegrać w pozyskiwaniu funduszy przez przedsiębiorstwa i instytucje otoczenia biznesu z regionu Dolnego Śląska. Można się z tym założeniem zgodzić tylko w części odnoszącej się do środków pochodzących z Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO), dla którego UMWD jest instytucją wdrażającą. Natomiast UMWD nie może odgrywać takiej roli przy pomocy w pozyskiwaniu środków z Sektorowego Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (SPO-IG), gdyż w tym programie UMWD nie pełni żadnej roli, np. instytucja zarządzająca, wdrażająca, pośrednicząca.



W zadaniu 2. **Szybkie ścieżki wsparcia środków innowacyjnych** wskazuje się na znaczenie rynku finansowego. Jak wspomniano powyżej, wskazane byłoby wyodrębnienie formalne i funkcjonalne konkretnych podmiotów tego rynku oraz zakresu działań, jakie miałyby one podjąć w omawianym aspekcie.

W zadaniu 3. **Dolnośląski fundusz „Stawka na innowatora”** nie jest jasne, kto miałby ten fundusz ustanowić, z jakich środków i kiedy miałby on powstać, w jakiej formie instytucjonalno-prawnej? Ważne jest przy tym określenie roli sektora badawczo-rozwojowego, jako potencjalnego dysponenta i beneficjenta tego funduszu. Fakt, że fundusz ten nie powstał, jest najlepszym dowodem na niewłaściwe zaprojektowanie tego zadania.

W zadaniu 4. **Dolnośląska Rada Innowacyjna** przy Marszałku Województwa nie określono: jakie kompetencje mogłaby taka rada posiadać, na jakiej podstawie prawnej mogłaby działać, kto wchodziłby w jej skład, kiedy mianoby ją utworzyć, jaki miałaby ona wpływ na regionalną politykę innowacji, w jakiej pozostawałaby relacji do tworzonych ciał na szczeblu centralnym. Podobnie jak zadanie 3., tak i to nie zostało zrealizowane, co może świadczyć o niskiej świadomości innowacyjnej władz lub/i braku woli, wizji i determinacji władz samorządowych.

W zadaniu 5. **Biuro analiz procesów innowacyjnych na Dolnym Śląsku** nie są jasne następujące kwestie: kto wchodziłby w jego skład, jakie byłoby jego finansowanie, jaka metodologia prac? Pytaniem związanym z organicznością procesów innowacyjnych jest: dlaczego takowe biuro miałoby powstać znów w UMWD? Powierzenie UMWD tyłu obowiązków bez jednoczesnego wskazania na konkretne metody i środki realizacji tych przedsięwzięć (zarówno rzeczowe, jak i osobowe) jest mało prawdopodobne do realizacji.

W odniesieniu do ostatniej uwagi należy podkreślić, że bardzo istotną rolę przy wdrażaniu DSI oraz jej monitoringu może wypełnić Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych (DCSR). Jest to jedyny, jak na razie, zmaterializowany zapis z tej części DSI. DCSR ma być ośrodkiem badawczym, który w sposób kompetentny i długofalowy jest w stanie kreować rozwój regionu i czynić realnymi wszelkie strategie regionu. Jednak dotychczasowe doświadczenia związane z instytucjonalizacją DCSR wskazują, iż władze publiczne nie mają pomysłu na jego „zakorzenienie”. DCSR był lokowany już na Politechnice Wrocławskiej w formie projektu, następnie, także w formie projektu, istniało przez krótki czas w strukturze UMWD, jak Biuro Wdrażania DSI, później rozważano jego usytuowanie w ramach Wrocławskiego Parku Technologicznego SA oraz w Wojewódzkim Biurze Urbanistycznym, a obecnie jest częścią Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej (DAWG). Przy czym zapowiadane są kolejne próby jego przeniesienia. Praktyka ta po raz kolejny wskazuje i potwierdza brak wizji myślenia i kreowania regionalnej polityki



innowacyjnej w sensie strategicznym przez podmioty do tego predestynowane, zarówno z punktu widzenia prawnego, jak i zarządczego.

Opierając się na doświadczeniach regionów europejskich, które wdrażają regionalne strategie innowacyjne, począwszy od pierwszego programu Komisji Europejskiej odnoszącego się do rozwijania umiejętności planowania strategicznego na poziomie regionu, pn. STRIDE (podprogram *Regional Technology Plans*), czyli od początku lat osiemdziesiątych XX w., można wskazać kilka obszarów działań, które nie zostały zidentyfikowane w Dolnośląskiej Strategii Innowacji¹⁴. Rekomendacje te można odnieść zarówno do konkretnych działań operacyjnych, które są zapisywane w poszczególnych RSI, jak i do sfery wdrażania i monitoringu.

W odniesieniu do podejmowania na poziomie regionalnym i/lub lokalnym konkretnych działań w ramach DSI, można byłoby zatem uwzględnić następujące rodzaje interwencji:

1. wspieranie szkoleń z udziałem menadżerów z najlepszych firm polskich i zagranicznych,
2. strategie eksportowe i regionalne systemy wsparcia internacjonalizacji działalności innowacyjnych firm,
3. wspólne promocje (targi, wystawy) za granicą,
4. przedsiębiorczość akademicka przy wykorzystaniu narzędzi zapisanych w Agendzie Oslo (patrz część wnioski i rekomendacje),
5. oddelegowania pracowników sfery B+R do firm,
6. zamawianie usług badawczych u konkretnych naukowców,
7. konkursy na najlepszą pracę magisterską i doktorską w dziedzinie innowacji,
8. tworzenie punktów pierwszego kontaktu przy uczelniach,
9. tworzenie baz danych,
10. cykliczne badania firm,
11. programy edukacyjne dla różnych typów szkół – interdyscyplinarność oferty edukacyjnej,
12. wymiana staży z ośrodkami z zagranicy,
13. audyty innowacyjne,
14. platformy internetowe,
15. spotkania instytucji branżowych,

¹⁴ Patrz szerzej: Proceedings of the Innovating Regions in Europe, 1998, Madrid; Development of a Regional Policy Measures Resource, 1999, Brussels; Promotion of Innovation: political orientations and pilot actions, 2001, Brussels; Regional Innovation Policy under the new Structural Funds, 2000, Brussels; Innovation 2000 Initiative: complementary funding for Innovation. Measuring regional innovation capability, 2004, Paris.



16. stworzenie *venture capital* i *business angels* z pomocą podmiotów regionalnych, krajowych i europejskich,
17. tworzenie funduszy załączkowych (*seed capital*).

Biorąc z kolei pod uwagę kluczową dla powodzenia implementacji DSI sferę monitoringu, należałoby włączyć do strategii następujące rodzaje działań:

- a. powinien być wdrożony monitoring na poziomie założeń (kto i co monitoruje, wskaźniki), na poziomie celów strategicznych i na poziomie konkretnych projektów,
- b. wszystkie zadania powinny zostać określone czasowo i finansowo (w sensie źródła finansowania) oraz powinno się wyznaczyć podmiot odpowiedzialny za realizację tego zadania,
- c. sporządzanie rocznych raportów z realizacji projektów,
- d. sformułowanie scenariuszy alternatywnych, tzn. zakładających różne warianty interwencji na wypadek nieosiągnięcia pierwotnych celów DSI.

Wszystkie powyżej zapisane sugestie wynikają z doświadczeń zapisanych w dokumentach ewaluacyjnych europejskich RIS. Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, iż RIS dla Dolnego Śląska jest pierwszym tego typu dokumentem, który próbuje całościowo zidentyfikować stan obecny oraz określić wytyczne dla realizacji regionalnie zorientowanej polityki innowacji. Korzystając z doświadczeń regionów, które wdrażają RIS już ponadprawy trzydzieści lat, należy przede wszystkim pamiętać o specyfice województwa dolnośląskiego. Wydaje się, że ostatecznym efektem ewaluacji DSI powinna być jej modyfikacja. Zakres tej modyfikacji powinien być wyznaczony w oparciu o efekty realizowanych projektów na bazie DSI. Niewątpliwie ważna dla modyfikowania DSI byłaby konieczność szerokiej dyseminacji informacji odnośnie przyszłych założeń regionalnej polityki innowacyjnej. Realizowana w oparciu o DSI regionalna polityka innowacyjna będzie miała o tyle szanse realizacji, o ile będzie akceptowana społecznie (legitymizowana społecznie) oraz w jakim stopniu będzie absorbowana, angażowała społeczność regionalną i społeczności lokalne. Zakres partycypacji będzie miał kluczowe znaczenie dla społecznej akceptacji wykonalności, a zatem wdrażania tej nowej polityki publicznej na szczeblu regionalnym.

Możliwość kontynuacji prac nad rozwojem Dolnośląskiej Strategii Innowacji

Z pewnością nowe możliwości prac nad kontynuacją DSI pojawiają się w miarę formułowania i uchwalania kolejnych dokumentów strategicznych oraz aktów prawnych, które były dopiero przygotowywane lub nie istniały, gdy powstawała DSI. W tym kontekście można wymienić m.in.:

- ustawę o zasadach finansowania nauki z 2009,
- Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej,
- ustawę o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej z 2007 roku,
- ustawę o partnerstwie prywatno-publicznym z 2008,
- ustawę o Krajowym Funduszu Kapitałowym,
- pakiet 5 ustaw reformujących sektor nauki, które weszły w życie 01.10.2010 r.,
- nowelizowane ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i ustawę o stopniach i tytułach naukowych oraz tytule w zakresie sztuki,
- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013,
- Założenia do strategii innowacyjności i efektywności gospodarki.

Warto zarazem pamiętać o zmienności uwarunkowań politycznych, która w sposób istotny może rzutować na skuteczność implementacji przyjętych rozwiązań. Uwaga ta dotyczy w szczególności dokumentów strategicznych, które stanowią wprawdzie wyraz długofalowych kierunków działań egzekutywy, jednocześnie jednak należy je traktować jako wyraz woli rządów sprawowanych w warunkach istnienia w miarę stabilnego zaplecza politycznego i przy aprobachie najsilniejszych grup interesu, zainteresowanych realizacją określonych strategii. Istnieje zatem potrzeba prowadzenia działań wyprzedzających, które mogłyby stworzyć odpowiedni grunt dla kontynuacji prac nad rozwojem DSI. Wspominają o nich również, w sposób trafny, Autorzy Strategii, mówiąc o potrzebach wzmocnienia „dolnośląskiego lobbingu w Warszawie” oraz działaniach na rzecz priorytetowego traktowania innowacji, któremu powinno towarzyszyć „zmniejszanie się zakresu polityki prowadzonej w stosunku do poszczególnych sektorów (branż, działań)”.

Wydaje się, że opracowanie DSI potraktowano jako „ćwiczenie teoretyczne” i wypełnienie zobowiązań formalno-prawnych. Z tego też powodu proces tworzenia DSI spowodował jedynie wzrost świadomości stanu posiadania oraz związanych z tym zadań stojących przed podmiotami systemu innowacyjnego. Na pewno tworzenie Strategii miało bardziej integracyjne niż dezintegracyjne konsekwencje. Jednak dotychczasowy stan wdrażania DSI potwierdza i ten fakt, iż DSI miała nikłe znaczenie dla wyznaczania, a tym



bardziej tworzenia realnych perspektyw dla wielu grup i środowisk społecznych. Nie dziwić może zatem fakt płytkiej instytucjonalizacji wszelkiego typu sieci proinnowacyjnych, z którymi mamy do czynienia w województwie dolnośląskim.

Analizując praktykę wdrażania zapisów DSI w obszarze konstruowania partnerstw regionalnych, można postawić tezę, iż na Dolnym Śląsku mieliśmy do czynienia z wszystkimi czterema przyczynami słabości partnerstw identyfikowanych w ramach regionalnych strategii innowacji, które to zostały przedstawione w Niebieskiej Księdze Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej z 2004 r.:

1. Niewłaściwy wybór i brak odpowiedniej osoby zarządzającej RIS na najwyższym szczeblu, brak umiejętności tworzenia sieci.
2. Zbyt mały lub żaden udział aktorów zagranicznych i mały krajowych.
3. Zbyt mocny akcent na dostarczanie technologii bez dostosowania do popytu i specyfiki regionu.
4. Zastosowanie podejścia badawczego zamiast praktycznego, Regionalna Strategia Innowacji jako kolejny dokument planistyczny (Szultka, Tamowicz, Mackiewicz, Wojnicka 2004, s. 23).

Reasumując, należy stwierdzić, iż DSI winna zostać gruntownie zmodyfikowana ze względu na dynamicznie zmieniające się otoczenie (zarówno europejskie, jak i krajowe) oraz ze względu na wskazane powyżej uchybienia merytoryczne. Przy czym należy podkreślić, iż kluczowy w jej nowelizacji będzie sam proces przygotowania, a więc właściwa konstrukcja Regionalnego Komitetu Monitorującego, który winien uwzględniać osoby zaangażowane w tematykę, a nie spełniać jedynie warunku poprawności politycznej. Ponadto istotne jest umiejętne dobranie zespołów roboczych, które miałyby wypracować poszczególne elementy DSI. Błędy poczynione na tym etapie będą skutkowały brakami implementacyjnymi i fikcyjnością części zapisów, co pokazuje przykład obecnej Strategii.

2.2. Program Małej Retencji Wodnej (PMRW) w Województwie Dolnośląskim

Wstęp

Potrzeba opracowania Programu wynikała m. in. z wprowadzenia nowego podziału administracyjnego państwa (powstanie województwa dolnośląskiego) i z konieczności zaktualizowania wcześniej opracowanych programów dla „małych” województw, zaleceń pokontrolnych NIK, możliwości ubiegania się o środki z UE, a także ze zmiany przepisów prawnych w zakresie gospodarki wodnej i ochrony środowiska, jaka się dokonała w ostatnich latach (a zwłaszcza z dostosowania polskiego prawa do prawodawstwa Unii Europejskiej).

Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim składa się z 7 logicznie powiązanych ze sobą części i zawiera m. in.:

1. ogólną ocenę zasobów wodnych województwa dolnośląskiego,
2. analizę dokumentów planistycznych i studiów wykonalności opracowanych w latach 1995–2003,
3. ewidencję obiektów małej retencji oraz
4. zaktualizowany program małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim.

Program Małej Retencji Wodnej dla Województwa Dolnośląskiego jest opracowaniem planistycznym zawierającym propozycje budowy małych zbiorników retencyjnych. Celem ich budowy jest m. in. zwiększenie zasobów dyspozycyjnych, wyrównywanie przepływów, przeciwdziałanie skutkom suszy i powodzi. Przedstawiony został stan środowiska na obszarach objętych potencjalnym oddziaływaniem programu, ze szczególnym uwzględnieniem jakości wód powierzchniowych, istotnej dla ekosystemów wodnych. Przedstawiono korzyści wynikające z realizacji programu oraz ocenę skutków w przypadku rezygnacji z jego realizacji. Zasygnalizowano również problemy i konflikty środowiskowe, jakie mogą się pojawić w związku z realizacją planowanych inwestycji. Zwrócono uwagę na ograniczenia przyrodnicze wynikające z implementacji prawa Unii Europejskiej do prawodawstwa polskiego oraz na zobowiązania międzynarodowe wynikające z prowadzenia gospodarki wodnej. Przedstawiono także propozycje działań alternatywnych oraz ograniczających negatywny wpływ programu na środowisko (Por. Środowiskowe uwarunkowania..., 2006).

PMRW jest dokumentem sporządzonym z wizją całościowego zarządzania gospodarowaniem zasobami i zbiornikami małej retencji wodnej, na co wskazują przyjęte działania, określone i przyporządkowane do realizacji poszczególnych działań podmioty oraz harmonogram rzeczowo-finansowy. Biorąc pod uwagę te zmienne, należy wysoko ocenić wartość merytoryczną Programu. Z drugiej strony, należy zaznaczyć, iż członkostwo Polski w UE oraz kolejne obserwowane zjawiska, związane albo z brakiem realizacji zapisów PMRW, albo z występującymi skutkami powodzi i susz, nakazują weryfikację części jej zapisów.

Analiza treści PMRW pod kątem nowelizacji jej zapisów

PMRW zawiera nieaktualną, gdyż sporządzoną na koniec 2004 r. ewidencję obiektów małej retencji wodnej, fakt ten wymaga z pewnością korekty przed dalszymi etapami nowelizacji. Ten sam zarzut, nieaktualności i nieadekwatności zapisów PMRW, dotyczy danych, na podstawie których opracowano Program, gdyż są to informacje pochodzące z 2003 r. lub lat wcześniejszych. Należy zatem dokonać ich aktualizacji, uwzględniając jednocześnie realizację szeregu inicjatyw współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie lat 2004–2006 oraz w obecnym okresie wydatkowania.

W zdecydowanie większym stopniu winny być uaktualnione kwestie dotyczące oceny wpływu suszy atmosferycznej i powiązanej z nią (pochodnej według mnie) suszy hydrologicznej. Taka ocena dawałaby możliwość określenia tzw. niżówek, czyli stanów, w których wymagane jest zintegrowane zarządzanie zbiornikami retencyjnymi, którego celem jest niedopuszczenie do nadmiernego wysuszenia gleb w obszarach niedoboru (deficytu) wody. Sytuacja ta dotyczy głównie zlewni rzek Baryczy i Widawy (niżówka letnia). W tym kontekście nie dookreślono pojęcia zintegrowanego zarządzania zbiornikami retencyjnym, tzn. kto, w jakim zakresie koordynuje ów system, w ramach jakich kompetencji i relacji sieciowych.

W tym celu znowelizowany Program powinien dostarczyć także danych dotyczących możliwości określenia na poziomie subregionów województwa (NUTS III) następujących zadań melioracyjnych:

- funkcjonujących małych zbiorników wodnych (stawy rybne, zbiorniki przeciwpożarowe, zbiorniki energetyczno-powodziowe, zbiorniki do zaopatrzenia w wodę aglomeracji miejskich),



- urządzeń piętrzących wodę na rzekach i potokach (jazów, stopni, zastawek),
- zbiorników retencyjnych o pojemności do 5 mln m³.

Zabieg ten dałby możliwość oceny spójnego, zintegrowanego systemu retencji wodnej dla województwa dolnośląskiego, ale przy uwzględnieniu zróżnicować intraregionalnych.

W ramach aktualizacji Programu należałoby zbadać zakres realizacji różnych form magazynowania wody w postaci:

- budowy dużych zbiorników wodnych wielozadaniowych,
- budowy zbiorników retencyjnych o pojemności do 5 mln m³, głównie na rzekach i potokach górskich i podgórskich,
- budowy polderów i suchych zbiorników przeciwpowodziowych,
- zalesiania gruntów słabej bonitacji.

Ten sam zabieg winien dotyczyć także oceny możliwości magazynowania wody na zlewniach ubogich w zasoby wody, tzn.:

- małych zbiorników wodnych: retencyjne, śródpolne, oczka wodne, starorzecza, glinianki,
- urządzeniach piętrzących wodę na ciekach naturalnych,
- stawach rybnych, w tym głównie prywatnych,
- mokradłach, torfowiskach, starorzeczach, lasach łęgowych.

W nowelizacji Programu należałoby poddać inwentaryzacji zakres prac związanych z odbudową i remontem poszczególnych, zalecanych w Programie zbiorników małej retencji. Otóż w PMRW zalecano konserwację 44 zbiorników wodnych, a w stosunku do 8 zalecano remont. W odniesieniu do stawów rybnych remontu wymagało 81, a konserwacji 3 obiekty, natomiast w zakresie budowli piętrzących wodę remont przewidziano dla 80, a odbudowę dla 11.

Wydaje się także zasadne rozszerzenie dotychczasowego składu konsultacji społecznych o podmioty: Wojewódzki Instytut Ochrony Środowiska oraz Wojewódzki i Powiatowe Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Partnerzy ci zostali włączeni w ostatnim etapie, co może skutkować brakiem pełnej reprezentatywności środowiska odnośnie omawianych kwestii. W zdecydowanie szerszym zakresie w tworzeniu nowego Programu powinni uczestniczyć przedstawiciele Lasów Państwowych oraz pracownicy naukowcy Politechniki Wrocławskiej (Wydział Budownictwa Wodnego) oraz Uniwer-



sytetu Wrocławskiego (Wydział Nauk o Ziemi, głównie geologia). Widoczny jest bowiem brak holistycznego spojrzenia na kwestię gospodarki wodnej.

Należy także rozważyć możliwość włączenia pewnych obszarów badań dotyczących małej retencji w zakres tworzonego Research Innovation Community, działającego w ramach European Innovation and Technology Institute we Wrocławiu. Wrocławski Ośrodek RIC (WORIC) współtworzony jest przez Uniwersytet Wrocławski oraz Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu i działa w ramach Wrocławskiego Centrum Badań EIT+ Sp. z o.o. WORIC jest częścią Regionalnej Wspólnoty Wdrożeń Innowacji (RIC), który stanowi składową Klimatycznego–KIC. Klimatyczny KIC jest natomiast jedną z trzech gałęzi Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT) z siedzibą w Budapeszcie i zajmuje się badaniami i innowacjami technologicznymi związanymi z szeroko pojętym klimatem (środowiskiem). WORIC, jako centrum naukowo-wdrożeniowo-edukacyjne w ramach RIC, prowadzi badania nad pilotażowymi rozwiązaniami oraz koordynuje wdrożenia przemysłowe. Działalność skupia się m.in. na badaniach klimatu, obniżaniu emisji do atmosfery (w szczególności CO₂ w miastach), poszukiwaniu nowych źródeł energii przyjaznych środowisku i zmniejszaniu ich uciążliwości środowiskowej oraz rozwoju zintegrowanej gospodarki wodnej (w tym ścieków). W odniesieniu do realizacji PMRW zwłaszcza ten ostatni obszar badań winien szeroko być włączony w implementację projektów badawczych tworzonych w ramach WORIC. Jednym z takich programów jest program Reserach and Innovation. Jest to inicjatywa mająca na celu ułatwić zdobywanie grantów badawczych we współpracy z ośrodkami Klimatycznego–KIC. Dotyczy ona czterech grup tematycznych, z czego głównie moduł **Adaptatywnej gospodarki wodnej** winien być w orbicie zainteresowań nowelizowanego PMRW. Program Research and Innovation, łącząc naukowców, pozwala na wymianę informacji oraz współpracę między ośrodkami naukowo-badawczymi i wdrożeniowymi (więcej informacji: www.eitplus.pl). Badania prowadzone w ramach WORIC mogłyby także służyć identyfikacji wykorzystania zasobów małej retencji dla związania ich z możliwością wykorzystania do wytwarzania energii geotermalnej czy wodnej. Są to wytyczne, które zostały wpisane w tzw. Pakiecie Klimatyczno-Energetycznym UE oraz Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego UE – Europa 2020 i które to wskazują na logikę alokacji środków europejskich w zakresie ochrony środowiska w nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020.

PMRW w bardzo ogólnikowy sposób definiuje kluczową z punktu widzenia UE kwestię bioróżnorodności. Określenie zasobów bioróżnorodności jest procesem mającym na celu zdefiniowanie korzystnych dla środowiska zmian technologicznych oraz kreowanie tworzenia silnego krajowego przemysłu urządzeń ochrony środowiska. Właściwym kro-

kiem w tym kierunku jest stworzenie bazy danych o dostępnych technologiach ochrony środowiska, które powstały w Polsce i są stosunkowo łatwiej dostępne i z reguły tańsze od technologii zagranicznych (Lityński 2001, s. 4–5; Kołodziejcki 2000, s. 211–271). Zbierane informacje dotyczyć powinny następujących działań:

- poznania i rejestrowania zmian zachodzących w środowisku,
- rejestrowania inicjatyw związanych z racjonalną gospodarką zasobami przyrody żywej,
- gromadzenia informacji o gatunkach występujących na danym terenie,
- gromadzenia informacji o programach naukowych związanych z regionem.

Odbiorcami gromadzonej informacji powinny być zarówno instytucje, jak i osoby prywatne zainteresowane informacją związaną ze stanem środowiska w regionie. W szczególności odbiorcami mogą być: urzędy odpowiedzialne za prawidłową gospodarkę środowiskiem, wyższe uczelnie, instytuty naukowe, szkoły różnego stopnia, organizacje związane z ochroną przyrody. Taka inicjatywa powstała w Ośrodku Przetwarzania Informacji w Warszawie, gdzie podjęto inicjatywę utworzenia systemu informacji związanego z bioróżnorodnością regionu Polski Wschodniej oraz prowadzenia prac z tym związanych (aktualizacja i weryfikacja danych, monitoring systemu) (Jędrzykowski 2002, s. 11). Warto byłoby takie prace podjąć i zapisać w nowym PWRM dla województwa dolnośląskiego.

Kolejnym zabiegiem związanym z nowelizacją zapisów Programu byłaby ocena zakresu zrealizowanych (względnie braku realizacji) inwestycji małej retencji, tj. Chwałimierz na Średzkiej Wodzie, Grobla na Nysie Małej, Pielgrzymka na Skorej, Mirsk na Czarnym Potoku, Długomost na Widawie, Sienice na Krasowej, Mirosławice i Świętoszyn na Baryczy, Pawłów Trzebnicki na cieku Struga II, Zatoka na Potoku Paszówka oraz Rudna IV na Rudnej, a także ocena ich funkcjonalności pod kątem spełniania przez nie następujących kryteriów:

- znaczenie zbiornika dla ochrony przeciwpowodziowej terenów miejskich i wiejskich,
- przydatności zbiornika do celów walki z suszą (nawodnienia, zasilania wód gruntowych) i pożarami w przyrodzie,
- ocena stopnia zarządzania ściekami, głównie w zlewni powyżej zbiornika,
- ocena kosztów jednostkowych magazynowanej wody,
- ocena wielofunkcyjności tworzonego zbiornika (agroturystyka, rekreacja).



Powyższy zabieg jest o tyle istotny, że większość z planowanych i wymienionych powyżej inwestycji nie posiadała opracowań dokumentacyjnych, a ponadto w ramach PMRW nie określono oceny oddziaływania na środowisko proponowanych inwestycji. W kolejnych etapach prac należy zatem dokonać pełnej analizy ekonomicznych i ekologicznych skutków realizacji poszczególnych obiektów (w tym opracowania pełnego Raportu Oceny Oddziaływania na Środowisko oraz wpływu na obszary „Natura 2000” i „Natura 2006”). Przy dalszych pracach nad dokumentami szczegółowymi należy również uwzględnić wyniki prac związanych z wyznaczeniem granicy rolno-leśnej i wpływu zwiększenia lesistości na retencjonowanie wód. Realizacja tych elementów inwestycyjnych, wpisanych do Programu, wymaga bowiem konsensusu uwzględniającego aspekty techniczne, przyrodnicze, ekologiczne, społeczne i ekonomiczne.

Istotnym zabiegiem, który powinien być dokonany przy nowelizacji Programu, jest zdiagnozowanie zakresu realizacji suchych zbiorników wodnych, wymienionych do realizacji w dokumencie na stronie 129. Są to szczególnego rodzaju zbiorniki wielofunkcyjne, mające zadania zarówno redukcji zagrożeń powodziowych, poprzez możliwość wykorzystania ich dla celów rolnych, aż po funkcje rekreacyjne i agroturystyczne. Oczywiście, szczególną rolę mają one do spełnienia w przypadku redukcji zagrożeń powodziowych, których to skutki w 2010 roku na Dolnym Śląsku wskazują na dalszą rozbudowę właśnie małych, suchych zbiorników wodnych, jako komplementarnego mechanizmu zapobiegania powodziom w stosunku do dużych zbiorników retencyjnych.

W harmonogramie rzeczowo-finansowym autorzy PMRW wycenili wysokość realizacji zadań w nim zapisanych na kwotę 78 mln PLN. W związku powyższym, należałoby zbadać, ile z tej sumy udało się pozyskać, jaka jej część pochodzi ze źródeł własnych podmiotów zaangażowanych w realizację programu, a ile zostało pozyskanych środków z programów krajowych i europejskich.

W dalszym ciągu istnieje potrzeba opracowania programu restrukturyzacji rzek i dolin rzecznych województwa dolnośląskiego z uwzględnieniem nowych form ochrony przyrody (bioróżnorodność, Natura 2006) i potrzeb retencji wód. Zabieg ten jest związany także z koniecznością implementacji wytycznych Ramowej Dyrektywy Wodnej UE.

Obecny Program nie uwzględnia także regulacji Ramowej Dyrektywy Powodziowej, która wprowadza nowe mechanizmy zabezpieczenia terenów narażonych na powódź, co jest szczególnie istotnym elementem polityki gospodarki wodnej na terenie województwa dolnośląskiego.

Mając na względzie fakt, że w przeszłości zostało osuszonych, w ramach nie zawsze racjonalnych programów melioracyjnych, tysiące hektarów terenów podmokłych,

należy dokonać powtórnej analizy możliwości i celowości odtworzenia części terenów podmokłych. Należy zauważyć, że pewna część zmeliorowanych gruntów pod kątem potrzeb rolniczych jest dziś nieużytkowana. Inne działania, które powinny być uwzględnione przy planowaniu działań zwiększających retencję, to:

- zalesianie nieużytków (z wyjątkiem ekosystemów otwartych, np. podmokłych łąk),
- odbudowa retencji obszarowej poprzez usprawnienie eksploatacji systemów melioracji podstawowych,
- zwiększenie retencji dolinowej rzek (wyznaczenie obszarów zalewowych i polderów),
- stymulowanie działań zatrzymujących wodę w glebie poprzez modernizację melioracji szczegółowych (nawadnianie),
- zwiększenie naturalnej retencji, w tym podziemnej,
- nowa polityka urbanizacyjna w miastach, polegająca na budowie podziemnego systemu drenażu i łączenia go z ciekami małej retencji lub zbiornikami suchymi, w celu akumulacji i gospodarowania wodą pochodzącą z opadów atmosferycznych.

Konkludując, PMRW jest całościowo przygotowanym dokumentem planistycznym, z właściwą i prawidłową strukturą przewidzianą dla tego typu dokumentów, jednak wymagającą nowelizacji we wskazanych powyżej elementach, determinowanych ze względu na konsekwencje wynikające z członkostwa Polski w UE oraz stałą potrzebę monitoringu i ewentualnej modyfikacji zapisanych w Programie planów inwestycyjnych.

2.3. Program Rozwoju Turystyki (PRT) dla Województwa Dolnośląskiego

Wstęp

Turystyka uznawana jest obecnie za jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się i priorytetowych dziedzin gospodarki w wielu krajach. Stanowi istotny czynnik rozwoju gospodarczego regionów czy miejscowości. Jej szczególne znaczenie wynika z tego, iż oprócz rynku turystycznego aktywizuje wiele innych sektorów gospodarki. Turystyka spowodowała znaczące przeobrażenia społeczne i kulturowe, jak również stała się czynnikiem generującym zatrudnienie ludności oraz źródłem dochodów wielu krajów. W polityce międzynarodowej turystyka jest postrzegana jako dziedzina gospodarki kreująca (Panasiuk 2007, s. 160):

- nowe miejsca pracy, przyczyniając się jednocześnie do dywersyfikacji gospodarczej regionu,
- popyt w regionach o najniższym rozwoju gospodarczym, co pozwala na wyrównywanie dysproporcji między najbogatszymi a najbiedniejszymi obszarami geograficznymi w różnych regionach i państwach na świecie,
- świadomość społeczno-gospodarczą społeczności, poprzez aktywizację zawodową ludności,
- działania w zakresie restrukturyzacji obszarów przemysłowych i rolniczych o dużych walorach środowiskowych i kulturowych.

Do zasadniczych korzyści gospodarczych związanych z rozwojem turystyki należy zaliczyć przede wszystkim napływ środków pieniężnych (z zagranicy), wzrost konkurencyjności gospodarki oraz rozwój działalności inwestycyjnej. Innymi korzyściami jest także lepsze wykorzystanie istniejącej infrastruktury turystycznej i paraturystycznej¹⁵, poprawa jakości funkcjonowania infrastruktury komunalnej oraz tworzenie dodatkowych miejsc pracy.

Aby jednak turystyka stała się produktem markowym danego regionu, musi w dużym stopniu wyrastać i być sprzęgnięta z jego kulturowym dziedzictwem. Do najważniejszych rzeczywistych i potencjalnych korzyści płynących z wykorzystania dóbr kultury w turystyce zalicza się: „aktywizację lokalnego kapitału społecznego, ludzkiego, rzeczowego i finansowego, co ma wpływ na powstawanie nowych miejsc pracy oraz poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej. Nie bez znaczenia są także takie korzyści, jak: podtrzymywanie i odnowienie zapomnianych tradycji, powstanie nowego produktu turystycznego, powiązanie nowego produktu z rozwojem danej jednostki przestrzennej, promocja regionu i miejscowości itp. Wykorzystanie dóbr kultury dla celów turystycznych przyczynia się także do zabezpieczenia obiektów zabytkowych przed zniszczeniem i zapomnieniem, wpływa na poprawę wizerunku miejsca i miejscowości, zwiększa atrakcyjność turystyczną miejscowości” (Powęska 2009, s. 256). Warto zauważyć, iż turystyka sprzyja zachowaniu i kultywowaniu odrębności kulturowej. Dziedzictwo kulturowe staje się wartościowym produktem rynkowym, również przedmiotem wymiany i współpracy. Ma ogromne znaczenie w kontekście rozwoju turystyki i jest magnesem i główną siłą przyciągającą turystów.

¹⁵ Do infrastruktury turystycznej zaliczamy: drogi, szlaki turystyczne, specjalistyczne urządzenia obiektów uzdrowiskowych, sieć hotelową, gastronomiczną) oraz infrastrukturę społeczną (biura turystyczne, obiekty sportowe i wypoczynkowe, urządzenia rozrywkowe, informacja turystyczna). Z kolei w paraturystycznej wyróżnia się: środki komunikacji danego obszaru turystycznego, urzędy administracyjno-usługowe, kulturalne, socjalne. Głównym zadaniem urzędów infrastruktury paraturystycznej jest obsługa stałych mieszkańców danego regionu, a turyści są jedynie pewną częścią użytkowników.



Reasumując, można zatem stwierdzić, że obecnie turystyka jest produktem rynkowym, zapewnianym i gwarantowanym przy znaczącym udziale władz publicznych, ale ze względu na konieczność zintegrowanego podejścia do zarządzania turystyką, należy ją traktować i promować łącznie z dziedzictwem kulturowym, z którego ona wyrasta i w którym jest zakorzeniona. Dodatkowo, aby uczynić z niej produkt markowy, który można „sprzedawać”, turystyka musi być wpisana w odpowiednie instrumentarium infrastruktury paraturystycznej, a więc musi mieć walor użyteczności. Z takiego właśnie, zintegrowanego i zakorzenionego, punktu widzenia będzie dokonywana ocena trafności przyjętej Strategii Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego.

Analiza treści Programu Rozwoju Turystyki i główne kierunki zmian

Oceniany dokument został podzielony na dwa okresy: lata 2004–2006 oraz 2007–2013. Na obecnym etapie procesów rozwojowych na szczeblu europejskim wymagane byłoby dodanie kolejnej periodyzacji, uwzględniającej nową perspektywę finansową, czyli okres lat 2014–2020. Założenia strategiczne nowego okresu winny być poprzedzone gruntowną i dostępną już analizą inwestycji w infrastrukturę turystyczną i kulturową, które zostały zrealizowane w latach 2004–2008 (włączając zasadę n+2), a więc przy pełnym uwzględnieniu założeń i rzeczywistych realizacji prowadzonych w ramach ZPORR dla Dolnego Śląska.

Struktura Programu jest właściwa dla tego typu dokumentów planistycznych. Określono bowiem główne priorytety rozwoju turystyki. W każdym priorytecie zaprogramowano działania, które uznano za niezbędne dla rozwoju turystyki w regionie. Każdemu zadaniu zaproponowano określony termin realizacji. Najważniejsze zadania wytypowano do realizacji w okresie 2004–2006. Były one realizowane z wykorzystaniem funduszy unijnych przeznaczonych na turystykę w tym okresie. Zestawienie tych zadań wraz ze wstępnym oszacowaniem niezbędnych nakładów oraz źródeł finansowania podano w ostatniej części dokumentu.

Jak zasygnalizowano we wstępie do tej części analizy, rozwój turystyki winien być traktowany i rozumiany jako podejście zintegrowane, uwzględniające kwestie dziedzictwa kulturowego i tożsamości mieszkańców. Wydaje się, że właśnie ten aspekt uwzględniono w zapisach Programu w zbyt małym stopniu. Główna optyka dokumentu skupia się – oczywiście całkiem słusznie – na przyciąganiu turystów z zagranicy, jednak cel ten nie zostanie osiągnięty, gdy nie będą prowadzone działania związane z tożsamością regionu.



Wydaje się także, że z punktu widzenia dywersyfikacji usług turystycznych, w zbyt małym stopniu uwzględniono i wyekspozowano walory turystyczne i komercyjne terenów przemysłowych. Ten aspekt rozwoju turystyki jest szczególnie istotny dla dawnych terenów o dominacji przemysłu ciężkiego i wydobywczego, znajdujących się dodatkowo w tych obszarach województwa, w których notuje się wysoką stopę bezrobocia, niski wskaźnik aktywności zawodowej, wysoki wskaźnik bierności zawodowej, wysoki wskaźnik bezrobocia długookresowego, tj.: Wałbrzych i okolice, powiat legnicki, Bielawa, Nowa Ruda.

Innym elementem dywersyfikacji i uatrakcyjnienia oferty kulturalno-turystycznej regionu jest wpisanie do nowej PRT budowy obiektów multimedialnych i interaktywnych dotyczących wydarzeń historycznych i wartości kulturowych. Sukces warszawskich przedsięwzięć tego typu, takich jak: Muzeum Powstania Warszawskiego, Centrum Nauki Kopernik czy Muzeum Fryderyka Chopina, czy przygotowywane w Wadowicach multimedialne Muzeum Karola Wojtyły są tego najlepszym przykładem.

Pozostając w tym nurcie analizy, należy zaznaczyć, iż wciąż niewykorzystany jest element turystyki w oparciu o komunikację wodną. Sytuacja ta jest powodowana złym stanem drogi wodnej oraz spadającym znaczeniem transportu wodnego dla materiałów masowych, jak węgiel czy kruszywo. Nie mogą być to jednak argumenty, które zupełnie wyłączają ten element turystyki z atrakcji wielu miejscowości, w tym głównie Wrocławia, a wydaje się, że taką optykę – rezygnacji, przyjęto w PRT.

Kolejną niewykorzystaną szansą jest brak działań w zakresie usług wyższego rzędu, typu *wellness* i *spa*. Autorzy wszakże dostrzegają i odnotowują wzrost znaczenia turystyki motywacyjnej i biznesowej na Dolnym Śląsku, ale w niewystarczającym stopniu kreują nowe usługi dla tej dziedziny turystyki. Pozostając przy kreowaniu działań na rzecz wzrostu atrakcyjności regionu dla turystyki biznesowej i motywacyjnej, zasadnym wydaje się także stworzenie komórki, w oparciu o np.: *Convention Bureau*, której jednym z głównych działań byłoby pozyskiwanie dla całego regionu organizacji prestiżowych wydarzeń – wystaw gospodarczych, konferencji naukowych. W gestii komórki leżałaby także koordynacja i promocja imprez odbywających się w regionie, m.in. w celu uniknięcia koncentracji znaczących wydarzeń w tych samych terminach. Taka koordynacja do tej pory nie funkcjonuje na poziomie regionu czy miasta Wrocławia. Innym kluczowym elementem rozwoju turystyki biznesowej jest rozwój lotnisk lokalnych (Legnica, Jelenia Góra, Lubin). Jest to także istotne z punktu widzenia pełnego wykorzystania szans, jakie daje organizacja Euro 2012.

Zupełnie nową i chyba najszerszą paletę działań, z oczywistych względów nie umieszczoną w PRT, daje właśnie organizacja przez Wrocław Mistrzostw Europy w piłce



nożnej mężczyzn Euro 2012. W tym zakresie otwierają się nowe możliwości realizacji przedsięwzięć związanych z organizacją tej imprezy, do których można zaliczyć: agroturystrykę, gastronomię, obsługę ludności, usługi komunikacyjne, obsługę imprez masowych, budownictwo, rzemiosło, pamiątkarstwo, rękodzielnictwo, handel i produkcję artykułów spożywczych, produkcję materiałów i produktów reklamowych, dziennikarstwo, poligrafie, usługi w zakresie PR, promocji, reklamy, obsługę techniczną przedsięwzięć medialnych i masowych. Działania takie winny być w sposób systemowy wspierane przez władze samorządowe, co jest już po części realizowane w oparciu o środki dystrybuowane przez Powiatowe Urzędy Pracy w ramach dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Tego typu działania mógłby także wdrożyć / zaplanować Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, podległy Marszałkowi Województwa. Fakt organizacji przez Wrocław Euro 2012 wymaga utworzenia oddzielnego priorytetu oraz mechanizmów, środków i podmiotów, które powinny stworzyć zbiór działań.

W aspekcie organizacji Euro 2010 realizowane są przedsięwzięcia podnoszące atrakcyjność komunikacyjną Wrocławia (rozbudowa lotniska, dworca PKP, AOW). Te inwestycje powinny być zintegrowane z działaniami promocyjnymi zapisanymi w Programie. W kontekście atrakcyjności komunikacyjnej najbardziej dotkliwym elementem jest ciągły brak szybkiego połączenia kolejowego, ale i drogowego, z Warszawą. Ten fakt może znacząco wpłynąć na atrakcyjność turystyczną regionu, jak i Wrocławia.

Kolejnym segmentem, którego rozwój wymaga nowego zdefiniowania w PRT, jest tzw. turystyka rodzinna i przejazdowa. Biorąc pod uwagę te dwie formy, można wskazać kilka luk, które znacząco obniżają atrakcyjność regionu. Pierwszym problemem, który należy redefiniować, jest zwiększenie i uatrakcyjnienie usług turystycznych dla dzieci w zakresie turystyki weekendowej, chodzi tu o budowę różnego rodzaju placów zabaw, parków zabaw i nauki czy organizację imprez dedykowanych pod poszczególne grupy wiekowe. Elementem związanym z turystką rodzinną i przejazdową jest konieczność rozbudowy bazy hostelowej w tzw. segmencie ekonomicznym, czyli dla turysty średnio zamożnego. Tego typu infrastruktura ujęta jest w PRT w postaci: domów studenckich, internatów i ośrodków kolonijnych, natomiast zupełnie pominięto rozwijającą się sferę usług hostelowych. Wrocław jest pod względem ilości miejsc dostępnych w tego typu obiektach (23 hostele na koniec czerwca 2010) znacząco upośledzony w konfrontacji z Warszawą (ponad 100) czy Krakowem (ponad 70) (www.hostels.pl), a więc rynkami, które według twórców SRT są dla województwa dolnośląskiego głównymi i bezpośrednimi konkurentami w zakresie turystyki weekendowej czy rodzinnej.

Widoczny jest także stały brak zintegrowanego zarządzania systemem informacji turystycznej w województwie (w tym kulturowej, komunikacyjnej) dla turystów obcojęzycznych, a głównie anglo- i niemieckojęzycznych. W chwili obecnej mamy stan, w którym działalność promocyjna i informacyjna regionu jest rozdrobniona. Każda gmina wydaje własne materiały promocyjne, ulotki, foldery. Brak efektywnego kanału dystrybucji tych ofert powoduje, że informacja o znajdujących się na terenie poszczególnych gmin atrakcjach czy szlakach ulega rozproszeniu. Istotnym wydaje się zatem podjęcie działań w zakresie dystrybucji ofert, w tym tworzenia kompleksowych pakietów i ofert turystycznych, i podjęcia współpracy z komercyjnymi biurami turystycznymi, czy wspólnej realizacji platformy marketingowo-rynkowej w zakresie turystyki zintegrowanej. Przykładem tego typu promocyjnych działań zintegrowanych była kampania prowadzona przez województwo dolnośląskie i współfinansowana ze środków EFRR w ramach działania 1.4. ZPORR, powszechnie znana ze spotów reklamowych i billboardów pod hasłem „To je vyborne, Das ist super, Dolny Śląsk jest super”. Prowadzone w jej ramach działania skupiały się na promocji 8 markowych produktów turystycznych regionu (Aktualizacja..., 2009, s. 13): Karkonosze i turystyka aktywna, pałace, zamki i dziedzictwo kultury, dolnośląskie uzdrowiska, agroturystyka i ekoturystyka, szlak cysterski i turystyka pielgrzymkowa, dolnośląskie podziemia i fortyfikacje, turystyka weekendowa i biznesowa oraz badania ruchu turystycznego na Dolnym Śląsku i we Wrocławiu w 2007 roku. Kampania ta pozwoliła wyłonić produkty markowe Dolnego Śląska i zintegrować wokół nich akcje promocyjne, z pewnością tego typu działanie powinno zostać kontynuowane w kolejnych latach i wpisane do noweli PRT.

Funkcjonalnym obszarem turystyki Dolnego Śląska, który także wymaga dodefiniowania, pozostaje turystyka zdrowotna. Znaczący potencjał uzdrowiskowy Dolnego Śląska, proces prywatyzacji uzdrowisk i przewagi komparatywne w tym zakresie w porównaniu z Niemcami i Republiką Czeską są, w naszym przekonaniu, w zbyt małym stopniu wyakcentowane w obecnej Strategii. Z tym związany jest kolejny, o wiele głębszy problem, tzn. rozbudowa infrastruktury turystycznej, w tym głównie zdrowotnej i uzdrowiskowej dla osób niepełnosprawnych. Ta bariera, i strategiczna, i infrastrukturalna została w PRT w ogóle pominięta.

Z innych uwag o charakterze technicznym chcemy także zasygnalizować:

- konieczność uwzględnienia w noweli PRT roli Centrum Turystyczno-Kongresowego przy Hali Stulecia, jako istotnego czynnika mogącego mieć wpływ na rozwój turystyki biznesowej i motywacyjnej,



- uwzględnienie nowych imprez kulturalnych, np. Era Nowe Horyzonty, American Film Festiwal czy Global Forum, które mają znaczącą rangę i rozpoznawalność w skali krajowej i międzynarodowej, a które nie zostały uwzględnione w ocenianym dokumencie,
- przeprowadzenie badań w zakresie wpływu inwestycji w odniesieniu do turystyki i kultury zrealizowanych w ramach środków ZPORR na regionalny i lokalne rynki pracy.

Obecnie najbardziej zauważalnym i trwałym efektem działań związanych z realizacją Programu – zarówno tych o charakterze inwestycyjnym, jaki i promocyjnym – jest aspekt jakościowy, czyli wzrost jakości życia mieszkańców oraz poprawa lub wykreowanie nowego wizerunku miasta / regionu. Ten aspekt może w przyszłości przełożyć się na bardziej wymierne korzyści w postaci zwiększenia ruchu turystycznego oraz nowych inwestycji czy wpływu na rynek pracy.

Rozdział III

3.1. Projekt zmiany Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego

Opiniowany dokument składa się z wprowadzenia, trzech części merytorycznych oraz aneksów. Części merytoryczne poświęcone zostały: część I – uwarunkowaniom, problemom oraz wizjom rozwoju województwa, część II – ustaleniom planu, tj. kierunkom, zasadom i zadaniom dla planowania przestrzennego województwa w perspektywie do 2020 roku oraz ponadlokalnym inwestycjom celu publicznego, część III – zasadom i narzędziom realizacji planu. Dokument ten, podobnie jak pozostałe dwa, analizować będziemy głównie *an bloc*, tzn. zwykle nie podając zbyt detalicznych odniesień do samej jego struktury, gdyż naszym zdaniem podobny rodzaj formalizmu nie wniósłby wiele do niniejszego opracowania.

Projekt zmiany planu otwiera omówienie uwarunkowań związanych ze sferą „przyrodniczo-kulturową”. Już na wstępie wypada sformułować rekomendację o charakterze generalnym. Mówiąc najkrócej, chodzi tu o to, aby w przyszłości traktować jednak czynniki kulturowe w sposób bardziej – z braku właściwszego słowa – autonomiczny. Aby nie być źle zrozumianymi – nie postulujemy w ten sposób oddzielenia „natury” (tzn. części przyrodniczej) od kultury, gdyż podobna separacja nie miałaby oczywiście sensu. Naszym zdaniem warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że w wielu wojewódzkich dokumentach strategicznych uwidaczniają się skłonności ich twórców do nadmiernego wypuklenia cywilizacyjno-technologicznych składników kultury z pominięciem warstwy antropologiczno-kulturowej. Podczas gdy to właśnie w tej warstwie zachodzą najgłębsze przeobrażenia, a także utrzymują się stare oraz generowane są nowe zagrożenia oraz bariery dla dalszego spójnego rozwoju Dolnego Śląska. Nie sposób też nie uwzględnić faktu, że dyskusja nad składnikami kultury oraz miejsca w niej czynników cywilizacyjnych, kojarzonych z bardziej materialną (wytwarzaną przez ludzi) oraz praktyczną w sensie produkcyjnym, a zarazem stechnicyzowaną jej warstwą, trwa co najmniej od stu lat¹⁶. Mając na uwadze jej ustalenia, warto stale pamiętać o dość oczywistym fakcie, a mianowicie, iż to właśnie od warunkowanych kulturowo przemian społecznych zależy przebieg

¹⁶ Zob. np.: Mead, 1975; Simmel, 2007; Weber, 2002.



procesu adaptowania przez daną wspólnotę zdobyczy technologicznych. Kłopot w tym, że odczuwany współcześnie „rytm pulsu” procesów kulturowych, a za tymże pulsem sama dynamika wspomnianych zmian społecznych stają się coraz bardziej nieregularne i sfragmentaryzowane, co, rzecz jasna, w sposób fundamentalny utrudnia adaptację cywilizacyjno-technologiczną regionu. Z tego też powodu postulujemy, aby w możliwej do przewidzenia przyszłości, oprócz metod ilościowych, typowych np. dla demografii oraz standardowej statystyki publicznej, zacząć w większym zakresie uwzględniać możliwość wykorzystania metod jakościowych, zwłaszcza zaś tych, które rokują nadzieję głębszej eksploracji pokładów kulturowych współczesnego Dolnego Śląska, gdyż to właśnie w nich skrywają się najistotniejsze uwarunkowania pro- oraz antyrozwojowe, rzutujące przecież i na sam kształt planów zagospodarowania przestrzennego – już choćby z uwagi na fakt, że w dużej części są to dokumenty, których treść jest dość ściśle uwarunkowana dominującymi wyobrażeniami na temat istniejących i postulowanych parametrów społecznego bytowania, gospodarowania oraz skoordynowanego działania. Mówiąc innymi słowami, chodzi tu o uwarunkowania generowane w obrębie habitatów społecznych¹⁷ rozumianych szeroko – jako uwarunkowane kulturowo, dominujące sposoby życia i gospodarowania dużych grup mieszkańców Dolnego Śląska. Nadając planistycznemu przedsięwzięciu ten szerszy kontekst, można byłoby w przyszłości pokusić się o szeroką, bardziej komplementarną analizę relacji wiążących środowisko przyrodnicze ze środowiskiem kulturowo-społeczno-gospodarczym¹⁸, bo w taki właśnie sposób traktuje się współcześnie habitat – jako swoisty kompleks uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, splecionych ze sobą gęstwiną interakcji. Nadmierne uproszczenia w poprzedzającym planowaniu analizowaniu tej sfery, swoista ucieczka w bezpiecznie pooddzielane od siebie „tematy badawcze”, ułatwia wprawdzie techniczną stronę pracy, ale jednocześnie może utrudniać ogarnięcie szerokiej perspektywy dolnośląskiego habitatu, a ta właśnie perspektywa zawiera największy potencjał eksplanacyjny oraz wdrożeniowy.

Skłonność do odseparowywania od siebie składników habitatu uwidacznia się zarówno w PZPWD, jak i w Raporcie oraz wielu innych dokumentach strategicznych, nie tylko w naszym województwie. Z tej m.in. przyczyny dane nt. zubożenia naturalnej (tj. przyrodniczej) części habitatu, pomimo tego, że odzwierciedlają niebezpieczne zjawiska nieodwracalnej degradacji zasobów, wypadają jednak dość „sucho”, tzn. ani nie są spe-

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. np.: Marody, Giza-Poleszczuk, 2004.

¹⁸ Tę zbitkę pojęciową należy potraktować jako przenośnię przypominającą nam o złożoności środowiska kulturowego, które w sposób oczywisty zawiera w sobie zarówno wiodące narracje, jak i układy aksjo-normatywne oraz wszelkie „załączki” komponentów życia społecznego, gospodarczego i publicznego wspólnoty.

cialnie dodatkowo komentowane, ani też nie są w stanie wzbudzić wyraźniejszych reakcji Czytelnika. Tak jest także i w tym przypadku.

W omawianym dokumencie odnajdziemy dość skromną listę „pozytywnych zmian w sferze przyrodniczej”. I tak, mówi się wprawdzie o pewnej poprawie jakości powietrza oraz czystości wód, choć nie wyziera (i słusznie) z tych stwierdzeń optymizm. Jest tak zarówno w przypadku PZPWD, jak i wspomnianego Raportu, a także prognozy oddziaływania na środowisko – projektu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, przygotowanej na zlecenie Wojewódzkiego Biura Urbanistycznego we Wrocławiu przez opolską firmę ECOPLAN. W tym ostatnim dokumencie stwierdza się jednak zarazem wprost, że „brak realizacji ustaleń planu może prowadzić do pogłębiania się zmian obserwowanych obecnie jako niekorzystnych, a także do zatrzymania, a w najgorszym wypadku regresji, trendów pozytywnych” (Wołczycki, Mroczo, Kowalczyk, 2010, s. 39). Charakteryzując zaś stan obecny, autorzy cytowanej¹⁹ Prognozy wskazują na katastrofalny niemal stan środowiska w sferze przyrodniczo-kulturowej, osadniczej oraz technicznej na Dolnym Śląsku. Uwagi te warto w skrócie przypomnieć, co czynimy poniżej, w treści tabeli 6.

Tabela 6. Wpływ przewidywanego rozwoju przestrzennego województwa dolnośląskiego na środowisko w sferach wydzielonych w projekcie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego

Problemy ochrony środowiska w sferze przyrodniczo-kulturowej
Brak spójności oraz stabilizacji systemu ochrony obszarów o wysokich walorach przyrodniczo- krajobrazowych oraz kulturowych, a także wypracowania związanych z nim polityk ochrony różnorodności przyrodniczej i krajobrazowej
Brak koordynacji elementów programów rozwojowych województwa oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i strategii gminnych
Utrzymywanie się presji na wykorzystanie zasobów środowiska i otwartych przestrzeni z wysokimi walorami przyrodniczo-krajobrazowymi i kulturowymi dla potrzeb rozwoju mieszkalnictwa, przemysłu i górnictwa, a także rekreacji i turystyki
Niezadawalający postęp w eliminacji zagrożeń dla ilości i jakości zasobów wód podziemnych i powierzchniowych oraz innych komponentów środowiska

¹⁹ Cytując ten dokument, pamiętamy o zastrzeżeniu jego Autorów, iż „prognoza nosi charakter dokumentu autorskiego na prawach rękopisu i nie może być publikowana ani cytowana w całości lub części bez zgody zleceniodawcy lub autora”. W dobrej wierze uznaliśmy jednak, że – po pierwsze – brak odwołań do tego istotnego opracowania zubożyłby niniejszy tekst, po drugie zaś, sam fakt przekazania tekstu Prognozy do wglądu naszego zespołu stanowił o upoważnieniu nas przez władze województwa do jego wykorzystania w trakcie realizacji powierzonego nam zlecenia.



Pogłębianie się procesów dekapitalizacji zabytkowych zespołów zabudowy miejskiej i wiejskiej, zwłaszcza w ośrodkach o osłabionej dynamice rozwoju
Opóźnienia w rekultywacji i ponownym zagospodarowaniu terenów zdewastowanych i zdegradowanych
Problemy rozwoju przestrzennego w sferze osadniczej
Pogłębianie się negatywnych procesów suburbanizacji, szczególnie wokół Wrocławia i innych dużych miast, powiązane z realizacją monofunkcyjnych osiedli i zespołów usługowo-produkcyjnych o słabym dostępie do transportu publicznego
Nie zrównoważenie rozwoju podstawowych ośrodków układu osadniczego województwa przy wzroście Wrocławia i wrocławskiego obszaru funkcjonalnego w stosunku do pozostałych obszarów
Pogłębianie się różnicowania w rozwoju demograficznym i społeczno-gospodarczym województwa
Niepełne wykorzystanie potencjału turystycznego i uzdrowiskowego oraz utrzymanie się utrudnionej dostępności głównych miejscowości turystycznych województwa
Problemy rozwoju przestrzennego w sferze technicznej
Utrzymywanie się znacznego zróżnicowania i nierównomierności w dostępności komunikacyjnej Wrocławia i głównych ośrodków osadniczych województwa oraz w relacjach pomiędzy nimi, a także niewystarczającej sprawności systemu komunikacyjnego regionu
Pogarszanie się stanu technicznego podstawowej sieci drogowej (szczególnie dróg wojewódzkich i powiatowych oraz sieci kolejowej (szczególnie linii kolejowych nieobjętych międzynarodowymi umowami AGC i AGTC)
Brak spójności w programowaniu krajowym i regionalnym docelowego układu krajowej sieci transportowej (w tym zwłaszcza dotyczącej połączeń autostradowych Wrocławia z Pragą i ekspresowych z Wiedniem, rozbudowy sieci połączeń lotniczych oraz odnowy Odrzańskiej Drogi Wodnej)
Utrzymywanie się niedostatecznego zaopatrzenia w wodę obszarów peryferyjnych regionu oraz powolna rozbudowa systemu jej retencjonowania, powolny wzrost jej retencjonowania
Utrzymywanie się opóźnień w tworzeniu ponadgminnych struktur wspólnej gospodarki odpadami komunalnymi
Niezadawalające postępy w rozbudowie oraz gruntownej modernizacji systemów energetycznych w województwie dla programu jego bezpieczeństwa przy minimalnym wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii i alternatywnych źródeł ciepła
Niewystarczające zabezpieczenie przed negatywnymi skutkami powodzi
Możliwość występowania konfliktów środowiskowych, związanych z koniecznością zapewnienia ochrony przyrody i krajobrazu z potrzebami ochrony przeciwpowodziowej oraz modernizacji Odrzańskiej Drogi Wodnej

Źródło: oprac. własne na podst. Wołczycki, Mroczko, Kowalczyk, 2010, s. 40.

Mówiąc ogólnie, wyłaniający się z treści prognozy obraz nie nastraja optymistycznie. Potrzebne są wzmożone, spójne i skoordynowane działania. Nie można przy tym zapominać o wspomnianej wcześniej potrzebie ich kompleksowości oraz orientacji

na przyszłość, o czym zresztą wspomiano już w naszym województwie przy innych okazjach, np. gdy pojawiała się koncepcja tzw. regionu uczącego się (zob. np. Bajcar i in., 2007; Bednarski i in., 2007; Kwieciński, Sroka, 2007).

Dodając „słowo” komentarza do wymownej treści tabeli 6., warto może przypomnieć cele, które powinny przyświecać władzom samorządowym w złożonych działaniach zmierzających do racjonalnego użytkowania i zagospodarowania przestrzeni (tabela 7).

Tabela 7. Główne przesłanki tworzenia i realizacji planów zagospodarowania przestrzennego

Rodzaj przesłanki	Istota działań na rzecz wyodrębnionej przesłanki
Utrzymanie prawidłowej struktury użytkowania dostępnej przestrzeni	Troska o zachowanie racjonalnych proporcji pomiędzy poszczególnymi rodzajami użytkowania przestrzeni
Racjonalne rozmieszczenie funkcji społeczno-gospodarczych w dostępnej przestrzeni	Uwzględnianie walorów oraz zasobów środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego
Stwarzanie warunków do efektywnego działania podmiotów gospodarujących	Utrzymywanie i rozbudowa systemów infrastruktury technicznej i formalno-instytucjonalnej
Monitoring i kontrola wykorzystania dostępnej przestrzeni w celu uzyskania maksymalnego efektu użytkowego	Postępowanie w myśl nadrzędnej zasady racjonalnego wykorzystania zasobów przyrodniczych oraz antropogenicznych
Antycypacja konfliktów i barier we właściwym użytkowaniu dostępnej przestrzeni	Instytucjonalizacja dialogu z ludnością, a dzięki niej: zapobieganie, łagodzenie i eliminowanie różnorodnych konfliktów przestrzennych oraz barier rozwojowych

Źródło: oprac. własne na podst. Ziółkowski M., 2005, s. 105, 106.

Mając na uwadze postulaty działań przedstawione w treści tabeli 7. warto raz jeszcze powrócić do cytowanej już Prognozy, gdyż zawiera ona cenne, a zarazem zgodne z tymi postulatami, propozycje. Dla ułatwienia streszczamy je i porządkujemy, zamieszczając w tabeli 8.



Tabela 8. Propozycje uzupełnień do kierunków działań PZPWD zmierzające do łagodzenia i kompensacji negatywnych oddziaływań na środowisko

Postulowany rodzaj działań	Charakterystyka
Wykorzystanie dolnośląskiego potencjału turystycznego oraz uzdrowskiego regionu dla jego rozwoju gospodarczego	Działania zmierzające do kształtowania potencjału turystycznego niekolidującego ze środowiskiem przyrodniczym powinny się koncentrować tam, gdzie podobne problemy są najwyraźniejsze, tj. głównie w regionie sudeckim
Wzmocnienie funkcji metropolitalnych Wrocławia oraz rozwój wrocławskiego obszaru funkcjonalnego	Działania na rzecz kreacji obszaru metropolitalnego funkcjonującego w zgodzie ze środowiskiem przyrodniczym, zawierającego jak największą powierzchnię terenów biologicznie aktywnych, w tym także nieprzekształconych lub jak najmniej przekształconym obiektów hydrograficznych (oczek, podmokłości, cieków itp.). Rozwój zabudowy powinien być realizowany na gruntach najmniej przydatnych dla rolnictwa, co chroniłoby zasoby glebowe. Ograniczanie ruchu samochodowego na ulicach wewnętrznych, przy jednoczesnym rozwijaniu sprawnego transportu łączącego centralne i peryferyjne składniki aglomeracji
Wzmacnianie funkcji głównych ośrodków wzrostu gospodarczego ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, która lepiej harmonizuje ze środowiskiem przyrodniczym	Rozwój obiektów produkcyjnych, parków technologicznych i przemysłowych i innych obiektów innowacji i przedsiębiorczości w głównych pasmach rozwoju oraz głównych ośrodkach wzrostu, powinien być nie tylko ściśle uzależniony od lokalnych warunków środowiska przyrodniczego, ale także dobrze dostosowany do lokalnego potencjału środowiska celem wykorzystywania go w sposób optymalny i innowacyjny
Kształtowanie systemów transportu drogowego, głównie autostrad i dróg ekspresowych	Wyznaczenie przebiegu głównych dróg w taki sposób, aby na jak najkrótszych odcinkach przebiegały przez tereny o najwyższych walorach przyrodniczych, tereny leśne oraz obszary gleb o wysokich klasach, a także aby w jak najmniejszym stopniu kolidowały z obszarami chronionymi. Autostrady i drogi ekspresowe powinny być tak wkomponowane w krajobraz, aby nie obniżały walorów wizualno-estetycznych. Muszą także zapewniać przemieszczanie się zwierząt lokalnych oraz migrujących, a także zapewniać ochronę przed hałasem terenów zabudowanych
Kształtowanie systemów transportu kolejowego	Modernizacja linii i infrastruktury kolejowej w sposób zapewniający podniesienie funkcjonalności ekologicznej i ochrony przyległych ekosystemów, zwłaszcza w obszarach chronionych, zapewnienie przemieszczania się zwierząt, izolacja terenów kolejowych zielenią od otoczenia, ochrona przed kolejowym hałasem terenów zabudowanych



Postulowany rodzaj działań	Charakterystyka
Poprawa żeglowności odrzańskiej drogi wodnej oraz wzrost konkurencyjności żeglugi śródlądowej, poprawa ochrony przeciwpowodziowej	Z uwagi na zagrożenia związane z awariami urządzeń transportujących ładunki niebezpieczne dla środowiska przyrodniczego należałoby w przyszłości rozwijać transport osobowy, w tym turystyczny oraz materiałów nietoksycznych. Działania te, aby można je uznać za kompleksowe, powinny również zmierzać do dokończenia regulacji Odry na odcinkach znajdujących się na terenie Dolnego Śląska – w ścisłej koordynacji z działaniami pozostałych regionów odrzańskich. Istotna jest także znacząca poprawa stanu małej retencji wodnej, szczególnie po powodzi, która miała miejsce w 2010 roku
Racjonalna gospodarka zasobami kopalin	Rozważenie sposobów redukcji potencjału konfliktowego na tle ewentualnego wykorzystania złóż węgla brunatnego na terenie okręgu miedziowego
Stworzenie sprawnie działającego systemu gospodarki odpadami wraz z terenami specjalizującymi się w prowadzeniu tego rodzaju działalności gospodarczej	Stymulowanie działań prowadzących do zwiększenia odzysku i powtórnego użycia odpadów, prowadzenie segregacji odpadów w celu zmniejszenia ich ilości i konieczności składowania lub utylizacji
Dokładne określenie, jaki wpływ na obszary Natura 2000 będą miały działania przewidziane w PZPWD	Jednoznaczne wskazanie istotnych negatywnych oddziaływań realizacji PZPWD na sieć ekologiczną Natura 2000
Wykorzystanie energii odnawialnych, poprzez kompleksowe wykorzystanie stopni wodnych dla lokalizacji elektrowni wodnych w dorzeczu Odry	Sytuując elektrownie wodne należy uwzględnić funkcjonalność ekologiczną rzeki oraz całego ekosystemu dolinnego, zarówno w odniesieniu do lokalnych i migrujących organizmów wodnych, jak i warunków siedliskowych terenu doliny w rejonie określonej inwestycji

*Źródło: oprac. własne na podst. Wołczycki, Mroczko, Kowalczyk, 2010, s. 81–84;
Raport z akcji powodziowej..., s. 27–29.*

Nie potrzeba specjalnej przenikliwości, aby przewidywać, że realizacja działań zaplanowanych w PZPWD będzie najprawdopodobniej rodzić sporo nieporozumień i sytuacji konfliktowych. Z tego właśnie głównego powodu tak ważne jest prowadzenie dialogu ze wspólnotami mieszkańców oraz organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami zainteresowanymi losem poszczególnych terenów, inwestycji czy działań. Biorąc zaś pod uwagę doświadczenia innych krajów, wydaje się, że jest to jedyna skuteczna droga do stworzenia wydajnego systemu „zarządzania” (governance) kwestiami konfliktowymi w regionie, w tym także tymi, które dotyczą zagospodarowania przestrzeni. W ten sposób można zarazem starać się tworzyć zręby przyszłego, bardziej kompleksowego podejścia do planowania przestrzennego, które ściślej scalałoby wciąż nadmiernie rozczłonkowane perspektywy merytoryczne. W postulowanym w ten sposób holistyczno-systemowym podej-



ściu należałoby posługiwać się kategoriami opisu szeroko rozumianego habitatu Dolnoślązaków, na który składają się posplatane ze sobą w sposób naturalny zjawiska i procesy kojarzone z poszczególnymi aspektami środowiska przyrodniczego oraz funkcjonującym w jego kontekście (a zarazem przecież stanowiącym kontekst wielu zmian w przyrodzie) ludzkim – nazwijmy go w ten sposób – konglomeratem kulturowo-społeczno-gospodarczym.

W odseparowanej sferze kulturowej, którą wyodrębnia się w PZPWD i wskazuje w cytowanym już wcześniej Raporcie o stanie zagospodarowania przestrzennego, tendencje zmian również nie są najlepsze. W dobrym i wciąż poprawiającym się stanie są zabytki sakralne, co oczywiście w jakimś zakresie, jednak mimo wszystko niewielkim, stanowi efekt aktywności samorządowo-terytorialnej. Rozwija się także rewitalizacja zespołów staromiejskich oraz uzdrowiskowych i jest to już oczywiście zasługa samorządów. Wciąż jednak daleko tu do sytuacji, w której można by mówić o zasadniczym postępie, są to zwykle działania pojedyncze, dotyczące stosunkowo niewielkich obszarów rewitalizowanych w oderwaniu od szerszego kontekstu, o którym wspominaliśmy wcześniej. Postępuje wreszcie, głównie w wyniku procesów prywatyzacyjnych (podobnie zresztą jak to ma miejsce w przypadku wielu obiektów uzdrowiskowych), rewitalizacja (głównie przez prywatnych inwestorów) dawnych rezydencji, którym nadaje się głównie funkcje wypoczynkowo-hotelarskie. Poza tym, jak stwierdza się w Raporcie oraz jak podpowiada powszechna opinia, postępuje dewastacja zabytków rezydencjonalnych, kościołów i cmentarzy ewangelickich, a także – wciąż licznych – zabytków przemysłu i techniki, w tym także zabytkowej infrastruktury kolejowej. Towarzyszy temu niemal powszechny brak zainteresowania skuteczną promocją i oznakowaniem wciąż istniejących i ciągle jeszcze „zdatnych do zwiedzania” zabytków, a także historycznych miejsc pamięci, pomników wojennych, cmentarzy ofiar wojny oraz cmentarzy wojskowych. Zważywszy na specyfikę historii Dolnego Śląska, można by ewentualnie spodziewać się większego zainteresowania ze strony władz publicznych kulturą współczesną. Niestety, do tego dosyć ponurego obrazu dołącza również nikłe zainteresowanie ochroną i promocją dóbr kultury współczesnej.

Patrząc jednak w przyszłość trzeba stwierdzić na poziomie koncepcyjnym, że przewidywane w PZPWD cele strategiczne rozwoju przestrzennego województwa dolnośląskiego dobrze odpowiadają kierunkom, których potrzeba faktycznej realizacji stała się ewidentna. Są to cele związane z:

- umocnieniem wewnętrznej i zewnętrznej integracji przestrzennej, społeczno-gospodarczej regionu i jego powiązania z regionami sąsiednimi w kraju i zagranicą,
- zintegrowaną ochroną zasobów przyrodniczych i racjonalnym ich wykorzystaniem wraz ze stworzeniem regionalnego systemu obszarów chronionych,



- zintegrowaną ochroną oraz rewitalizacją zasobów dziedzictwa kulturowego,
- harmonijnym rozwojem przestrzennym i społeczno-gospodarczym oraz integracją wrocławskiego obszaru metropolitalnego²⁰ jako głównego węzła sieci osadniczej w województwie,
- harmonizowaniem rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego,
- ukształtowaniem sprawnych, bezpiecznych systemów komunikacji powiązanych z systemem krajowym i europejskim oraz sieci sprawnych sieci infrastruktury technicznej.

Wypada zarazem stwierdzić, że wymienione cele strategiczne ujęte w PZPWD są tyleż ambitne, co niemal powszechnie dostrzegane. Innymi słowy, Dolnoślązacy od lat mają świadomość potrzeby ich realizacji, lecz wielu z nich może je zarazem uznawać, doświadczwszy pewnej niemocy ośrodków sprawczych, za zbyt dla Dolnego Śląska ambitne. Z tego też powodu w odniesieniu do tej problematyki dodatkowe komentowanie stwierdzeń, zawartych w Raporcie o stanie zagospodarowania przestrzennego z maja 2010 roku, byłoby nie tyle bezzasadne, co raczej przedwczesne. Sądzymy, że w sferach tych czas poczekać na pierwsze, bardziej przełomowe efekty działalności planistycznej, gdyż w istocie musi tu nastąpić przełom, aby można było rozsądnie mówić o nowoczesnej przyszłości Dolnego Śląska. Pozostaje zakładać, że sytuację tę odmieni realizacja założeń PZPWD, której – jak od dawna postulujemy – powinien towarzyszyć rozwój partycypacyjnych (dialogowych) form podejmowania decyzji publicznych w naszym regionie. W nich bowiem tkwi jedna z najistotniejszych szans, które można wykorzystywać w planowaniu na rzecz zrównoważonego rozwoju województwa. Co więcej, dialog społeczny i obywatelski oraz szeroki udział interesariuszy społecznych w procesach podejmowania decyzji dotyczących kierunków oraz tempa procesów rozwojowych to jeden z czterech elementów koncepcji zrównoważonego rozwoju, a więc takiego wariantu rozwojowego, którego istotą jest połączenie i skoordynowanie działań na rzecz zapewnienia możliwie trwałej poprawy jakości życia współczesnych oraz przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji pomiędzy kapitałem ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym (zob. np. Piontek, 2002, s. 27–29). Sporo zarazem wskazuje na to, że stawianie – jak dotąd – głównie na siły endogeniczne i oddolne, związane przede wszystkim z aktywnością oddolną i to raczej indywidualną (prywatną) o charakterze komercyjnym (zorientowanym na zysk), może okazać się

²⁰ W myśl propozycji zawartych w raporcie Polska 2030 uniknięcie dryfu rozwojowego będzie możliwe tylko przy świadomym wspieraniu lokomotyw rozwoju, za jakie uznaje się obszary metropolitalne, których sukces stanowić będzie o sukcesie obszarów nie posiadających zasobów endogenicznych wystarczających do wystarczająco skutecznych działań. Koncepcja ta wynika z modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego, który zdaniem autorów Raportu powinien być realizowany w Polsce (zob. Boni, 2009).



przeszacowane, nie tylko na Dolnym Śląsku, ale i w innych regionach (zob. Skrętowicz, 2010). Pozostałe trzy elementy idei zrównoważonego rozwoju to: orientacja na przyszłość (losy przyszłych pokoleń), uwzględnianie w koncepcjach planistycznych równowagi i harmonii pomiędzy elementami przyrodniczymi, jak i antropogenicznymi oraz zapewnienie sprawiedliwego dostępu do zasobów przyrodniczych obecnym i przyszłym pokoleniom (Ziółkowski, 2005, s. 83).

Podsumowując tę część wywodu, pozostaje nie tylko zgodzić się z przytaczanymi wcześniej uwagami autorów Prognozy oddziaływania na środowisko PZPWD, ale nawet rozszerzyć spektrum ich zastosowania na pozostałe wytyczne projektu Planu. Chodzi tu o ogólne, ale dobitne stwierdzenie mówiące o tym, że brak realizacji założeń PZPWD doprowadzi do zmierzających ku katastrofie skutków. W istocie wiele wskazuje na to, że województwo znalazło się u progu nie tylko poważnych konsekwencji w obszarze samego tylko środowiska przyrodniczego, ale także w pozostałych obszarach wyodrębnianych w PZPWD. Pozostaje, innymi słowy, stwierdzić, że zarówno zawarte w PZPWD wizje Dolnego Śląska, jak i strategiczne cele rozwoju przestrzennego oraz idące za nimi kierunki i zasady działań są wyrazem perspektywicznego spojrzenia na przyszłość regionu. Pewną słabość dokumentu wskazano już na wstępie – naszym zdaniem w przyszłości należałoby większą uwagę zwracać na fakt, iż to właśnie w uwarunkowaniach kulturowych mogą tkwić istotne szanse, ale również poważne zagrożenia optymalnego, a zarazem zrównoważonego wykorzystania potencjału przestrzennego Dolnego Śląska. Mówiąc innymi słowy, myśląc o pomyślnej przyszłości regionu, powinno się coraz większą wagę przypisywać szeroko rozumianej edukacji społecznej oraz partycypacji obywatelskiej i dialogowi. Tylko w ten sposób możemy poważnie starać się w sposób trwały odwracać negatywne trendy rozwojowe, których niebezpieczeństwa widzi się coraz wyraźniej.

Znamy więc główną, ale dość istotną słabość opiniowanego dokumentu. Powinniśmy jednak pamiętać, że w praktyce nie mniej uciążliwa może okazywać się słabość działania tzw. czynników sprawczych, czyli aparatu wykonawczego władzy publicznej. W takiej sytuacji zaczyna dominować dryf administracyjny, którego jedną z charakterystycznych cech jest wzmagający się dialog wewnątrz samej administracji. Skutkuje on rzadziej konkretnymi osiągnięciami, zdecydowanie zaś częściej coraz bardziej spiętrzoną dokumentacją. Myśląc więc o realnej odmianie stanu rzeczy w regionie, powinniśmy również myśleć o administracyjnej sprawności i przejrzystości działań samorządowych władz wykonawczych w skali całego regionu. I tu w istocie powracamy do wątku związanego ze wspomnianą na wstępie tej części opracowania „autonomią” czynnika kulturowego. Siła lub słabość rozwiązań organizacyjnych czy stylu działania administracji publicznej przynależą

przecież, jak wykazuje się już od lat 50. ubiegłego wieku, do domeny kultury, a dokładniej tej niszy pojemnej przestrzeni kulturowej, w której „rezydują” normy i wzorce kojarzone z kulturą polityczną oraz administracyjną regionu. W przyszłości więc także i ten wątek powinien być zdecydowanie pilniej niż dotychczas monitorowany.

3.2 Wieloletni program inwestycyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013

O powodzeniu działań na rzecz ustaleń zawartych w każdym planie zagospodarowania przestrzennego stanowi umiejętność powiązania jego założeń perspektywicznych z konkretnymi inwestycjami planowanymi przez samorząd w określonych latach budżetowych. Dlatego nierozzerwalnym składnikiem działań na rzecz realizacji planu zagospodarowania przestrzennego jest wieloletni program inwestycyjny. W swej istocie stanowić więc on powinien rodzaj pomostu między konkretnymi inwestycjami a perspektywicznymi ustaleniami (celami rozwoju i zadaniami realizacyjnymi) zawartymi w planie zagospodarowania przestrzennego oraz – rzecz jasna – w strategii województwa. Za Markiem Ziółkowskim można wskazać na złożoność ról, jakie wypełnia ujmowany w ten sposób wieloletni program inwestycyjny (Ziółkowski, 2005, s. 107). Złożoność tę przedstawiamy w treści tabeli 9.

Tabela 9. Główne role wypełniane przez wieloletni program inwestycyjny (WPI)

Rodzaj roli pełnionej przez WPI	Charakterystyka
Ułatwianie procesów podejmowania decyzji inwestycyjnych	Dzięki dobrze skonstruowanemu WPI bieżące decyzje łatwiej zestrzają z długookresowymi celami rozwoju określonej jednostki terytorialnej
Formalizacja decyzji inwestycyjnych	WPI stanowi niezbędny, a zarazem wygodny formalny mechanizm podejmowania decyzji w zakresie inwestycji samorządowych
Racjonalizacja decyzji inwestycyjnych	WPI jest narzędziem właściwym dla racjonalnego zarządzania finansami samorządu terytorialnego, zwłaszcza środkami inwestycyjnymi, co pozwala na optymalne wykorzystanie ograniczonych środków publicznych
Koordynacja działań inwestycyjnych	WPI to mechanizm umożliwiający koordynację działań związanych z przygotowaniem oraz przebiegiem działań inwestycyjnych

Źródło informacji o planowanych działaniach inwestycyjnych	WPI zawiera informacje istotne dla mieszkańców i ich wspólnot, a także organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarczych na temat kosztów, terminów realizacji i miejsc lokalizacji inwestycji samorządowych
Uzasadnienie dla starań o „rynkowe” formy dofinansowania działalności	WPI stanowi punkt wyjścia dla ubiegania się o kredyty komercyjne w bankach oraz emisji obligacji samorządowych z przeznaczeniem na realizację konkretnych zadań inwestycyjnych
Uzasadnienie dla starań o „instytucjonalne” formy dofinansowania działalności	WPI stanowi punkt wyjścia dla ubiegania się o środki z budżetu państwa oraz środki z funduszy pomocowych UE (a także inne niż unijne, np. w ramach Mechanizmu Norweskiego) na realizację inwestycji samorządowych
Uzasadnienie dla starań o „partnerskie” formy dofinansowania działalności	WPI stanowi punkt wyjścia dla ubiegania się o współfinansowanie w ramach partnerstwa prywatno-publicznego

Źródło: oprac. własne na podst. Ziółkowski, 2005, s. 107.

Wieloletni program inwestycyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013 (WPIWD) składa się z dwóch mniej więcej zespolonych ze sobą części, tj. części opisowej, wskazującej na zakres oraz kontekst programu, jaki tworzą fundusze unijne i inne dokumenty programowe województwa oraz części planistycznej zawierającej zasadnicze założenia WPIWD ze wskazaniem na konkretne cele inwestycyjne. Już na początku dokumentu wskazuje się, że realizacja projektów zadań znajdujących się na liście priorytetowej inwestycji umożliwi: (1) budowę i modernizację infrastruktury technicznej regionu, (2) zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej i zwiększenie retencji wód, (3) modernizację obiektów oświaty, kultury i ochrony zdrowia oraz (4) podniesienie poziomu świadomości społeczeństwa informacyjnego (WPIWD, s. 3). Autorzy WPIWD, wskazawszy naturalne odniesienia treści dokumentu do ram strategicznych zawartych w innych aktach regionalnych, stwierdzają, że „program umożliwi przyznanie wsparcia różnorodnym rodzajom inwestycji, które zostały określone m.in. w wyniku szeroko prowadzonych konsultacji oraz uzgodnień z jednostkami i środowiskami zaangażowanymi w rozwój województwa dolnośląskiego” (WPIWD, s. 5). Przy tej okazji, odnosząc się po raz kolejny do kluczowej dla przyszłości regionu problematyki dialogu i partycypacji obywateli w publicznych procesach decyzyjnych, należy wskazać, iż należałoby dołożyć starań, aby w przyszłości tego rodzaju lakoniczne stwierdzenia zastępowane były dokładną charakterystyką odbytych konsultacji. W szczególności należałoby zadbać o to, aby w treści dokumentów strategicznych znajdowały się odpowiednie informacje lub przynajmniej czytelne odnośniki do łatwo dostępnych źródeł, gdzie znaleźć informacje na temat terminów konsultacji, ich



form, list uczestników etc. W przeciwnym wypadku ogólnikowe stwierdzenia mogą być odbierane jako próba zatajania informacji bądź manipulacji, bądź „dowód” na istnienie konfliktów interesów związanych np. z lobbieniem na rzecz określonych inwestycji. Ujmując rzecz inaczej – w sytuacji, gdy „szeroko prowadzone konsultacje” zostały zrealizowane w sposób rzetelny i nie budzący wątpliwości, warto pamiętać o ostatecznym dopełnieniu warunków przejrzystości procesu decyzyjnego poprzez upublicznienie dokładnych informacji o przebiegu tychże konsultacji. Co więcej, bardziej szczegółowe informacje o dobrze przeprowadzonych konsultacjach mogą być wykorzystane do zarządzania wizerunkiem władz wykonawczych regionu. To właśnie dzięki podobnemu postępowaniu w konkretnych przypadkach, zwłaszcza zaś wówczas, gdy w grę wchodzi sprzeczne interesy grupowe, można sukcesywnie budować zaufanie w regionie, co z kolei, jak można się spodziewać, przyczyniłoby się zarazem do wzmocnienia, raczej dotąd mizernego, społeczeństwa obywatelskiego na Dolnym Śląsku.

W punkcie 2. WPIWD, poświęconym syntezie sytuacji społeczno-gospodarczej województwa dolnośląskiego, oprócz szeregu przywoływanych zwykle przy podobnych okazjach danych statystycznych, podaje się również istotną informację dotyczącą stanu infrastruktury. Z uwagi na wagę tego dość krótkiego komunikatu pragniemy przywołać go w większym fragmencie. Stwierdza się mianowicie, co następuje: „Województwo dolnośląskie w porównaniu z regionami krajów UE charakteryzuje się niskim poziomem infrastrukturalnego wyposażenia, a co za tym idzie – ilością i jakością oferowanych usług. Dotyczy to praktycznie wszystkich podsystemów infrastruktury, a w szczególności infrastruktury transportowej, urządzeń ochrony środowiska i przeciwpowodziowej oraz infrastruktury wspomagającej rozwój społeczeństwa informacyjnego. Także infrastruktura związana z edukacją, kulturą (w tym stan obiektów i terenów dziedzictwa kulturowego) oraz turystyką odstaje od standardów europejskich i wymaga znacznych nakładów. Stąd też istniejący stan i funkcjonowanie infrastruktury stanowią czynnik ograniczający możliwości sprostania przez region dolnośląski presji konkurencyjnej. Wskazać ponadto należy na wyraźne zróżnicowanie w tej sferze między metropolią wrocławską a obszarami wiejskimi i małymi miastami. Miasto Wrocław jednak w porównaniu z podobnymi ośrodkami miejskimi w krajach Unii Europejskiej posiada ubogą i zniszczoną infrastrukturę, zwłaszcza transportową. Przestrzenne zróżnicowanie wyposażenia infrastrukturalnego oraz brak obszarów szybkiego wzrostu (*gate-way-cities*) wpływa zatem dodatkowo na zmniejszenie

szans rozwojowych regionu”²¹ (WPIWD, s. 9). Dalej zaś jest mowa o tym, że najbardziej istotnym problemem regionu jest słabo rozwinięta infrastruktura transportowa, zwłaszcza drogowa. Równie istotnym i narastającym problemem jest brak infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, który najbardziej dotyka ludności na terenach trapiionych już od lat szeregami patologii i dysfunkcji – na wsiach i w mniejszych ośrodkach miejskich. Warto tu dodać, że wykluczenie informacyjne, bo o nim mowa, odbija się na mocno już przecież ograniczonych szansach życiowych młodzieży z tychże terenów i środowisk.

Innym poważnym wyzwaniem inwestycyjnym jest stworzenie nowoczesnego i skutecznego systemu ochrony przed powodzią, która jest w regionie „ograniczona z powodu niedostatecznych nakładów na utrzymanie obiektów oraz inwestycje, a także działań prewencyjnych. Powódzie, a w konsekwencji także ich skutki, można znacznie ograniczyć dzięki odpowiedniemu systemowi wałów przeciwpowodziowych oraz zbiorników retencyjnych i suchych. System zabezpieczeń przeciwpowodziowych w regionie jest wyeksploatowany (pochodzi głównie z lat 1915–1936). Pomimo trwającej faktycznie od 2003 r. realizacji rządowego Programu dla Odry – 2006, nadal należy uznać za niewystarczający system ochrony przeciwpowodziowej” (WPIWD, s. 11).

Kolejny, wskazywany w WPIWD przykład drastycznego niedoinwestowania, a co za tym idzie – niewykorzystywania atutów Dolnego Śląska, odnosi się do dziedzictwa kulturowego i infrastruktury turystycznej: „obiekty kultury i dziedzictwa kulturowego oraz obiekty infrastruktury turystycznej niejednokrotnie nie są w stanie wspomagać rozwoju społecznego i gospodarczego regionu oraz jego miejscowości miejskich i wiejskich. (...) Atrakcyjność regionu wspomagają także liczne obiekty zabytkowe. Niestety, większość z nich jest w złym stanie technicznym, a region jako całość nie jest odpowiednio promowany zarówno w kraju, jak i poza jego granicami. Kolejną przeszkodą wzrostu atrakcyjności turystycznej województwa jest zły stan infrastruktury drogowej, brak odpowiedniego oznakowania obiektów turystycznych, brak jednolitego systemu informacji turystycznej (zwłaszcza w Internecie). Nie wykorzystano także – jak dotychczas – możliwości w zakresie turystyki górskiej oraz sportów zimowych” (WPIWD, s. 11).

W punkcie 3. WPIWD zawarto odniesienia do aktualnych w chwili tworzenia aktualnej wersji WPIWD dokumentów programowych samorządu województwa, tj.: Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, Regionalnej Strategii Innowacji, Regionalnej Strategii Promocji Rozwoju i Eksportu, Programu Rozwoju Infrastruktury Transporto-

²¹ Ten oraz inne wskazane obszary problemowe zostały, z grubsza rzecz biorąc, odzwierciedlone w treści punktu 7. WPIWD, gdzie wskazuje się na zadania priorytetowe oraz rezerwowe.



wej i Komunikacji dla Województwa Dolnośląskiego oraz Programu małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim.

W zawartych w punkcie 4. WPIWD prognozach budżetowych na lata 2007–2013 dla województwa dolnośląskiego nie przewidziano, bo i trudno było to wówczas zrobić, spowolnienia wzrostu gospodarczego, które stało się udziałem Dolnego Śląska. Sytuacja ta powinna zostać uwzględniona w przyszłości, zwłaszcza w kontekście działań odnoszących się do poziomu zadłużenia regionu, do którego to wątku powrócimy poniżej, odnosząc się do tej kwestii w sposób generalny. Uznaliśmy bowiem, że z uwagi na stosunkowo już krótki okres obowiązywania WPIWD szczegółowa analiza składników wydatków oraz źródeł, z których pochodzą środki, nie wniosłaby do (dawno zresztą odbytej) dyskusji nic nowego, zaś ewentualne możliwe korekty pozostawić należy praktykom, którzy dostosowują przecież założenia WPIWD do realnych możliwości województwa w danym roku budżetowym. Zamiast tego warto natomiast nieco uwagi poświęcić samej koncepcji budżetu województwa.

Mając na uwadze aplikacyjność naszej analizy, warto powtórzyć i rozwinąć te jej wątki, które stanowią bliskie tło naszych rekomendacji. Po pierwsze, jak już wielokrotnie wspominaliśmy, analiza materiałów odnoszących się do dokumentów strategicznych województwa skłania przede wszystkim do sformułowania wniosku o niedostatecznym dostosowaniu przebiegu procesów podejmowania decyzji do wymogów nowoczesności. Mówiąc konkretniej, chodzi o to, że tzw. rządzenie wielopasmowe (*governance*) znajduje się na Dolnym Śląsku ledwie w powijakach, a nieliczne próby, które podejmuje się w tym zakresie, są wciąż mało przekonujące i dają się w zasadzie sprowadzić do warstwy deklarytywnej. Mając na uwadze dobro regionu, należałoby jak najszybciej pozbyć się tej swoistej niemocy i podjąć rzeczywiste i efektywne działania zmierzające do włączenia w procesy podejmowania decyzji jak największej liczby aktywnych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych, zinstytucjonalizowanych i nieformalnych. Tylko w ten sposób można rozsądnie myśleć o pomyślnej przyszłości Dolnego Śląska wśród innych regionów krajowych i europejskich.

Kolejną kwestią, do której warto się odnieść, mając na uwadze współczesne kłopoty władz samorządowych z zadłużeniem wynikającym m.in. z realizacji planów inwestycyjnych, jest sama idea struktury samorządowego budżetu. Nieco ubiegając dalszy wywód – jest to pomysł, którego realizacja wymagałaby oczywiście zmian ustawowych. Warto go jednak co jakiś czas przypominać. Chodzi o ideę bardziej konsekwentnego wyodrębnienia tzw. budżetu operacyjnego (administracyjnego) i majątkowego, które to rozwiązanie stosowane jest w wielu krajach Europy (zob. np. Borodo, 2010; Rudzka-Lorentz, Sierak, 2005,

s. 171–181). Do wydatków budżetu administracyjnego zalicza się bieżące koszty osobowe i rzeczowe oraz koszty utrzymania budynków. Natomiast do budżetu majątkowego zalicza się koszty spłaty zadłużenia i wydatki inwestycyjne. Dobry przykład stanowi konstrukcja stosowana w Niemczech (zob. Borodo, 2010). Dla przykładu w Monachium w uchwale budżetowej ustalane są w sposób wydzielony:

- dochody i wydatki budżetu administracyjnego,
- dochody i wydatki budżetu majątkowego,
- plan finansowo-gospodarczy szpitali,
- kwota kredytu na inwestycje i przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach budżetu majątkowego i w sferze gospodarki własnych przedsiębiorstw miejskich,
- stawki podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości i podatku przemysłowego,
- wysokość kredytów kasowych (związanych z bieżącą płynnością) budżetu miasta, szpitali i własnych przedsiębiorstw (ibidem).

Konstrukcja taka pozwala uniknąć pułapki, w którą wpadało część polskich samorządów. Mówiąc najkrócej, chodzi tu o przykładową sytuację, w której sfinansowanie określonego zobowiązania, np. indeksacji wynagrodzeń określonej grupy zawodowej, było realizowane ze środków pochodzących z kredytów, zaś w kolejnych latach, w celu zrównoważenia budżetu, zachodziła potrzeba zaciągania nowych zobowiązań dłużnych lub redukcji wydatków inwestycyjnych. Jak argumentują niektórzy autorzy, występujących przy tego typu okazjach zagrożeń można by uniknąć, wprowadzając zmianę systemową w postaci rozdzielenia budżetu operacyjnego i majątkowego. Przyjęcie takiego rozwiązania na poziomie systemowym mogłoby stanowić pewniejszą barierę nadmiernego wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, a zarazem zmuszałoby do efektywniejszego gospodarowania środkami bieżącymi (Rudzka-Lorentz, Sierak, 2005, s. 171). Tymczasem „ustawa o finansach publicznych z 2009 r. nie wprowadza budżetu bieżącego i majątkowego jako dwóch względnie samodzielnych części uchwały budżetowej, a jedynie dzieli dochody i wydatki na bieżące i majątkowe. Powyższa regulacja, dotycząca struktury budżetu samorządowego, oznacza, że w uchwale budżetowej występują: dochody i wydatki bieżące, dochody i wydatki majątkowe oraz przychody i rozchody. Zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i tzw. wolne środki. Przepis ten – który ma zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych na 2011 r. – potwierdza potrzebę stosowania zasady równowagi w stosunku do budżetu bieżącego. Praktykowanie tej zasady w samorzą-



dach trzeba zaaprobować, zrównoważone finanse samorządowe to znacznie lepsze rozwiązanie niż niekontrolowane deficyty i rosnące zadłużenie” (Borodo, 2010).

3.3 Wojewódzki plan gospodarki odpadami województwa dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015

Ocenę dalszej przydatności Wojewódzkiego planu gospodarki odpadami województwa dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015 (WPGOWD) pozornie ułatwia fakt, że, jak zapowiada rząd, 1 stycznia 2010 ma wejść w życie ustawa o odpadach. W takiej sytuacji najbardziej oczywistym działaniem jest dostosowanie przyszłej wersji WPGOWD do zmian ustawowych, które pojawią się w niedalekiej przyszłości. Na razie ich stosunkowo najbardziej czytelną wersję zawierają Założenia projektu ustawy o odpadach²². Trudno natomiast odnosić się do zdecydowanie bardziej „technicznego” w swej treści Projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach z 10 kwietnia 2009 roku²³. Siłą rzeczy zatem skazani jesteśmy na ogólnikowość – dopóki światła dziennego nie ujrzy nowa regulacja. W tej sytuacji tym wyraźniej zdajemy sobie sprawę z ułomności naszej krótkiej analizy dotyczącej tak ważnej, a zarazem szerokiej problematyki. Mamy jednocześnie nadzieję, iż nasz głos wzbogaci dyskusję nad dostosowaniem Dolnego Śląska do nowych wyzwań, którą, jak należy się spodziewać, od dłuższego czasu toczą w naszym regionie praktycy obserwujący doniesienia płynące z decyzyjnego centrum.

Zgodnie ze wzorcem zawartym w dotychczas obowiązujących regulacjach prawnych w WPGOWD można odnaleźć informacje odnoszące się do ośmiu bloków zagadnień, które przedstawiamy w treści tabeli 10.

²² Zob. Założenia projektu ustawy o odpadach stanowiące transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. U. L 312 z 22.11.2008, str. 3) z dnia 25 lutego 2010, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2010_03/85954f23d8a59332b37870b8c4c81fb0.pdf, odczyt z dnia 03.10.2010.

²³ Zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, http://www.mos.gov.pl/kategoria/2259_projekt_ustawy_o_zmianie_ustawy_o_odpadach_oraz_o_zmianie_innych_ustaw/n z dnia 10 kwietnia 2009, odczyt z dnia 03.10.2010.



Tabela 10. Elementy składowe planów gospodarki odpadami

Rodzaj podejmowanej problematyki	Uszczegółowienie
Opis aktualnego stanu gospodarki odpadami	Wyszczególnienie informacji dotyczących: a) rodzajów, ilości i źródeł wytwarzanych odpadów, które mają być poddane procesom odzysku lub unieszkodliwiania, b) podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, c) rozmieszczenia istniejących instalacji do zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, d) identyfikacji problemów w zakresie gospodarowania odpadami
Wyszczególnienie celów w zakresie gospodarki odpadami	Wskazanie na przewidywane terminy realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami
Prognozy na przyszłość w zakresie gospodarki odpadami	Informacje dotyczące zarówno przewidywanej skali wytwarzania odpadów, jak i gospodarowania nimi
Określenie zadań w gospodarce odpadami	Wykazanie, w jaki sposób realizacja zadań wpłynie na poprawę sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami
Harmonogram działań	Wskazanie na rodzaje planowanych przedsięwzięć oraz terminy ich realizacji
Informacje nt. instrumentów finansowych, które posłużą do realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami	Wyszczególnienie informacji dotyczących: a) informacji dotyczących źródeł finansowania planowanych działań, b) harmonogramu rzeczowo-finansowego działań zmierzających do zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ich ilości oraz intensywności, oddziaływania na środowisko, a także prawidłowego gospodarowania wytworzonymi odpadami
Składowe systemu gospodarowania odpadami	Informacje dotyczące skoordynowanych ze sobą działań związanych ze: zbiórką, transportem oraz odzyskiem i unieszkodliwianiem wytworzonych odpadów
Składowe systemu monitoringu gospodarki odpadami	Informacje dotyczące sposobów pozyskiwania informacji oraz oceny realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami, zawierające zasady monitoringu – zarówno bieżącego stanu środowiska, jak i stopnia realizacji planu i założonych efektów ekologicznych, a także odczuć i reakcji społeczności lokalnych

Źródło: oprac. własne na podst. Bukowski, 2006, s. 24.

Powtórzmy, najbardziej oczywisty wniosek, który – choć dość błahy – powinien w niniejszym opracowaniu zostać sformułowany, dotyczy potrzeby weryfikacji harmonogramu WPGOWD, który od początku przyszłego roku musiał będzie uwzględniać treść nowej regulacji.



Kolejna podobna uwaga dotyczy zbędnej, w naszej ocenie, części pierwszej WPGOWD. W tej części zawarto, w znakomitej większości, standardowe dane nt. charakterystyki województwa, które występują w wielu innych dokumentach strategicznych województwa. W przyszłości analogiczne informacje, zawierane w przyszłych planach gospodarki odpadami, jeśli miałyby więcej wnosić do treści tych dokumentów, powinny być lepiej sprofilowane. Najkrócej rzecz ujmując, chodzi o zamieszczanie w tego typu planach takich informacji, które w sposób wyraźniejszy i bardziej jednoznaczny uwypuklałyby te elementy charakterystyki województwa, które w sposób istotny warunkują zarówno skalę i specyfikę wytwarzanych odpadów, jak i pozwalają na wyraźniejsze uchwycenie logicznego porządku działań, które należałoby podejmować z myślą o działaniach gospodarki odpadami dobrze dopasowanych do potrzeb województwa i odpowiednio skoordynowanych. Innymi słowy, opis otoczenia zewnętrznego, jakim dla omawianej polityki sektorowej są uwarunkowania występujące na terenie Dolnego Śląska, powinien stanowić wyraźny kontekst dla charakteryzowanego w treści tego dokumentu systemu gospodarowania odpadami.

W przyszłości warto także pokusić się o bardziej kompleksową analizę aktualnego stanu rzeczy. W omawianym dokumencie zwracają np. uwagę sformułowania w swoisty sposób optymistyczne. Jedno z nich, m.in. z uwagi na wagę problemu dzikich wysypisk, a także w kontekście nowej regulacji, przytaczamy w obszerniejszym fragmencie: „wraz ze wzrostem indywidualnych dochodów mieszkańców, PKB, poziomu dobrobytu i konsumpcji, jaki obserwowany jest w kraju, a w większym stopniu na Dolnym Śląsku, następuje wzrost wytwarzania odpadów komunalnych, co potwierdzają dane i wyniki badań prowadzonych we wszystkich krajach europejskich. Należy ponadto podkreślić, że jednostkowe ilości odpadów przypadające na mieszkańca Dolnego Śląska są znacznie wyższe niż średnie krajowe, co wskazuje na wyższy standard życia w województwie dolnośląskim. Wg GUS (...) wynika, że ponad dwukrotnie wyższe ilości odpadów zbierane są z terenów miast (383 kg/M/rok w roku 2007) niż wsi (178 kg/M/rok)” (WPGOWD, s. 19). Wymowa przytoczonego fragmentu jawić się może jako jeszcze bardziej dwuznaczna, gdy odnieśliśmy go do zdania umieszczonego o stronę wcześniej: „w 2001 r. wprowadzono opłaty za składowanie odpadów komunalnych i od tego roku statystyki wykazywały zmniejszenie masy odpadów zbieranych, pomimo że wcześniej obserwowano wzrost masy zbieranych odpadów. Do innych przyczyn można również zaliczyć:



- niekontrolowane usuwanie części odpadów poza oficjalnym systemem odbierania odpadów od mieszkańców (nie osiągnięto zakładanego poziomu 100 % odbierania odpadów od mieszkańców), jednak wraz ze wzrostem liczby mieszkańców objętych systemem odbierania powinna zwiększać się ilość odpadów odbieranych,
- usuwanie odpadów na dzikie wysypiska, które wciąż powstają pomimo bieżących prac likwidacyjnych prowadzonych przez gminy,
- zagospodarowywanie części odpadów przez mieszkańców, np. poprzez własne kompostowanie lub przeznaczenie na karmę dla zwierząt gospodarskich” (WPGOWD, s. 18).

Mając na uwadze sformułowania podobne do powyższego, w przyszłości należałoby nie tylko plan usystematyzować w sposób adekwatny do schematu widocznego w podobnych dokumentach wielu innych jednostek samorządowych (zob. tabela 5), ale również warto postarać się o dalej idące analizy oraz śmielsze wnioski. Dotyczy to zwłaszcza problematyki masowego, wręcz „dzikiego zagospodarowywania” odpadów. Skutkuje to zarówno szybką degradacją zasobów przyrodniczych województwa, jak i postępującą dewastacją nie tylko walorów turystycznych, ale i walorów estetycznych Dolnego Śląska. Procesu tego nie sposób zresztą przeoczyć, nawet gdy nie dysponuje się specjalnie wyszukanyymi narzędziami badawczymi oraz odpowiednimi środkami na monitoring. Skutki tego stanu rzeczy są, mówiąc krótko, powszechnie widoczne, choć zapewne nie przez wszystkich jego „interesariuszy” oceniane są negatywnie. Wśród wielu przyczyn zaistniałej sytuacji jedną z najważniejszych wydaje się niski poziom kompetencji kulturowych w regionie.

W ten sam sposób należałoby podsumować te fragmenty planu, które mówią o gospodarce odpadami surowcowymi, opakowaniowymi, wielkogabarytowymi, budowlanymi, zielonymi czy niebezpiecznymi. W uproszczeniu wymowa treści planu jest w tych przypadkach następująca: na terenie województwa robi się w tym zakresie sporo, nie są jednak osiągane założone wcześniej cele, a także nie prowadzi się odpowiedniej dokumentacji w zakresie gospodarki odpadami. Sformułowania te mają w istocie charakter kluczowy i choć w dalszej części omawianego dokumentu podaje się już odseparowane dane dotyczące tych odpadów, które w regionie udało się zebrać, zagospodarować i/lub przetworzyć oraz zewidencjonować, to wydźwięk całości pozostaje ten sam – na terenie Dolnego Śląska nie radzimy sobie w stopniu dostatecznym z polityką gospodarki odpadami. Mając w pamięci przywołane informacje, trudno także poważnie mówić o profesjonalnym monitoringu tej ważnej, a w zaistniałej obecnie sytuacji w zasadzie kluczowej, polityki sektorowej na Dolnym Śląsku. Kluczowej, ponieważ trudno przecież rozsądnie myśleć o dalszym rozwoju, budowie infrastruktury, kreowaniu i wspieraniu innowacji, zachęcaniu inwesto-



rów, rozwijaniu kultury i turystyki, czy powstawaniu społeczeństwa obywatelskiego bez uporania się z kluczowym problemem zaśmiecenia regionu i pogłębiającej się degradacji jego zasobów przyrodniczych.

Mając to w pamięci, należałoby w przyszłości postarać się o nieco bardziej nowatorską analizę zarówno stanu istniejącego, jak i założeń na przyszłość, zgodnie, rzecz jasna, z wszystkimi „wymogami sztuki” w interesującym nas obszarze zagadnień. Unikać natomiast należy formalizmu, zwłaszcza takiego, którego „produkt” może być uznawany za narzędzie może nie tyle manipulacji, co mniej lub bardziej zręcznej praktyki polegającej na swoistym „osierocaniu” istotnych problemów²⁴. Można bowiem odnieść wrażenie, że w zasadzie trudno wskazać na podmioty w sposób jednoznaczny odpowiedzialne za porażki naszego województwa w gospodarce odpadami. Dlatego w przyszłych wersjach planu gospodarki odpadami warto może dodatkowo, oprócz dostosowania planu do ogólnego schematu (zob. tabela 5), dokonać pomocniczej klasyfikacji najważniejszych problemów oraz wyzwań gospodarki odpadami na Dolnym Śląsku. W klasyfikacji takiej można by wyodrębnić problemy o charakterze: (1) prawno-instytucjonalnym, (2) finansowym, (3) logistyczno-organizacyjnym i technologicznym oraz (4) kulturowo-świadomościowym. Zasadność wyodrębniania tych właśnie wymiarów interesującej nas problematyki jest wsparta regionalnymi badaniami empirycznymi, przeprowadzonymi wprawdzie na stosunkowo niewielkiej próbie. Jednak fakt, że badania te prowadzono stosunkowo niedawno na terenie Dolnego Śląska, a otrzymane wyniki okazały się interesujące, zainspirował nas do wykorzystania niektórych konkluzji w schemacie umieszczonym poniżej (por. Ferens, Lejcuś, Trojanowski, 2008, s. 113–119). Krótką charakterystykę elementów składowych proponowanego podejścia zawiera treść tabeli 11.

²⁴ Dawniej mówiono w takich przypadkach o skłonności do „prywatyzowania” sukcesów oraz „upubliczniania” porażek.

Tabela 11. Schemat proponowanej klasyfikacji problemów w planach gospodarki odpadami

Rodzaj problemu	Charakterystyka
Prawno-instytucjonalny	Uwzględnienie nieadekwatności obowiązujących regulacji prawnych, uciążliwości i przewlekłości istniejących procedur administracyjnych oraz niewydolności i dysfunkcjonalności działających instytucji
Finansowy	Uwzględnienie, z jednej strony, zbyt wysokich kosztów poszczególnych rodzajów gospodarki odpadami, z drugiej zaś, skali dotkliwości sankcji finansowych za nieprzestrzeganie odpowiednich regulacji
Logistyczno-organizacyjny i technologiczny	Uwzględnienie organizacji odbioru, transportu, składowania, utylizacji odpadów oraz działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniego poziomu technologicznego poszczególnych procesów
Kulturowo-świadomościowy	Uwzględnienie: <ul style="list-style-type: none"> a) potocznego rozumienia ochrony środowiska, wiedzy Dolnoślązaków w tym zakresie, otrzymywanej w trakcie edukacji oraz w kontaktach z instytucjami publicznymi, b) przeważających wśród mieszkańców ocen doniosłości problemu ochrony zasobów przyrodniczych, c) potocznych wyobrażeń o gospodarowaniu odpadami, d) codziennych nawyków związanych z wytwarzaniem, sortowaniem, składowaniem oraz przetwarzaniem odpadów

Źródło: oprac. własne na podst. Ferens, Lejcuś, Trojanowski, 2008, s. 113–119.

W kolejnej wersji planu elementy proponowanego schematu powinny być oczywiście dostosowane do warunków, jakie stworzy zapowiadana ustawa. Wedle informacji zawartych na stronach Ministerstwa Środowiska „w nowym systemie gminy będą przeprowadzały przetargi na odbiór odpadów, gospodarowały środkami pochodzącymi z opłat pobieranych od mieszkańców za odpady (tak jak za wodę czy ścieki), a od firm egzekwowały odpowiednią jakość usług (odpowiednie zagospodarowywanie odpadów zgodne z prawem)”. W wariantcie tym gmina z mocy ustawy niejako przejęłaby obowiązki w tym zakresie, które dotychczas ciążyły na właścicielach nieruchomości, zaś mieszkańcy płaciliby „podatek śmieciowy”.



Wnioski i rekomendacje

W tej części chcielibyśmy w sposób ogólny i całościowy przedstawić zalecenia, które uzasadniają podjęcie prac nad aktualizacją analizowanych przez nas dokumentów o charakterze programowym i strategicznym.

A. Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku

- aktualizacja diagnozy społeczno-gospodarczej województwa dolnośląskiego
- wydzielenie wskazanego w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego horyzontu czasowego (do 2015 r.)
- zgodność z dokumentami strategicznymi opracowanymi na poziomie krajowym (Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, strategie sektorowe, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie)
- zgodność z planem zagospodarowania przestrzennego województwa
- zgodność z dokumentami szczebla europejskiego, przede wszystkim z odnowioną Strategią Lizbońską oraz Strategią Goeteborską
- modyfikacja struktury dokumentu – diagnoza ogólna (układ przestrzenno-funkcjonalny, struktura administracyjna, struktura osadnicza (zgodnie z Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego), struktura wiekowa ludności, podstawowe dane demograficzne, prognoza demograficzna, struktura osób pracujących, aktywność zawodowa mieszkańców, dane dotyczące bezrobocia (stopa bezrobocia, struktura, porównanie z danymi odnoszącymi się do całego kraju), pozycja gospodarcza regionu (procentowy udział regionu w wytwarzaniu PKB, syntetyczny wskaźnik konkurencyjności województw, ocena atrakcyjności inwestycyjnej województw)
- aktualizacja analizy SWOT
- jasne określenie wizji rozwoju
- konsolidacja i zmiana działań w poszczególnych celach
- silniejsze zaakcentowanie czynnika ludzkiego

B. Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015

- ze względu na przyjęcie programu w kwietniu 2010 roku, jest on w dużej mierze aktualny



- należy zwrócić większą uwagę na:
 - zabezpieczenie przeciwpowodziowe
 - konieczność wdrożenia krótko- i długoterminowego programu poprawy stanu technicznego wałów i urządzeń ochrony przed powodzią
 - wdrożenie zdalnego monitoringu pracy urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i przesyłanie otrzymanych danych do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW)
- aktualizacja Programu Edukacji Ekologicznej
- poprawa świadomości ekologicznej mieszkańców Dolnego Śląska

C. Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego

- ze względu na nowe uwarunkowania społeczno-gospodarcze, związane przede wszystkim z akcesją Polski do Unii Europejskiej, dokument ten jest nieaktualny
- aktualizacja części diagnostycznej
- aktualizacja pod kątem dostosowania do nowych dokumentów na poziomie unijnym i krajowym
- większy nacisk na znaczenie kapitału kulturowego jako „dobra rzadkiego”
- większy nacisk na walory architektoniczne i krajobrazowe
- zwrócenie uwagi na trendy rozwojowe wyznaczające przyszłe potrzeby mieszkańców wsi
- aktualizacja analizy SWOT
- podkreślenie specyficznych potrzeb regionów funkcjonalnych

D. Dolnośląska Strategia Innowacji

- właściwe, merytoryczne, a nie polityczne i klientelistyczne, dobranie składu Regionalnego Komitetu Sterującego i grup roboczych, które będą odpowiedzialne za nowelizację DSI przy przemyślanym uwzględnieniu udziału ekspertów zewnętrznych
- zaprojektowanie DSI w oparciu o logikę tworzenia tego typu dokumentów, tj. cele-metody-środki oraz podmioty odpowiedzialne za ich realizację, a także monitoring wdrażania zarówno na poziomie założeń, celów, jak i konkretnych projektów
- wzmocnienie działań związanych ze wsparciem internacjonalizacji firm, w tym głównie młodych, działających w inkubatorach akademickich lub tych, które zakończyły okres inkubacji (targi, wystawy, giełdy kooperacyjne)



- wsparcie i preferencja dla działań sieciowych (EIT, DAIP, klastry – Nutribiomed)
- wzmocnienie działań koordynacyjnych i inicjatorskich związanych z przedsiębiorczością akademicką i wynikających z Agendy Oslo. W związku zatem z faktem, iż znajomość zagadnień i zawartości Agendy Oslo nie jest w Polsce, a na Dolnym Śląsku w szczególności, znana, wymienię tylko te jej elementy, które kładą nacisk na konieczność współdziałania szkół wyższych z władzami publicznymi szczebla regionalnego lub/i lokalnego. Do tych działań należy zaliczyć (Oslo Agenda, 2006):
 - Działanie A5 i A6: Utworzenie komitetów sterujących na poziomie regionalnym, w skład których wchodziłyby podmioty biorące udział w edukacji z zakresu przedsiębiorczości (administracja publiczna, przedsiębiorstwa, placówki edukacyjne, studenci itp.). Komitety te będą miały za zadania przyjąć cele z zakresu nauczania przedsiębiorczości oraz składać sprawozdania z osiągniętych postępów.
 - Działanie B5: Stymulowanie przez ściśle ukierunkowanie środków publicznych projektów pilotażowych dla szkół wyższych (choć nie tylko) z zakresu przedsiębiorczości. Ostatecznym celem będzie upowszechnianie dobrych praktyk oraz zachęcenie do wprowadzania sprawdzonych metod w największej liczby szkół.
 - Działanie B7: System grantów z funduszy publicznych na tworzenie centrów przedsiębiorczości na uczelniach oraz tworzenia sieci między nimi. Ośrodki te miałyby wśród swych założeń dysemniację wiedzy i umiejętności praktycznych przedsiębiorczości na różnych kierunkach (ujęcie interdyscyplinarne, zespoły interdyscyplinarne), a także wspieranie procesu komercjalizacji badań i wykorzystywania nowych pomysłów biznesowych; w końcu także budowanie powiązań uczelni z przedsiębiorstwami.
 - Działanie B9: Rozwój badań w celu oceny wpływu kształcenia z zakresu przedsiębiorczości.
 - Działanie C1: Zapewnienie specjalistycznych szkoleń dla nauczycieli akademickich prowadzących zajęcia z zakresu przedsiębiorczości.
 - Działanie C2: Opracowanie i przyjęcie innowacyjnych metod kształcenia nauczycieli w zakresie przedsiębiorczości.
 - Działanie D3: Rozpowszechnianie w szkołach tzw. dobrych praktyk opisujących sukcesy młodych przedsiębiorców, w celu poprawy wizerunku przedsiębiorców oraz wskazywania możliwych ścieżek rozwoju dla absolwentów.
 - Działanie D5: Badania kompetencji przedsiębiorczych wśród studentów jako



- części końcowej oceny programu lub kursu w zakresie przedsiębiorczości i oferowania im certyfikatu („prawo jazdy z zakresu przedsiębiorczości”).
- Działanie D6: Realne praktyki studenckie w przedsiębiorstwach, podczas których mają oni możliwość rozwinięcia i sprawdzenia swoich umiejętności przedsiębiorczych.
 - Działanie D7: Wspieranie zorganizowanych działań studenckich z zakresu tworzenia kół, stowarzyszeń organizacji na rzecz promocji przedsiębiorczości.
 - Działanie D9: Oferta kształcenia w zakresie przedsiębiorczości skierowana do grup defaworyzowanych. W szczególności młodych ludzi zagrożonych wykluczeniem społecznym (młodzież o niskich dochodach, młodzież zagrożona długoterminowym bezrobociem, uchodźcy, obcokrajowcy itp.).
 - Działanie D13: Przedsiębiorczość akademicka na studiach doktoranckich, która dawałaby możliwość wykreowania przyszłej kadry dydaktycznej na poziomie wyższym.
 - Działanie E1: Tworzenie wspólnot osób uczących się z misją wspierania ducha przedsiębiorczości poprzez budowanie więzi pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, z udziałem szkół, uczelni i przedsiębiorstw, jak również organizacji otoczenia biznesu.
 - Działanie E2: Wspieranie zaangażowania partnerów prywatnych w dziedzinie edukacji na rzecz przedsiębiorczości. Zaangażowanie to powinno być postrzegane przez firmy jako długoterminowa inwestycja oraz jako aspekt ich społecznej odpowiedzialności.
 - Działanie E4: Opracowanie lub wspieranie badań z zakresu poprawy zaangażowania pracodawców do współpracy z uczelniami.
 - Działanie F1: Prowadzenie kampanii informacyjnych dotyczących kreowania świadomości i rozumienia przedsiębiorczości w szerszym znaczeniu (nie tylko jako w formie prowadzenia działalności gospodarczej).

Są to tylko wybrane działania spośród wszystkich 47 przedstawionych przez Komisję Europejską. Wyłania się z nich szeroki wachlarz możliwości wpierania i kreowania świadomości i przedsiębiorczości wśród studentów oraz pracowników naukowych. Większość z tych zaleceń znajdzie zapewne odzwierciedlenie w wytycznych odnośnie przyszłej perspektywy finansowej 2014–2020, co jeszcze bardziej uzasadnia konieczność podjęcia prac i debat nad możliwością ich implementowania w województwie dolnośląskim,



- wspieranie mechanizmów budowy partnerstw i interdyscyplinarności badań i komercjalizacji prac badawczo-rozwojowych
- określenie nowych ról dla samorządu województwa wynikających z nowelizacji pakietu ustaw dotyczących nauki i szkolnictwa wyższego
- instytucjonalizacja Rady Innowacyjnej przy Marszałku i wyposażenie jej w odpowiednie kompetencje, w tym głównie w zakresie mechanizmów finansowego wsparcia młodych przedsiębiorców i innowatorów (uruchomienie zapisanych w DSI, a niewykorzystanych narzędzi typu: *Pójść za ciosem, Dolnośląski Certyfikat Działalności Innowacyjnej, Dolnośląski Kredyt Zaufania, Nagroda dla Młodego Innowatora*)
- instytucjonalizacja i zakorzenienie DCSR: określenie struktury, personelu, źródeł finansowania i zadań zgodnie z metodologią właściwą dla tworzenia niezależnych instytucji niewiększościowych/skonstruowanych
- właściwa i przemyślana dyseminacja wiedzy o DSI – nowa rola interesariuszy: mediów, kół studenckich, uczelni, izb gospodarczych, itp.
- oparcie się na rozwoju i potrzebach endogennych, a nie naśladowczych i zapożyczonych (zaraza Doliny Krzemowej)

E. Program Małej Retencji Wodnej dla województwa dolnośląskiego

- ewidencja obiektów małej retencji w województwie na koniec 2010 r. z podziałem na subregiony oraz z określeniem rodzajów funkcjonalności tych obiektów
- określenie przedmiotowego, podmiotowego i finansowego zintegrowanego systemu zarządzania zbiornikami retencyjnymi
- poszerzenie zakresu podmiotowego opracowującego nowelę PMRW, głównie o przedstawicieli Politechniki Wrocławskiej (budownictwo wodne), Uniwersytetu Wrocławskiego (geologia) i przedstawicieli Lasów Państwowych
- zintegrowanie działań i celów nowego PMRW z priorytetami i programami Klimatycznego KIC działającego w ramach EIT+, głównie w zakresie adaptatywnej gospodarki wodnej
- uwzględnienie roli bioróżnorodności w planowanych przedsięwzięciach inwestycyjnych związanych z budową i remontem zbiorników małej retencji
- ocena możliwości wypełniania przez zbiorniki małej retencji funkcji przeciwpowodziowych w kontekście permanentnych problemów zagrożeń powodziowych pojawiających się na terenie województwa dolnośląskiego



- w aspekcie rekomendacji przeciwpowodziowych: oczyszczenie i pogłębienie koryta Odry oraz oczyszczenie przestrzeni międzywala rzek Odry, Oławy i Widawy, (Raport... 2010, s. 27)
- uwzględnienie w noweli PMRW wytycznych Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz Ramowej Dyrektywy Przeciwpowodziowej
- ocena możliwości odtworzenia części terenów podmokłych (mokradeł)
- nowa polityka urbanizacyjna w miastach polegająca na budowie podziemnego systemu drenażu i łączenia go z ciekami małej retencji lub zbiornikami suchymi, w celu akumulacji i gospodarowania wodą pochodzącą z opadów atmosferycznych

F. Program Rozwoju Turystyki dla województwa dolnośląskiego

- znowelizowanie PRT w odniesieniu do perspektywy czasowej 2014–2020, związanej z nową alokacją środków europejskich
- bardziej jednoznaczne związanie atrakcyjności turystycznej i kulturowej regionu z budowaniem tożsamości jego mieszkańców
- wyższy priorytet dla promocji terenów przemysłowych, szczególnie na tych terenach, na których odnotowuje się niekorzystne wskaźniki rynku pracy (wysoka stopa bezrobocia, wysoki wskaźnik bierności zawodowej, wysoki wskaźnik bezrobocia długookresowego, niski wskaźnik aktywności zawodowej): Wałbrzych i okolice, powiat legnicki, Bielawa, Nowa Ruda
- dywersyfikacja i uatrakcyjnienie oferty kulturowo-turystycznej poprzez budowę obiektów multimedialnych i interaktywnych (np. Muzeum Powstania Warszawskiego, Centrum Nauki Kopernik w Warszawie, Dom Karola Wojtyły w Wadowicach)
- rozwój turystyki w oparciu o komunikację wodną
- koordynacja oraz dywersyfikacja przedmiotowa usług turystycznych wyższego rzędu (*wellness* i *spa*) w odniesieniu do turystyki motywacyjnej, biznesowej i weekendowej
- budowa i rozbudowa lokalnych lotnisk (Legnica, Jelenia Góra, Lubin),
- nowe priorytety działań związane z organizacją Mistrzostw Europy w piłce nożnej mężczyzn Euro 2012
- widoczny jest permanentny brak szybkiego połączenia drogowego i kolejowego z Warszawą



- rozwój usług w zakresie turystyki rodzinnej i przejazdowej poprzez zwiększenie podaży usług rozrywkowych i edukacyjnych dla dzieci i rozbudowę bazy hostelowej (dla turysty mniej zamożnego)
- utworzenie zintegrowanego systemu zarządzania informacją turystyczną (w tym kulturową i komunikacyjną) dla turystów obcojęzycznych
- dalsza zintegrowana i celowana (dedykowana) promocja tzw. markowych produktów turystycznych regionu
- budowa i rozbudowa infrastruktury dla osób niepełnosprawnych w odniesieniu do sektora turystyki zdrowotnej i uzdrowiskowej
- przeprowadzenie badań potrzeb szkoleniowych w regionalnej gospodarce turystycznej (podniesienie ich jakości, kompetencji pracowników, w tym kompetencji językowych)
- przeprowadzenie badań określających wpływ inwestycji w zakresie turystyki i kultury na regionalny i lokalne rynki pracy, w tym dokonywanych w oparciu o środki europejskie
- popularyzacja rozumienia i stosowania pojęcia innowacyjności usługowej w sektorach turystycznych, w związku z nową definicją innowacyjności OECD i Komisji Europejskiej, w celu zwiększenia możliwości aplikacyjnych w przyszłej perspektywie finansowej UE lat 2014–2020, a zatem wykazania związków na linii: innowacja (innowacyjność) – usługa turystyczna – usługa kulturowa

G. Projekt zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego

Potrzeby podjęcia lub zintensyfikowania działań w zakresie:

- traktowania czynników kulturowych w sposób bardziej autonomiczny (z uwzględnieniem szerokich konotacji związanych z funkcjonowaniem habitatów społecznych),
- spójności oraz stabilizacji systemu ochrony obszarów o wysokich walorach przyrodniczo-krajobrazowych oraz kulturowych, a także wypracowania związanych z nim polityk ochrony różnorodności przyrodniczej i krajobrazowej,
- koordynacji elementów programów rozwojowych województwa oraz studiów warunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i strategii gminnych,
- równoważenia presji na wykorzystanie zasobów środowiska i otwartych przestrzeni z wysokimi walorami przyrodniczo-krajobrazowymi i kulturowymi dla potrzeb rozwoju mieszkalnictwa, przemysłu i górnictwa, a także rekreacji i turystyki,



- wygenerowania szybszego postępu w eliminacji zagrożeń dla ilości i jakości zasobów wód podziemnych i powierzchniowych oraz innych komponentów środowiska,
- zapobiegania procesom dekapitalizacji zabytkowych zespołów zabudowy miejskiej i wiejskiej, zwłaszcza w ośrodkach o osłabionej dynamice rozwoju,
- odrobienia opóźnień w rekultywacji i ponownego zagospodarowania terenów zdezastowanych i zdegradowanych,
- zahamowania negatywnych procesów suburbanizacji, szczególnie wokół Wrocławia i innych dużych miast,
- zrównoważenia rozwoju podstawowych ośrodków układu osadniczego województwa przy zachowaniu wzrostu Wrocławia i wrocławskiego obszaru funkcjonalnego,
- łągodzenia skali zróżnicowań w rozwoju demograficznym i społeczno-gospodarczym województwa,
- pełniejszego wykorzystania potencjału turystycznego i uzdrowiskowego oraz większej dostępności głównych miejscowości turystycznych województwa,
- złagodzenia zróżnicowania i nierównomierności w dostępności komunikacyjnej Wrocławia i głównych ośrodków osadniczych województwa,
- poprawy stanu technicznego podstawowej sieci drogowej, szczególnie dróg wojewódzkich i powiatowych oraz sieci kolejowej,
- dążeń do spójności w programowaniu krajowym i regionalnym docelowego układu krajowej sieci transportowej,
- poprawy zaopatrzenia w wodę obszarów peryferyjnych regionu oraz powolna rozbudowa systemu jej retencjonowania, wzrost jej retencjonowania,
- nadrobienia opóźnień w tworzeniu ponadgminnych struktur wspólnej gospodarki odpadami komunalnymi,
- rozbudowy oraz gruntownej modernizacji systemów energetycznych w województwie oraz działania na rzecz wykorzystywania odnawialnych źródeł energii i alternatywnych źródeł ciepła,
- działań na rzecz lepszego zabezpieczenia przed negatywnymi skutkami powodzi,
- działań na rzecz poprawy stanu dialogu władz z mieszkańcami, w związku z możliwością występowania konfliktów środowiskowych.



H. Wieloletni program inwestycyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013

Potrzeby podjęcia lub zintensyfikowania działań w zakresie:

- wzmocnienia i uczynienia bardziej przejrzystymi mechanizmów konsultacji społecznych i współdecydowania w obszarze problematyki związanej z inwestycjami publicznymi,
- realnego postępu najpilniejszych inwestycji w infrastrukturę regionu,
- stworzenia nowoczesnego i skutecznego systemu ochrony przed powodzią,
- lepszego wykorzystania atutów Dolnego Śląska w zakresie dziedzictwa kulturowego i turystyki.

I. Wojewódzki plan gospodarki odpadami województwa dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015

Potrzeby podjęcia lub zintensyfikowania działań w zakresie:

- dostosowania do regulacji, której pojawienie się zapowiadane jest na początek roku 2011,
- zapewnienia większej spójności przyszłego dokumentu strategicznego w zakresie gospodarki odpadami,
- sporządzania bardziej kompleksowych analiz istniejącego w województwie stanu rzeczy w zakresie gospodarki odpadami,
- sporządzania bardziej kompleksowych opracowań prognostycznych w zakresie gospodarki odpadami na Dolnym Śląsku,
- klasyfikacji problemów z uwzględnieniem schematu, w którym rozróżnia się cztery główne grupy problemów: prawno-instytucjonalny, finansowy, logistyczno-organizacyjny i technologiczny oraz kulturowo-świadomościowy.

Bibliografia

- Adamowicz M., 2005, Zjawiska i procesy globalne a rozwój wsi i rolnictwa w Polsce, (w:) Wilkin J (red.), 2005, Polska wieś 2015. Wizja rozwoju, Warszawa.
- Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego, Polska Agencja Rozwoju Turystyki S.A., Warszawa 2009, s. 13.
- Bajcar B., Borkowska A., Brzuchowska J., Grabas K., Kasprzak W., Kordas L., Kutkowska B., Kwaśnicki W., Mlek M., Mysza W., Pawłowski A., Kwieciński L., Parylak D., Patkowska-Sokoła B., Sławski J., Sroka J., Zipser T., Zipser W., Żurawowicz L., 2007, Prognozy rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020r. Materiały konferencyjne, Wrocław, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Politechnika Wrocławska, Wrocław.
- Bednarski T., Borowicz F., Kwieciński L., Mika E., Miśkiewicz J., Niklewicz-Pijaczyńska M., Sroka J., Szalonka K., Żurawowicz L., 2007, Prognozy rozwoju Dolnego Śląska do 2020 roku w zakresie zagospodarowania przestrzennego, przemysłu, rolnictwa i postaw społecznych, Wrocław, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Politechnika Wrocławska, Wrocław.
- Boni M. (red.), 2009, Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Borodo A., 2010, Wybrane zagadnienia prawne ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, (w:) Finanse Komunalne, nr 1-2.
- Bukowski Z., 2006, Plany gospodarki odpadami i sprawozdania z tych planów na poziomie regionalnym i lokalnym, (w:) H. Lisicka (red.), Prawo i polityka w ochronie środowiska, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław.
- Centre for Strategy & Evaluation Services, Benchmarking of the National Innovation Systems, 2006, Brussels.
- Die regionale Dimension des Europäischen Forschungsraums, 2001, Brüssel, EC, DG XII.
- Dolnośląska Strategia Innowacji, 2005, UMWD, Wrocław.
- Feldmann F., 1999, Betriebs-und regionalwirtschaftliche Effekte von Technologieparks, Köln, Josef Eul Verlag, s 38-39.
- Ferens A., Lejcuś K., Trojanowski P., 2008, Raport końcowy z realizacji badań w ramach projektu badawczego „Partnerstwo na rzecz innowacji – wsparciem dla tworzenia akademickiego inkubatora technologicznego w Legnicy”, ZPORR Z/2.02/II/2.6/14/06, maszynopis powielony, Legnica.



- Górski M., 2006, Uprawnienia prawotwórcze gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, (w:) H. Lisicka (red.), Prawo i polityka w ochronie środowiska, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław.
- Innovating Regions in Europe: RIS Methodological Guide. Stage 1, 2006, Brussel, IRE Secretariat.
- Innovation 2000 Initiative: complementary funding for Innovation. Measuring regional innovation capability, 2004, Paris, DG Enterprises.
- Jędrzyckowski W.B., 2002, Bioróżnorodność Polski Wschodniej. Projekt sieciowego systemu informacji o środowisku, „Innowacje” nr 16, s. 11.
- Johnson D.J., Sustainable Development. Our Common Future, www.oecdobserver.org, (10.10.2010)
- Klepacki B., 2005, Tendencje zmian w ekonomicznej, (w:) Wilkin J (red.), 2005, Polska wieś 2015. Wizja rozwoju, Warszawa.
- Kołodziejcki J., 2000, Rozwój zrównoważony (sustainable development) w strategii rozwoju regionalnego Polski w perspektywie średniookresowej 2000-2006, [w:] Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, J. Szlachta (red.), Biuletyn-zeszyt 191, Warszawa.
- Koschatzky K., 2001, Räumliche Aspekte im Innovationsprozess. Ein Beitrag zur neuen Wirtschaftsgeographie aus Sicht der regionalen Innovationsforschung, Münster, IFK.
- Koschatzky K., Kulicke M., Zneecker A. (red.), 2001, Innovation Networks. Concepts and Challenges in the European Perspective, 2001, Heidelberg: Universität Heidelberg Verlag.
- Kukliński A., 2001, Gospodarka oparta na wiedzy. Rozwój leseferyczny a rozwój sterowany, Warszawa, PWN.
- Kukliński A., W. Orłowski, 2001, The Knowledge Based Economy. The Global Challenges of the 21 Century, Warszawa.
- Kutkowska B., Parylak D., Patkowska-Sokoła B., Kordas L., 2007, Diagnoza stanu i kierunki rozwoju rolnictwa na Dolnym Śląsku, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław, www.dcsr.wroc.pl (13.09.2010).
- Kwieciński L., Sroka J., 2007, Identyfikacja obszarów problemowych zagrożeń społecznych w kontekście realizacji regionalnej polityki innowacyjnej, Wrocław, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Politechnika Wrocławska, Wrocław.
- Lityński K., 2001, Biznes a ochrona środowiska, „Innowacje” nr 13.
- Małek E., Zbigniew Surdyk, 2008, Analiza zmian w strukturze agrarnej oraz monitorowanie zmian w sposobie użytkowania gruntów na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Marody M., Giza-Poleszczuk A., 2004, Przemiany więzi społecznych, Scholar, Warszawa.

- Matusiak K.B. (red.), 2005, Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć, Warszawa, Ministerstwo Gospodarki.
- Matusiak K.B., Stawasz E., Matusiak M., Jewtuchowicz A., 2001, Tworzenie środowiska innowacyjnego i warunków dla transferu technologii, UŁ, Łódź, Wydawnictwo UŁ.
- Mead G.H., 1975, Umysł, osobowość i społeczeństwo, tłum. Z. Wolińska, PWN, Warszawa.
- Orłowski W. M., 2005, Cicha rewolucja. Wizja polskiej wsi za 25 lat, (w:) Wilkin J (red.), 2005, Polska wieś 2015. Wizja rozwoju, Warszawa.
- Panasiuk A., (red.), 2007, Marketing usług turystycznych, PWN, Warszawa, s. 160.
- Piontek B., 2002, Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski, PWN, Warszawa.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego. Projekt zmiany planu, 2010, Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne, Wrocław.
- Popławski M., 1995, Mechanizmy procesów innowacyjnych w rozwoju przemysłów wysokiej techniki, Toruń, UMK, s. 232-245.
- Powęska H., 2009, Dobra kultury jako potencjalny czynnik rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom XI zeszyt 5, s. 256.
- Proceedings of the Innovating Regions in Europe, 1998, Madrid, EC.
- Program dla Odry 2006 – aktualizacja. Projekt, www.programodra.pl (27.10.2010).
- Program Edukacji Ekologicznej dla Dolnego Śląska, Wrocław listopad 2005, www.bip.umwd.pl (12.09.2010).
- Program Małej Retencji Wodnej dla Województwa Dolnośląskiego, 2006, UMWD, Wrocław.
- Program Ochrony Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Uchwałą Nr XLIV/ 842/2002.
- Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego, 2001, UMWD, Wrocław.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, <http://www.mos.gov.pl/kategoria/z dnia 10 kwietnia 2009, odczyt z dnia 03.10.2010>.
- Promotion of Innovation: political orientations and pilot actions, 2001, Brussels, EC.
- Rankingi najlepszych szkół wyższych publikuje co roku Uniwersytet w Szanghaju: <http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2005/ARWU2005TOP500list.htm>.
- Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, 2010, Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne, Wrocław.
- Raport z akcji powodziowej maj-czerwiec 2010, Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Wrocław.
- Regional Innovation Policy under the new Structural Funds, 2000, Brussel, EC.
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, www.un-documents.net, (10.10. 2010).

- Rudzka-Lorentz Cz., Sierak J., 2005, Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego, (w:) Zalewski A. (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Simmel G., 2007, Filozofia kultury. Wybór esejów, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Skřętowicz B., 2010, Zróżnicowanie rozwoju regionów Polski w kontekście raportu „Polska 2030”, (w:) Polityka Społeczna, nr 8.
- Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego, Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Nr XXXV/583/2001.
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Nr XLVIII/649/2005.
- Strony internetowe portalu hostele: www.hostels.pl (odczyt z 10.06.2010).
- Szultka S., Tamowicz P., Mackiewicz M., Wojnicka E., 2004, Regionalne Strategie i Systemy Innowacji. Najlepsze praktyki i rekomendacje dla Polski, Niebieskie Księgi Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Środowiskowe uwarunkowania realizacji Programu Małej Retencji Wodnej w województwie dolnośląskim, 2006, UMWD, Wrocław.
- Świadomość Ekologiczna Polaków – Zrównoważony Rozwój, www.Ine-isd.org.pl (27.10.2010)
- The Oslo Agenda for Entrepreneurship Education In Europe: Fostering Entrepreneurial Mindsets through Education and Learning, European Commission, Brussels, 26-27.08.2006.
- Time to Move up a Gear, Communication from the Commission to the Spring European Council, COM 2006.
- Ustawa o samorządzie województwa (tekst ujednolicony Dz. U. Nr 142, poz. 1590), www.isip.sejm.gov.pl (20.08.2010).
- Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska (Dz. U. 2008 Nr 199, poz. 1227), www.isip.sejm.gov.pl (20.08.2010).
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz. U. 2006 Nr 227 poz. 1658, www.isip.sejm.gov.pl (20.08.2010).
- Ustawa Prawo o ochronie środowiska (Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 z późn. zm), www.isip.sejm.gov.pl (20.08.2010).
- Weber M., 2002, Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej, tłum. D. Lachowska, PWN, Warszawa.



Wieloletni program inwestycyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013, 2008, załącznik do uchwały Nr LIX / 895 / 2006 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 12 października 2006, Wrocław.

Wilkin J (red.), 2005, Polska wieś 2015. Wizja rozwoju, Warszawa.

Wojewódzki plan gospodarki odpadami województwa dolnośląskiego na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015, 2008, Zarząd Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.

Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015, Uchwała Sejmiku Województwa Nr XLIV/ 842/2002.

Wołczycki P., Mroczko S., Kowalczyk J., 2010, Prognoza oddziaływania na środowisko projektu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, ECOPLAN, Opole.

Wrocławski Ośrodek KIC: www.eitplus.pl (odczyt z dnia 18.06.2010).

Założenia projektu ustawy o odpadach stanowiące transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. U. L 312 z 22.11.2008, str. 3) z dnia 25 lutego 2010, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2010_03/85954f23d8a-59332b37870b8c4c81fb0.pdf, odczyt z dnia 03.10.2010.

Ziółkowski M., 2005, Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym, (w:) Zalewski A. (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.



Spis tabel

L.p.	Tytuł	Strona
Tabela 1.	Dokumenty krajowe wykorzystane przy opracowaniu Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego	8
Tabela 2.	Dokumenty krajowe i regionalne wykorzystane przy sporządzaniu Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015	19
Tabela 3.	Zdefiniowanie pojęcia zróżnicowany rozwój	26
Tabela 4.	Cele i działania Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich województwa dolnośląskiego	29
Tabela 5.	Przyporządkowanie celów strategicznych DSI do narzędzi ich realizacji i monitoringu	39
Tabela 6.	Wpływ przewidywanego rozwoju przestrzennego województwa dolnośląskiego na środowisko w sferach wydzielonych w projekcie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego	64
Tabela 7.	Główne przesłanki tworzenia i realizacji planów zagospodarowania przestrzennego	66
Tabela 8.	Propozycje uzupełnień do kierunków działań PZPWD zmierzające do łagodzenia i kompensacji negatywnych oddziaływań na środowisko	67
Tabela 9.	Główne role wypełniane przez wieloletni program inwestycyjny (WPI)	72
Tabela 10.	Elementy składowe planów gospodarki odpadami	79
Tabela 11.	Schemat proponowanej klasyfikacji problemów w planach gospodarki odpadami	83



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



DOLNY
ŚLĄSK



Dobrośląska Agencja Współpracy Gospodarczej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Analizy dokumentów na poziomie regionalnym,

ich uporządkowanie oraz ocena aktualności i przydatności w kształtowaniu bieżących i przyszłych procesów społecznych i gospodarczych regionu wraz z rekomendacjami co do dokumentów niezbędnych do opracowania

Analiza – zespół II

Autorzy:

Magdalena Belof

Łukasz Damurski

Maciej Zathey

Wrocław, 2010



Spis treści

Analiza – zespół 2

1. Wprowadzenie	103
2. Metody badawcze	106
2.1. Kryteria oceny aktualności dokumentów	106
2.2. Kryteria oceny przydatności dokumentów	107
2.3. Metoda uporządkowania dokumentów	107
2.4. Źródła danych	108
3. Ocena aktualności i przydatności dotychczasowej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku	109
3.1. Ewolucja myśli strategicznej w polityce województwa dolnośląskiego po 1998 roku	109
3.2. Ocena aktualności i przydatności dotychczasowej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku	112
4. Ocena aktualności i przydatności pozostałych obowiązujących dokumentów polityki regionalnej	118
4.1. Dolnośląska Strategia Innowacji	118
4.2. Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego	133
4.3. Strategia Energetyczna Dolnego Śląska	139
4.4. Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej	142
4.5. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego	154
4.6. Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego	159
4.7. Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego	163
4.8. Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego	167
4.9. Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim	170
4.10. Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego	174



5.	Uporządkowanie dokumentów polityki regionalnej	178
5.1.	Proces planowania strategicznego w regionie	178
5.2.	Hierarchia dokumentów polityki regionalnej	180
6.	Wnioski i rekomendacje	186
6.1.	Zbiorcza ocena analizowanych dokumentów: zakres koniecznej aktualizacji	186
6.2.	Rekomendacje dotyczące nowych dokumentów	191
6.3.	Rekomendacje instytucjonalne	193
	Bibliografia	196

1. Wprowadzenie

1.1. Formalna podstawa opracowania

Ekspertyza pt. „Analiza dokumentów na poziomie regionalnym, ich uporządkowanie oraz ocena aktualności i przydatności w kształtowaniu bieżących i przyszłych procesów społecznych i gospodarczych regionu wraz z rekomendacjami co do dokumentów niezbędnych do opracowania i niezbędnych dla zachodzących w regionie procesów społeczno-gospodarczych” została opracowana na zlecenie Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej w ramach zadania 2. Wniosku o dofinansowanie projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego”, finansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego [POKL.08.01.04–02–003/08].

1.2. Cel analizy

Prezentowana ekspertyza ma dwa zasadnicze cele. Pierwszym jest ocena aktualności i przydatności wybranych dokumentów polityki regionalnej województwa dolnośląskiego w kontekście obecnych i prognozowanych uwarunkowań regionalnych, krajowych, kontynentalnych i globalnych, w tym również wskazanie, które dokumenty powinny być zaktualizowane i w jakim zakresie, a które opracowane na nowo. Drugim celem analizy jest określenie hierarchii (uporządkowania) tych dokumentów oraz wskazanie ewentualnych „obszarów niczyich” w polityce regionalnej, dla których konieczne jest opracowanie nowych dokumentów.

1.3. Przedmiot i zakres analizy

Przedmiotem opracowania jest 11 dokumentów polityki regionalnej województwa dolnośląskiego, obowiązujących w chwili przystąpienia do analizy, a więc w sierpniu 2010 r. O wyborze dokumentów zdecydował w głównej mierze Zleceniodawca (Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej), określając, w załączniku 3. do umowy, listę dokumentów strategicznych (strategii, programów i planów), które mają zostać objęte



analizą. Podczas prowadzonych analiz stwierdzono, że niektóre z dokumentów zaleconych do oceny przez Zleceńodawcę uległo pełnej dezaktualizacji i zostało zastąpione nowymi, aktualnymi wersjami. Dlatego ostatecznie lista dokumentów, które podlegają ocenie, uległa modyfikacji w stosunku do treści załącznika nr 3 i układa się następująco:

- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020 (Uchwała Nr XLVIII/649/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 roku),
- Dolnośląska Strategia Innowacji (Uchwała Nr XXXIX/509/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 kwietnia 2005 roku),
- Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego (Uchwała Nr XXXV/583/2001 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 maja 2001 roku),
- Strategia Energetyczna Dolnego Śląska (Uchwała Nr XLVIII/874/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 sierpnia 2002 roku),
- Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013 realizowany przez Samorząd Województwa (Uchwała Nr LIX/895/2006 Sejmiku Woj. Dolnośląskiego z dnia 12 października 2006 roku),
- Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015, (Uchwała Nr LIV/969/10 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 kwietnia 2010 r.) – w zamian za: „Program zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska województwa dolnośląskiego” (Uchwała Nr XLIV/842/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 kwietnia 2002 roku), który formalnie utracił aktualność.
- Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 (Ostatnia aktualizacja: Uchwała Nr XL/650/09 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2009 roku),
- Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego (Uchwała nr XXXVI/452/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2005 roku) wraz z aktualizacją pt.: „Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego” (Uchwała Nr 2696/III/09 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 kwietnia 2009 r.).
- Program małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim do 2015 (Uchwała Nr XLVII/622/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2005 roku),
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (Uchwała Nr XLVIII/873/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 sierpnia 2002 roku).



Dodatkowo autorzy prezentowanej analizy uznali, że listę tę należy uzupełnić o jeszcze jeden dokument, mianowicie Dolnośląską Strategię Integracji Społecznej na lata 2005–2013.

1.4. Struktura dokumentu

Ekspertyza pt. „Analiza dokumentów na poziomie regionalnym, ich uporządkowanie oraz ocena aktualności i przydatności w kształtowaniu bieżących i przyszłych procesów społecznych i gospodarczych regionu wraz z rekomendacjami co do dokumentów niezbędnych do opracowania i niezbędnych dla zachodzących w regionie procesów społeczno-gospodarczych” składa się z 6 rozdziałów merytorycznych uzupełnionych o bibliografię. Pierwszy z nich poświęcony jest metodom badawczym i określa zastosowane w pracy kryteria oceny aktualności i przydatności dokumentów polityki regionalnej. Kolejne rozdziały dotyczą najważniejszego, nadrzędnego dokumentu: Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego oraz analizie aktualności i przydatności pozostałych dokumentów polityki regionalnej w województwie dolnośląskim. W dalszej części pracy podjęto próbę uporządkowania obowiązujących dokumentów i określono potrzeby w zakresie opracowywania nowych elementów polityki regionalnej. Całość kończy się podsumowaniem w formie wniosków i rekomendacji.

2. Metody badawcze

2.1. Kryteria oceny aktualności dokumentów

Przystępując do oceny aktualności poszczególnych dokumentów polityki regionalnej, należy mieć na uwadze dwa aspekty. Przede wszystkim istotne są cechy samego dokumentu: data jego powstania, założony okres obowiązywania, dane i wskaźniki, które posłużyły do jego przygotowania. Równie ważne są jednak relacje dokumentu do szerszego otoczenia instytucjonalnego: zgodność z obowiązującym prawem, spójność z dokumentami nadrzędnymi różnych szczebli, dopasowanie do zmieniających się uwarunkowań i trendów ogólnocywilizacyjnych, które decydują o hierarchii celów strategicznych. Dlatego oceniając aktualność dokumentów polityki regionalnej, w prezentowanej analizie posłużono się następującymi kryteriami:

- data opracowania i okres obowiązywania dokumentu;
- aktualność zawartej w dokumencie diagnozy stanu danej sfery (aktualność przyjętych wskaźników, relacja do zmian ogólnocywilizacyjnych);
- data koniecznej aktualizacji: czy została określona, a jeśli tak, to czy aktualizacja została dokonana;
- zgodność z obowiązującymi dokumentami nadrzędnymi, w tym m.in. ze strategią „Europa 2020” (Europa 2020..., 2010), raportem „Polska 2030” (Boni, 2009) oraz „Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010–2020” (Krajowa Strategia..., 2010)¹;
- stopień realizacji celów założonych w dokumencie (na podstawie wskaźników zawartych w dokumencie);
- zgodność celów założonych w dokumencie z celami określonymi w dotychczasowej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego (Strategia Rozwoju..., 2005).

Zdaniem autorów sama Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego (Strategia Rozwoju..., 2005), obowiązująca od 2005 roku, wymaga odrębnego podejścia w kwestii oceny aktualności. Z uwagi na określony wcześniej cel opracowania w niniej-

¹ Wyboru dokumentów dokonano zgodnie z założeniem, że dla poziomu europejskiego najistotniejsza jest ogólna strategia, zaś dla poziomu krajowego kluczowe są priorytetowe kierunki rozwoju i sposób ich realizacji na poziomie regionalnym. Do zbioru dokumentów nadrzędnych nie zaliczono „Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015” (Strategia Rozwoju..., 2006), ponieważ jej założenia, w tym zwłaszcza okres obowiązywania, zostały zakwestionowane przez rząd w raporcie „Polska 2030” (Boni, 2009).

szym dokumencie przyjmuje się *a priori*, że Strategia ta jest nieaktualna. Założenie to, choć uprawnione z formalnego punktu widzenia, wymaga jednak uzasadnienia i dlatego poświęcono mu osobny rozdział, w którym rozwinięto kwestie aktualności i przydatności dotychczasowej SRWD.

2.2. Kryteria oceny przydatności dokumentów

Ocena przydatności dokumentów polityki regionalnej jest dużo bardziej skomplikowana niż ocena ich aktualności. Jak pokazano wcześniej, aktualność można określić za pomocą mierzalnych wskaźników (okres obowiązywania, stopień realizacji etc.), tymczasem przydatność dokumentów wymaga uwzględnienia szeregu subiektywnych czynników. Z pozoru może się wydawać, że skoro dany dokument powstał, to znaczy, że był potrzebny, a tym samym przydatny. W rzeczywistości jednak nie zawsze opracowywane przez samorząd dokumenty są przydatne. Aby ową przydatność obiektywnie ocenić, w prezentowanej analizie poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania:

- czy dokument jest (był?) wykorzystywany w jednostce organizacyjnej, której dotyczy?
- czy cele rozwojowe zdefiniowane w dokumencie zostały zawarte w programach realizacyjnych, operacyjnych lub liniach budżetowych?
- czy dokument zawiera odniesienia terytorialne?
- czy dokument zawiera mierniki (wskaźniki) oceny (monitoringu) jego realizacji?
- czy dokument może być nadal stosowany?
- czy dokument był upowszechniany i czy jest dostępny publicznie?

W analizie kryteriów przydatności posłużono się metodą wywiadu bezpośredniego. Serię rozmów z przedstawicielami odpowiednich jednostek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego odpowiedzialnych za opracowanie i wdrożenie poszczególnych dokumentów przeprowadzono w październiku i listopadzie 2010 r.

2.3. Metoda uporządkowania dokumentów

Na poziomie wojewódzkim funkcjonuje duża liczba sektorowych dokumentów strategicznych i kierunkowych, w oparciu o które prowadzona jest polityka regionalna. Powstawały one w różnym czasie, nie tylko na podstawie decyzji samorządowych władz



województwa, ale także z powodu narzuconych obowiązków ustawowych. Dokumenty te są czasem trudno dostępne, a ich wzajemne powiązania bywają wątpliwe. Stan ten powoduje wrażenie, że instrumenty polityki regionalnej są nieuporządkowane i rozproszone. Aby nieco uprościć postrzeganie wybranych dokumentów i ich wzajemne relacje, w prezentowanej analizie podjęto próbę ich teoretycznego uporządkowania. W tym celu zaproponowano metodę określenia miejsca, jakie poszczególne dokumenty zajmują w polityce regionalnej, oraz metodę oceny ich rangi w strukturze działań strategicznych województwa.

Uporządkowanie dokumentów polityki regionalnej w prezentowanej analizie przebiega dwutorowo. Z jednej strony, oceniana jest relacja każdego dokumentu do wytycznych, priorytetów i zadań zawartych w dokumentach wyższego szczebla (w tym m.in.: „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020” (Krajowa Strategia..., 2010)). Z drugiej strony, ocenie podlegała hierarchia dokumentów polityki regionalnej względem nadrzędnej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, ze szczególnym uwzględnieniem charakteru każdego z nich (strategiczny / operacyjny).

Na tej podstawie stworzono „mapę” dokumentów regionalnych określającą ich miejsce w polityce województwa dolnośląskiego, jak również wskazano potencjalne „obszary niczyje”, dotąd nieobjęte działaniami na poziomie regionalnym, dla których postulowane jest opracowanie nowych dokumentów.

2.4. Źródła danych

Opracowując poszczególne elementy prezentowanej analizy, korzystano z wielu różnorodnych źródeł, które można ująć w cztery zasadnicze zbiory. Pierwszy obejmuje dane statystyczne pochodzące głównie z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Ich pozyskanie było konieczne dla oceny aktualności wskaźników i parametrów zawartych w poszczególnych dokumentach. Druga grupa źródeł to opracowania eksperckie przygotowywane przez innych autorów, służące ocenie wdrażania najważniejszych założeń polityki regionalnej. Wykorzystano je w analizie przydatności niektórych dokumentów. Trzeci zbiór to szeroko rozumiana literatura naukowa, która pozwoliła na ocenę szerszych, globalnych uwarunkowań i trendów rozwoju regionalnego w XXI wieku. Wreszcie czwarta grupa źródeł to notatki z wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami odpowiednich jednostek UMWD, w październiku i listopadzie 2010 r.



3. Ocena aktualności i przydatności dotychczasowej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku

3.1. Ewolucja myśli strategicznej w polityce województwa dolnośląskiego po 1998 roku

„Dolny Śląsk śmiało patrzy w przyszłość i określa swoją strategię rozwoju” – tak brzmiało jedno z pierwszych zdań pierwszej strategii województwa dolnośląskiego, która przyjęta została przez sejmik województwa już po reformie samorządu wojewódzkiego, w dniu 15 grudnia 2000 roku². Strategia ta stworzona została w wyniku ustawowego obowiązku, jaki spoczywa na samorządzie województwa. Jednak jej konstrukcja, język i sformułowane tezy nawiązywały do wysokich treści humanistycznych.

Zidentyfikowane przed dekadą wyzwania wydają się dziś być nadal aktualnymi. Pierwsza strategia województwa dolnośląskiego wskazywała jedno bezpośrednie wyzwanie, jakim było przystąpienie do Unii Europejskiej. Z perspektywy sześciu lat minionych od akcesji wydaje się, że dziś wyzwaniem bezpośrednim jest właściwe członkostwo w Unii Europejskiej, współpraca regionalna i umiejętność czerpania z Unii oraz wpływania na Unię. Pozostałe strategiczne wyzwania ujęte w hasła:

- Globalizacja,
- Techniki komunikacyjne i informacyjne,
- Załamanie dynamiki demograficznej Europy,
- Naruszenie równowagi w przyrodzie,
- Narastająca złożoność stosunków społecznych,

przedstawiają problemy, które w przeciągu ostatniej dekady nabrzmiały i są nadal aktualne. Pierwsza strategia województwa przygotować miała Dolny Śląsk do akcesji europejskiej, stąd też wskazała regionowi misję, która zamknęła się sloganem „Dolny Śląsk to region, który łączy Polskę z Europą”. Ze względu na uwarunkowania geograficzne i historyczne Dolny Śląsk pełnił i pełni rolę pomostu łączącego wschód i zachód. W dobie przedakcesyjnej rola zwornika została ponownie wyeksponowana.

² Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXVIII/511/2000 w sprawie Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego z dnia 15 grudnia 2000 r.



Obecnie obowiązująca, przyjęta przez sejmik województwa 30 listopada 2005 roku, Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020³ wizję regionu formułuje w sposób następujący: „Dolny Śląsk europejskim regionem węzłowym”. Analogia do sloganu z pierwszej strategii województwa jest tutaj wyraźna. Wówczas region dopiero przygotowywał się do akcesji. Obecnie jest już regionem Unii Europejskiej, jednakże nadal jest mu przypisywana rola pomostu – zwornika – przestrzeni występowania powiązań społecznych, kapitałowych, gospodarczych i transportowych. W myśl strategii Dolny Śląsk ma być istotnym elementem w europejskim układzie regionów węzłowych. Przez dekadę uwarunkowania uległy ewolucji, stąd też zmieniło się brzmienie słów wyrażających misję Dolnego Śląska. Istota pozostała jednak ta sama.

Obowiązująca strategia powstała pod kątem realizacji Narodowego Planu Rozwoju i opracowania ram prawnych niezbędnych do wykorzystania środków finansowych pochodzących ze źródeł krajowych oraz Unii Europejskiej. Struktura dokumentu w bardzo przejrzysty sposób ujmuje najważniejsze trzy cele rozwoju:

- Cel „gospodarczy” – zbudowanie konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki Dolnego Śląska,
- Cel „przestrzenny” – zwiększenie spójności przestrzennej i infrastrukturalnej regionu, jego integracja z europejskimi obszarami wzrostu,
- Cel „społeczny” – rozwijanie solidarności społecznej oraz postaw obywatelskich twórczych i otwartych na świat.

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, która pełni funkcję podstawowego aktu planistycznego dla potrzeb rozwoju Dolnego Śląska, stała się podstawą dla opracowywania Regionalnego Programu Operacyjnego, którego główny cel jest tożsamy z nadrzędnym celem Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego sformułowanym następująco: „Podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”. Dolnośląskie RPO, jako instrument finansowy realizujący europejską politykę spójności, podporządkowany jest ramom czasowym wynikającym z okresu finansowego programowania unijnego.

Siedmioletni okres budżetowania Unii Europejskiej obejmujący lata 2007–2013 przekroczył już półmetek. Nowy okres finansowania, wraz z priorytetami wskazanymi w strategicznych dokumentach konsultowanych z Komisją Europejską, obejmie kolejną

³ Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XLVIII/649/2005 w sprawie Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, z dnia 30 listopada 2005 r.



siedmiolatkę w latach 2014–2020. Aby środki finansowe zostały wykorzystane efektywniej i wzbudziły efekt synergii, już dzisiaj należy pochylić się nad przygotowaniem konkretnych przedsięwzięć i zdefiniowaniem problemów, które staną się centralnymi zagadnieniami nowych dokumentów strategicznych. Z pewnością do kwestii problemowych należeć będą:

- zwrócenie się ku wspieraniu społeczności lokalnych i wzmacnianiu wewnętrznych powiązań gospodarczych, co zmniejszy wrażliwość regionu na globalne wahnięcia trendów i kondycji ekonomicznej;
- stworzenie kompleksowej strategii dla dolnośląskich miast, zagrożonych procesami pauperyzacji społecznej i peryferyzacji. Postawić trzeba tezę, iż nie da się obronić przed zagładą struktur osadniczych bez polityki wspierającej rozwój demograficzny. Ogromne znaczenie odegra w przyszłości tych miast kwestia poprawy dostępności transportowej, warunkującej atrakcyjność tych miast w oczach mieszkańców i potencjalnych inwestorów. Miasta te stanowią ponadto wzorcową bazę dla uruchomienia programów rozwojowych, bazujących na modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym, który promowany jest aktualnie w projekcie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego;
- uczestnictwo w sieciowych przedsięwzięciach współpracy ponadregionalnej i ponadnarodowej. Kształtującą się obecnie formą takiej kooperacji jest „Partnerstwo Odry” – obejmujące swoim zasięgiem terytoria ośmiu regionów: Meklemburgię, Brandenburgię, Berlin, Saksonię, Zachodnie Pomorze, Lubuskie, Wielkopolskę i Dolny Śląsk. Jakkolwiek działania zmierzające do określenia kierunków rozwoju województwa dolnośląskiego nie mogą pomijać uwarunkowań zewnętrznych i wzrastającej roli Berlina w kształtowaniu powiązań funkcjonalnych, gospodarczych i społecznych w Europie. Nowe formy kooperacji i zderzenie bliskich sobie w kontekście globalnym kultur europejskich zaowocować powinno innowacyjnymi rozwiązaniami w sferze społecznej i gospodarczej. Dla tej kooperacji istnieje potrzeba stworzenia szerszej wizji działania. Pierwszym krokiem w kierunku osiągnięcia takiej koncepcji może być włączenie się do prac nad zdefiniowaniem europejskich strategii makroregionalnych lub nawet wspólne z sąsiednimi regionami wystąpienie o opracowanie europejskiej strategii subregionalnej obejmującej Środkową Europę z uwzględnieniem paneuropejskich powiązań, szczególnie relacji Bałtyk – Adriatyk. W działania te wpisuje się zainicjowany już na Dolnym Śląsku proces opracowania strategii rozwoju Polski Zachodniej oraz uczestnictwo Dolnego Śląska w inicjatywie CETC – Środkoeuropejskiego Korytarza Transportowego;

- regiony objęte korytarzem CETC od wybrzeży Bałtyku przez nadodrzańskie niziny, Sudety, Wyżynę Czesko-Morawską, Dolinę Dunaju, Średniogórze Zadunajskie po Płaskowyż Kras i Wybrzeże Dalmatyńskie dysponują potencjałem rozwojowym, a ich terytoria mają szansę korzystać w przyszłości z wachlarza multimodalnych powiązań transportowych. Istniejące uwarunkowania infrastrukturalne i polityczne oraz geograficzne pozwalają na zdelimitowanie w przestrzeni pasa współpracy regionalnej, posiadającego szerokie możliwości kreowania funkcjonalnych, w tym także transportowych, powiązań.

3.2. Ocena aktualności i przydatności dotychczasowej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku

Opisana wyżej ewolucja myśli strategicznej w województwie dolnośląskim wskazuje, że nadrzędna misja rozwoju regionu ma charakter uniwersalny, i że jej główne przesłanie – Dolny Śląsk jako pomost między Polską a Europą – pozostaje w zasadzie niezmiennione od czasu pierwszej strategii z 2000 roku. Sugeruje to, że przynajmniej niektóre główne elementy polityki regionalnej wypracowane w ostatnim dziesięcioleciu zachowują do dziś swoją aktualność.

Tymczasem jednak prezentowana ekspertyza, będąca elementem projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego”, poprzedza opracowanie nowej strategii rozwoju regionu. Ten szczególny kontekst sprawia, że obowiązującą obecnie SRWD z 2005 roku można *a priori* uznać za nieaktualną, a co za tym idzie – również nieprzydatną w prowadzeniu polityki regionalnej. Takie podejście byłoby jednak znacznym uproszczeniem, dlatego poniżej przedstawiono szereg faktów, które przemawiają za koniecznością aktualizacji Strategii⁴.

Zgodnie z Ustawą o samorządzie województwa (Ustawa..., 1998) Strategia rozwoju województwa winna uwzględniać między innymi cele zawarte w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, która z kolei musi być zgodna z dokumentami Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza dotyczącymi spójności terytorialnej. W ostatnim czasie, głównie na skutek kryzysu gospodarczego na świecie z lat 2008–2009, przystąpiono do weryfikacji założeń kluczowych dokumentów polityki szczebla wspólnotowego i krajowego. Z punktu

⁴ Jak ustalono w rozdziale „Metody badawcze”, z uwagi na szczególny charakter Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego (jako dokumentu nadrzędnego względem strategii sektorowych, programów i planów), jej aktualność i przydatność oceniono z pominięciem założonych w rozdziale 3. kryteriów.

widzenia prezentowanej analizy za najważniejsze z nich uznać można strategię „Europa 2020” i Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego.

W preambule do nowej strategii „Europa 2020” czytamy między innymi, że „warunki gospodarcze zmieniają się szybciej niż sytuacja polityczna”, a światowy kryzys pokazał, że „jeśli niczego nie zmienimy, skazemy się na stopniową utratę znaczenia i spadniemy do drugiej ligi nowego światowego porządku”. W odpowiedzi na te wyzwania obecną strategię rozwoju UE oparto na trzech priorytetach: rozwój inteligentny, rozwój zrównoważony i włączenie społeczne. Pierwszy z nich oznacza zwiększenie roli wiedzy i innowacji jako sił napędowych przyszłego rozwoju, co wymaga podniesienia jakości edukacji, poprawy wyników działalności badawczej, wspierania transferu innowacji i wiedzy w Unii, pełnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych, a także zadbania o to, by innowacyjne pomysły przeradzały się w nowe produkty i usługi. Drugi priorytet strategii „Europa 2020” to rozwój zrównoważony, a więc wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej. Trzeci priorytet – rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – służy gospodarce charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, przy wzmocnionej pozycji obywateli, którzy przez całe swoje życie mają przed sobą otwarte możliwości (Europa 2020..., 2010).

Idee te służyć mają przede wszystkim polityce wspólnotowej, dlatego są stosunkowo ogólne i uniwersalne, nie mają też bezpośredniego przełożenia na poziom regionalny. W poszukiwaniu bardziej szczegółowych informacji na temat realizacji strategii „Europa 2020” warto zatem sięgnąć do dokumentów aplikacyjnych, w tym na przykład do piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE (Komunikat..., 2010). Wskazuje ono między innymi, że w przyszłości państwa członkowskie i regiony powinny skoncentrować się na niewielkiej liczbie priorytetów związanych z projektami zapowiedzianymi w strategii „Europa 2020” i stanowiących odpowiedź na konkretne wyzwania, z którymi należy się zmierzyć. Bardziej strategiczne i ukierunkowane na wyniki podejście do polityki wymaga również lepszych i sprawniejszych systemów monitorowania i oceny. Dokumenty polityczne winny zatem określać przejrzyste, jednoznaczne, mierzalne i statystycznie wiarygodne wskaźniki dotyczące oczekiwanych wyników, zaś roczne sprawozdania powinny zawierać kompletne i dokładne informacje na temat postępów w realizacji przyjętych założeń.

W sferze zarządzania konieczne jest silniejsze nastawienie polityki rozwoju na wymiar terytorialny, ze szczególnym uwzględnieniem roli miast, obszarów funkcjonalnych, obszarów borykających się z konkretnymi problemami geograficznymi i demograficznymi,

jak również strategii makroregionalnych. Lepszemu zarządzaniu służyć ma również wzmocnienie partnerstwa, a więc zapewnienie większego udziału zainteresowanych podmiotów szczebla lokalnego i regionalnego, partnerów publicznych, prywatnych i społecznych zarówno w debacie nad celami polityki rozwoju, jak i w jej realizacji (Komunikat..., 2010).

Takie zadania stawiają przed regionami decydenci szczebla unijnego. Jak to się ma do polityki krajowej? Otóż nowa Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego zakłada trzy główne cele polityki regionalnej do 2020 roku. Pierwszy z nich to „Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów”, zakładający jak najlepsze wykorzystanie potencjału Warszawy i pozostałych ośrodków wojewódzkich cechujących się największą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego oraz budowanie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych z biegunów wzrostu i wykorzystanie potencjału endogenicznego innych obszarów, takich jak ośrodki subregionalne, obszary wiejskie i inne obszary funkcjonalne o wyraźnej specjalizacji przestrzennej. Drugi cel KSRR ukierunkowany jest na promowanie spójności w różnych wymiarach przestrzennych i mówi o „Budowaniu spójności terytorialnej i przeciwdziałaniu marginalizacji obszarów problemowych”. W ramach tego celu zaplanowano pomoc polityki regionalnej w przezwycięzeniu trudności rozwojowych silnie skoncentrowanych terytorialnie, które grożą marginalizacją (stałym pogarszaniem się perspektyw rozwojowych) niektórych obszarów. Kierunki działań w ramach celu drugiego obejmują więc przede wszystkim wsparcie dla przyspieszenia procesów restrukturyzacyjnych i poprawy sytuacji mieszkańców tych obszarów w zakresie dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych mających pierwszorzędne znaczenie rozwojowe w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych. Trzeci cel Krajowej Strategii to „Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie”. Nakierowany jest on na kreowanie warunków instytucjonalno-prawnych dla realizacji działań prorozwojowych poprzez wzmacnianie wymiaru strategicznego polityki regionalnej, poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, zapewnianie odpowiednich mechanizmów kooperacji i koordynacji w systemie wielopoziomowego zarządzania oraz poprzez tworzenie sieci współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację tej polityki, co służyć ma zarazem wzmacnianiu odpowiednich kompetencji i zdolności do zarządzania rozwojem oraz budowaniu kapitału społecznego (Krajowa Strategia..., 2010).



Wszystkie te zaktualizowane w ostatnim czasie priorytety polityki europejskiej i krajowej ująć można w następujących kilku punktach:

- 1) silniejsze nastawienie polityki rozwoju na wymiar terytorialny, w tym wykorzystanie potencjału ośrodków wojewódzkich, budowanie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych na pozostałe obszary, realizacja potencjału endogenicznego ośrodków subregionalnych;
- 2) koncentracja na niewielkiej liczbie priorytetów;
- 3) lepsze i sprawniejsze systemy monitorowania i oceny;
- 4) wzmocnienie partnerstwa, zapewnienie większego udziału różnych podmiotów zarówno w debacie nad celami polityki rozwoju, jak i w jej realizacji;
- 5) zwiększenie roli wiedzy i innowacji jako sił napędowych przyszłego rozwoju;
- 6) wspieranie gospodarki bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- 7) włączenie społeczne poprzez wysoki poziom zatrudnienia, przyspieszenie procesów restrukturyzacyjnych i poprawa sytuacji mieszkańców obszarów problemowych.

Czy obecna Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego spełnia wymogi stawiane polityce regionalnej przez Komisję Europejską i przez polski rząd? Odnosząc się po kolei do wymienionych wyżej priorytetów wspólnotowych i krajowych, można stwierdzić, że SRWD tylko częściowo realizuje założenia polityki rozwoju wypracowane na wyższych szczeblach administracji publicznej.

I tak, dolnośląska Strategia docenia znaczenie wymiaru terytorialnego w realizacji polityki rozwoju, o czym świadczy cała grupa „celów przestrzennych”. W ramach jednego z priorytetów („Poprawa spójności przestrzennej regionu”) zakłada się – zgodnie z wytycznymi KSRR – modernizację istniejących układów komunikacyjnych, tak aby w sposób jak najbardziej efektywny dokonywało się rozprzestrzenianie impulsów rozwoju społeczno-gospodarczego, generowanych w ośrodkach wzrostu. Niestety, zawarte w SRWD odniesienia przestrzenne są tylko pozorne, ponieważ zapisy dla poszczególnych działań operują ogólnymi opisami obszarów, nie wskazując konkretnych lokalizacji.

Strategia definiuje łącznie 13 szczegółowych priorytetów w 3 sferach (gospodarczej, przestrzennej i społecznej), którym przypisano 91 działań. Takie podejście nie gwarantuje koncentracji na niewielkiej liczbie priorytetów, zatem w kolejnej edycji SRWD należałoby dążyć do priorytetyzacji zadań polityki regionalnej. Wskazuje na to nie tylko analiza porównawcza dokumentów różnych szczebli, ale również doświadczenie osób zawodowo związanych z wdrażaniem Strategii (np. odpowiedzialnych za Regionalny Program Operacyjny czy za rozwój turystyki).



W Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego cały rozdział poświęcono systemowi wdrażania, monitoringu i ewaluacji. Choć zawiera on wiele użytecznych narzędzi, to jednak ostatecznie zdefiniowane „Wskaźniki monitoringu i ewaluacji” są jedynie zbiorem różnorodnych zmiennych, którym nie przypisano żadnych wartości liczbowych. Zatem „mierzalność” realizacji założeń SRWD jest w zasadzie niewielka.

Kolejny element wymagany przez dokumenty europejskie i krajowe to partnerstwo i kooperacja przy sporządzaniu i realizacji regionalnych strategii. Ten postulat uznać można w przypadku Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego za spełniony: już we wstępie czytamy, że strategia ma „charakter integracyjny nie tylko w stosunku do mieszkańców, ale też i organizacji pozarządowych oraz jednostek administracji publicznej wszystkich szczebli działających na danym terenie”. W praktyce, zarówno na etapie opracowania, jak i wdrażania SRWD, prowadzono czynną współpracę Urzędu Marszałkowskiego z przedstawicielami różnych instytucji i środowisk.

Również w zakresie rozwoju wiedzy i innowacji Strategia zasługuje na wysoką ocenę. Wybrane priorytety mówią między innymi o potrzebie „Budowy gospodarki opartej na wiedzy (GOW)” czy „poprawy jakości i efektywności systemu edukacji i badań naukowych”.

Dotychczas obowiązująca SRWD dba również o stan środowiska przyrodniczego, chociaż postulat „zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa i gospodarki” pojawia się wyłącznie w opisie celów sfery przestrzennej. Wydaje się, że nowoczesna polityka ochrony środowiska powinna zwracać większą uwagę na innowacje ekologiczne w gospodarce.

Ostatni z wyróżnionych wymogów stawianych dokumentom polityki rozwojowej przez decydentów unijnych i krajowych dotyczy włączenia społecznego. Ten aspekt został poruszony w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego w sposób czytelny i zgodny z obecnymi trendami: w ramach „Przeciwdziałania degradacji obszarów peryferyjnych i zagrożonych marginalizacją” zakłada się identyfikację obszarów, w których procesy społeczno-gospodarcze zachodzą w sposób niezadowolający i znacznie odbiegający in minus od średniej regionalnej oraz podejmowanie przedsięwzięć włączających je w pozytywne zjawiska zachodzące w przestrzeni regionu, przy wykorzystaniu ich zasobów endogenicznych. Należałoby tu jeszcze wskazać konkretne miejsca zagrożone marginalizacją i podkreślić znaczenie zatrudnienia w niwelowaniu różnic społecznych.

Zatem podsumowując, należy stwierdzić, że dotychczasowa Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego zawiera spory ładunek treści uniwersalnych, odpowiadających szczególniemu położeniu i historii regionu, które należy utrzymać i rozwijać w kolej-



nych edycjach tego dokumentu. Jednocześnie, na skutek zmienionych uwarunkowań politycznych na szczeblu europejskim i krajowym, zachodzi konieczność aktualizacji SRWD, która w wielu kluczowych aspektach znacząco odbiega od obowiązujących obecnie standardów formułowania strategii rozwoju. Jako podstawowy akt planistyczny województwa, będący punktem odniesienia dla dokumentów operacyjnych, musi ona być spójna z nowym podejściem do prowadzenia polityki rozwoju.



4. Ocena aktualności i przydatności pozostałych obowiązujących dokumentów polityki regionalnej

4.1. Dolnośląska Strategia Innowacji

4.1.1. Charakterystyka dokumentu

Dolnośląska Strategia Innowacji (DSI) została opracowana w styczniu 2005 roku przez zespół ekspercki złożony z pracowników Politechniki Wrocławskiej (w tym Wrocławskiego Centrum Transferu Technologii), Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego oraz przedstawicieli wielu różnych przedsiębiorstw i instytucji działających na terenie Dolnego Śląska.

Opracowanie liczy 80 stron i składa się z części zasadniczej (strony 1–54) oraz pięciu aneksów, z których tylko część została ujęta w dokumencie (strony 55–80). W części zasadniczej wyróżniono siedem rozdziałów: „Innowacyjne uwarunkowania Dolnego Śląska”, „Założenia polityki innowacyjnej Dolnego Śląska”, „Misja strategiczna”, „Cele strategiczne”, „Realizacja i monitoring”, „Plan działań pomostowych” oraz „Wzmocnienie powiązań nauki i gospodarki”. Układ treści jest klarowny i odpowiada założonemu na wstępie celowi, a więc wskazuje na kierunki działań i konkretnych poczynań mających doprowadzić do tego, aby w przewidywalnej przyszłości powstał regionalny system innowacyjny. Do dokumentu nie załączono bibliografii.

4.1.2. Ocena aktualności

Zgodnie z przyjętą metodą oceny aktualności dokumentów polityki regionalnej, w niniejszej analizie posłużono się sześcioma kryteriami: data opracowania i okres obowiązywania, aktualność zawartej w dokumencie diagnozy stanu innowacji na Dolnym Śląsku, zawarte w DSI wskazania dotyczące jej aktualizacji, zgodność z obowiązującymi dokumentami nadrzędnymi oraz stopień realizacji celów założonych w dokumencie.



W zakresie pierwszego kryterium należy zauważyć, że DSI została opracowana 5 lat temu, a więc stosunkowo niedawno, jeśli wziąć pod uwagę jej strategiczny i dalekosiężny charakter. Zatem wydawać by się mogło, że w tak krótkim czasie Strategia nie mogła zbyt wiele stracić na aktualności choć warto pamiętać, że w dziedzinie innowacji zmiany zachodzą tak szybko, iż 5 lat to dużo z punktu widzenia światowej nauki, technologii i gospodarki. Trudno jest zatem jednoznacznie ocenić aktualność DSI, tym bardziej, że w dokumencie nie przewidziano żadnej daty końcowej jego realizacji.

Drugim kryterium oceny jest aktualność zawartej w DSI diagnozy stanu w zakresie innowacji na Dolnym Śląsku. I tak, już w pierwszych zdaniach Strategii pojawia się nieaktualny dziś opis sytuacji ekonomicznej na świecie: „w nowo wyłaniającej się rzeczywistości ekonomicznej kraje i regiony stają przed wyborem fundamentalnym: albo rozwijać będą gospodarkę innowacyjną, albo zmuszone będą do konkurowania z Chinami w kosztach produkcji. Przynajmniej do czasu, kiedy Chiny, które w przyszłym roku planują wydać na badania dwa razy większy odsetek PKB niż Polska, nie staną się krajem wysoko rozwiniętym”. Obecnie sytuacja w tej dziedzinie jest dużo trudniejsza: w roku 2006 odsetek PKB przeznaczony na badania i rozwój w Chinach osiągnął poziom niemal trzykrotnie wyższy niż w Polsce (odpowiednio 1,42 % i 0,56 %), a w kolejnych latach nie udało się tego dystansu zmniejszyć (A more research..., 2008). Zatem ogólna ocena uwarunkowań cywilizacyjnych zawarta we „Wprowadzeniu” do Strategii nie odpowiada obecnej kondycji gospodarki światowej, choć wciąż aktualne pozostaje wyzwanie nadrobienia strat w stosunku do najlepiej rozwijających się gospodarek świata.

Poza ogólnymi uwagami wstępnymi DSI posiada cały rozdział poświęcony szczegółowym uwarunkowaniom rozwoju innowacji w województwie dolnośląskim. Opisano w nim wyniki badań przeprowadzonych w 2004 r. wśród przedsiębiorstw, podmiotów sektora B+R oraz instytucji wsparcia biznesowego. Z badań tych wynika między innymi, że przedsiębiorcy źle oceniają warunki tworzenia i rozpowszechniania innowacji na Dolnym Śląsku (s. 7), że działania administracji wymagają usprawnienia procedur i zmiany nastawienia w stosunku do przedsiębiorstw (w tym zwłaszcza przedsiębiorstw innowacyjnych) (s. 10), że uczelnie wyższe powinny dawać absolwentom nie tylko kompetencje teoretyczne, lecz także przygotowanie praktyczne (s. 10), że instytucjom badawczym brakuje sieci kontaktów między różnymi partnerami działalności innowacyjnej (przede wszystkim pomiędzy gospodarką a nauką) (s. 8), zaś instytucje wsparcia biznesu potrzebują skoordynowania działań informujących o ofercie usług (s. 9). Ta diagnoza stanu innowacji w regionie, przydatna w momencie opracowania DSI, wymaga dziś aktualizacji, aby podstawy, na jakich opiera się polityka innowacyjna Dolnego Śląska, opisywały rzeczywiste potrzeby.



Ponieważ w ramach niniejszej analizy trudno byłoby przeprowadzić badania analogiczne do tych z 2004 r., w ocenie aktualności DSI skoncentrowano się na dwóch wybranych wskaźnikach: stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) oraz kondycji sfery badawczo-rozwojowej.

W opisie potencjału biznesowego Dolnego Śląska autorzy Strategii stwierdzają, że „różne wskaźniki dotyczące rozwoju przedsiębiorczości plasują Dolny Śląsk wśród czterech najsilniejszych regionów Polski, a nasycenie sektora MSP przedsiębiorstwami działającymi w sferze wysokiej technologii jest najwyższe w kraju” (s. 7). Dostępne dane pozwalają stwierdzić, że ta ocena sytuacji pozostaje tylko częściowo aktualna: liczba małych i średnich przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców w województwie dolnośląskim w 2009 roku wynosiła 113,3, co daje regionowi czwarte miejsce w kraju (po województwach zachodniopomorskim – 127,7, mazowieckim – 127,3 i pomorskim – 115,6). Dużo słabiej Dolny Śląsk wypada jednak pod względem liczby przedsiębiorstw aktywnych na 1000 mieszkańców – w tym zestawieniu zajmuje dopiero ósme miejsce z wynikiem 48,9 (liderem jest województwo zachodniopomorskie – 62,7) (Raport o stanie..., 2010). Natomiast sytuacja województwa w zakresie innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw odbiega już, niestety, od opisu zamieszczonego w DSI. Nasycenie sektora małych firm (zatrudniających od 10 do 49 pracowników) przedsiębiorstwami innowacyjnymi w latach 2004–2006 wynosiło 16,4 % i nie tylko nie było „najwyższe w kraju”, ale pozostawało na dużo niższym poziomie niż w województwie pomorskim (22,6 %), podkarpackim (21,1 %), opolskim (17,4 %) i lubelskim (16,7 %). Podobnie jest w grupie średnich przedsiębiorstw (zatrudniających od 50 do 249 pracowników), gdzie województwo dolnośląskie z wynikiem 38,4 % firm innowacyjnych zajmuje również 5. miejsce w kraju (liderem jest tu województwo mazowieckie – 45,8 % firm innowacyjnych w latach 2004–2006) (Wojnicka i Klimczak, 2008). Zatem ten element diagnozy zawarty w DSI uznać trzeba za niezgodny z obecną sytuacją.

W innym miejscu Strategii mowa jest o potencjale badawczym Dolnego Śląska, którego podstawowe wskaźniki „plasują województwo (...) z reguły na 4–6 miejscu wśród polskich regionów, co mniej więcej odpowiada potencjałowi widzianemu na tle kraju, ale nie aspiracjom regionu, jego udziałowi w tworzeniu PKB oraz wyzwaniom wynikającym z europejskiego położenia” (s. 8). Ten opis sytuacji dobrze odpowiada obecnej kondycji sektora B+R w województwie, bowiem dolnośląskie jednostki badawczo-rozwojowe stanowią w 2007 r. 7,9 % ogółu polskich podmiotów działających w tym obszarze, co plasowało region pod tym względem na piątej pozycji w kraju, po województwie mazowieckim (27,7 %), śląskim (11,8 %), wielkopolskim (9,2 %) i małopolskim (8,9 %). Jednak



autorzy DSI nie odnieśli się do pogarszającej się sytuacji finansowej dolnośląskiej sfery B+R: wartość powszechnie stosowanego wskaźnika GERD (gross domestic expenditures on research and development) sukcesywnie spada od 2002 r. (w 2006 r. wynosiła 0,35 wobec średniej krajowej 0,56), co nie odpowiada istniejącemu potencjałowi społeczno-ekonomicznemu regionu (PKB na mieszkańca stale powyżej średniej krajowej) i świadczy o relatywnie niewielkim zaangażowaniu województwa w działalność badawczo-rozwojową. Dopełnieniem tej niekorzystnej sytuacji jest fakt, że aktywność B+R na Dolnym Śląsku opiera się w przewadze na finansowaniu z budżetu państwa (w 2007 r. ponad 58 % nakładów wewnętrznych pochodziło z tego źródła), a dominująca rola środków państwowych powoduje, że sfera badawczo-rozwojowa uzależniona jest od zmiennych warunków politycznych i decyzji grup rządzących i nie może się rozwijać w sposób stabilny i przewidywalny⁵ (Dołzbłasz, 2009). Można więc powiedzieć, że choć niektóre przytaczane w DSI dane dotyczące sfery B+R są aktualne, to jednak przedstawiona w niej diagnoza stanu innowacji na Dolnym Śląsku jest niepełna.

W tym miejscu należy jeszcze dodać, że w województwie dolnośląskim dominują prace nad badaniami podstawowymi i rozwojowymi (w 2007 r. odpowiednio 47 % i 35 %). Zgodnie z definicją sfery badawczo-rozwojowej badania dzielą się na trzy rodzaje: badania podstawowe (teoretyczne i eksperymentalne nieukierunkowane na uzyskanie konkretnych zastosowań praktycznych), badania stosowane (prace podejmowane w celu zdobycia nowej wiedzy mającej konkretne zastosowania praktyczne) oraz prace rozwojowe (badania polegające na zastosowaniu istniejącej już wiedzy do opracowania nowych wyrobów, procesów lub usług). Sytuacja w województwie dolnośląskim jest zatem niekorzystna, najlepsze bowiem warunki dla rozwoju gospodarczego występują w sytuacji, gdy jak największa część nakładów wewnętrznych przeznaczona jest prace rozwojowe. Nakłady te są bowiem swojego rodzaju miernikiem „bliskości rynku” działalności B+R w danym rejonie, który pozwala określić, jak aktywność gospodarki odpowiada na potrzeby gospodarki (Dołzbłasz, 2009). Fakt dominacji badań podstawowych nad rozwojowymi nie został jednak dostrzeżony przez autorów Strategii.

Kolejnym kryterium oceny jest kwestia wskazań dotyczących aktualizacji dokumentu. Tu DSI wypada lepiej niż w analizowanych wcześniej kategoriach. Na s. 47 Strategii stwierdzono, że „prace nad rozwojem i uaktualnieniem Dolnośląskiej Strategii Innowa-

⁵ Za korzystne z punktu widzenia przydatności i efektywności badań naukowych dla gospodarki uznaje się finansowanie w proporcjach 65 do 35, a więc 65 % środków powinno pochodzić ze źródeł prywatnych (np. przedsiębiorstw), a pozostałe 35 % ze środków publicznych. Przy niższym udziale środków pozabudżetowych globalna efektywność nakładów na B+R jest znacznie mniejsza (Dołzbłasz, 2009).

cji będą kontynuowane w latach 2005–2007 w ramach projektu UPRIS”, realizowanego przez Urząd Marszałkowski, Politechnikę Wrocławską (Wrocławskie Centrum Transferu Technologii) we współpracy z partnerami zagranicznymi, a dofinansowany przez Komisję Europejską z funduszy 6. Programu Ramowego Badań i Rozwoju Technologicznego Unii Europejskiej.

Efektom tych prac była między innymi opracowana przez Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych i bardzo krytyczna wobec Strategii „Ocena wdrażania DSI. Budowanie partnerstwa regionalnego i społecznego w zakresie regionalnej polityki innowacyjnej” (Sroka, Kwieciński, 2007). Jej autorzy zanegowali przede wszystkim sposób przygotowania dokumentu, którego faktycznymi twórcami byli urzędnicy, eksperci i naukowcy, traktujący opracowanie DSI jako „ćwiczenie teoretyczne” i wypełnienie zobowiązań formalno-prawnych, podczas gdy w rzeczywistości strategia ma nikłe znaczenie dla tworzenia realnych perspektyw dla wielu grup i środowisk społecznych. Główny wniosek płynący z „Oceny wdrażania...” był taki, że mankamentem DSI jest przede wszystkim słabość proponowanych przez nią partnerstw służących implementacji strategii (można podać cztery typowe dla tego rodzaju przedsięwzięć słabości: 1. niewłaściwy wybór i brak odpowiedniej osoby zarządzającej RIS na najwyższym szczeblu, brak umiejętności tworzenia sieci; 2. zbyt mały udział aktorów zagranicznych i mały krajowych; 3. zbyt mocny akcent na dostarczanie technologii bez dostosowania do popytu i specyfiki regionu; 4. zastosowanie podejścia badawczego zamiast praktycznego). O ile zatem docenić należy sam fakt monitorowania realizacji Strategii, o tyle jej aktualność wypada źle – pomimo istotnych zastrzeżeń DSI nie została zaktualizowana i obowiązuje do dziś w niezmienionej formie.

W zakresie następnego kryterium – zgodności z obowiązującymi dokumentami nadrzędnymi – DSI wypada stosunkowo dobrze. Poniżej zestawiono najważniejsze założenia strategii „Europa 2020”, raportu „Polska 2030” oraz „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020” z założeniami Dolnośląskiej Strategii Innowacji.

Strategia „Europa 2020” zalicza innowacyjność do jednego z trzech głównych priorytetów rozwoju Unii Europejskiej w najbliższym dziesięcioleciu. Priorytet ten nosi nazwę „Inteligentny rozwój – gospodarka oparta na wiedzy i innowacji”. Inteligentny rozwój jest tu rozumiany jako zwiększenie roli wiedzy i innowacji jako sił napędowych przyszłego rozwoju europejskiej gospodarki, a więc podniesienie jakości edukacji, poprawę wyników działalności badawczej, wspieranie transferu innowacji i wiedzy, pełne wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, a także dbałość o to, by innowacyjne pomysły przeradzały się w nowe produkty i usługi, a w dłuższej perspektywie przyczyniały się do tworzenia nowych miejsc pracy i rozwiązywania problemów społecznych. Aby pro-

jekt ten się powiódł, konieczne są takie elementy, jak przedsiębiorczość, środki finansowe oraz uwzględnienie potrzeb użytkowników i możliwości oferowanych przez rynek (Europa 2020..., 2010, s. 14).

Cele te, choć wyznaczone przez Komisję Europejską 5 lat po opracowaniu Dolnośląskiej Strategii Innowacji, znajdują niemal pełne odzwierciedlenie w treści analizowanego dokumentu. Tak jak w strategii „Europa 2020”, tak i w DSI głównym celem jest budowanie gospodarki opartej na wiedzy (s. 35). Cel ten ma być realizowany między innymi poprzez „Edukację dla innowacji” zapewniającą, z jednej strony, wykształcenie na wysokim poziomie, a z drugiej – kształtującą postawy przedsiębiorczości, kreatywności i kooperatywności (s. 40–41), „Aktywizację środowiska badawczego” zakładającą włączanie się pracowników badawczych uczelni w działania małych firm innowacyjnych (s. 36–37) czy „Budowanie infrastruktury innowacyjnej” służącej transferowi wiedzy i komercjalizacji innowacji (s. 37–38). Jedynym postulatem zawartym w dokumencie „Europa 2020”, który nie został zawarty bezpośrednio w celach DSI, jest dążenie do pełnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych. Znajduje on za to odzwierciedlenie w „Planie działań pomostowych”, gdzie mowa jest między innymi o rozwoju powszechnie dostępnych szerokopasmowych sieci informacyjnych w regionie oraz wdrażaniu kompleksowych systemów zarządzania w administracji publicznej (s. 48).

Jeśli chodzi o politykę w zakresie innowacji na poziomie krajowym, to ogólna sytuacja jest – według K. B. Matusiaka i J. Gulińskiego – zdecydowanie niekorzystna. „W Polsce identyfikujemy brak koncepcji kompleksowej polityki innowacyjnej, spójnej z poszczególnymi politykami sektorowymi (przemysłową, rolną, zatrudnienia itd.) (...), brak koordynacji i wyznaczania kierunków strategicznych rozwoju technologicznego, restrukturyzacji i modernizacji gospodarki” (Matusiak i Guliński, 2010b, s. 38). Niemniej zarówno w raporcie „Polska 2030”, jak i w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020” można odnaleźć sporo treści dotyczących rozwoju innowacji.

I tak, w raporcie „Polska 2030” – podobnie jak w strategii „Europa 2020” – silnie akcentowany jest związek między innowacjami a edukacją: poświęcono mu cały rozdział 6. „Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego”. Jak podkreślają autorzy, systemy innowacji i edukacji są ze sobą naturalnie sprzężone: z jednej strony, choć stopniowo coraz więcej wynalazków powstaje w laboratoriach i centrach badawczo-rozwojowych dużych przedsiębiorstw, to wciąż uczelnie, z racji prowadzenia badań podstawowych, stanowią miejsce narodzin najbardziej przełomowych odkryć. Z drugiej strony, dobrze funkcjonujący system innowacji tworzy zapotrzebowanie na odpowiednie kwalifikacje. Aby można było wdrożyć nowe rozwiązania procesowe czy technologiczne, nie-



zbędny jest wystarczający poziom tzw. zdolności absorpcyjnych – uzależnionych głównie od wiedzy, postaw i umiejętności pracowników. Dlatego właśnie o innowacyjności polskiej gospodarki w 2030 r. zadecyduje obecna efektywność systemu edukacyjnego – jeśli uda się stworzyć sprzyjające warunki rozwoju i synergii systemów innowacji i edukacji, wiedza może stanowić główne źródło konkurencyjności Polski (Boni, 2009, s. 205 i 222).

Drugim ważnym aspektem innowacyjności poruszonym w raporcie „Polska 2030” są relacje między nauką i gospodarką. Zdaniem autorów zbyt wielu dokonanych już odkryć nie umiemy wykorzystać, głównie ze względu na niewystarczającą współpracę między światem nauki a światem gospodarki, co dowodzi braku swoistej umiejętności brokeringu. Potrzeba do niego nie tylko nowoczesnych i otwartych liderów w przemyśle, lecz także systemu finansowania i funkcjonowania nauki opartego na zasadach konkurencyjności. Równocześnie władze lokalne i regionalne powinny współtworzyć przestrzeń, w której innowacyjny biznes oraz środowisko naukowe mogą się komunikować i współpracować – uczestnicząc w tworzeniu parków naukowo-technologicznych, klastrów oraz inkubatorów przedsiębiorczości (Boni, 2009, s. 16 i 216).

Wreszcie trzecią sferą związaną z innowacjami, a opisaną w rozdziale 10. „Wzrost kapitału społecznego Polski” jest kondycja polskiego społeczeństwa. Kreatywność, będąca istotnym czynnikiem w rozwoju społeczeństwa i gospodarki, każe szerzej ująć kwestię innowacyjności jako uwarunkowanej kulturowo – a nie tylko zależnej od nakładów na B+R. Podstawowymi elementami warunkującymi wzrost gospodarki kreatywnej są: rozwój technologii cyfrowych zwiększający popyt zarówno na treści, jak i na innowacje technologiczne, zmiana stylów życia (w tym wzrost czasu na konsumpcję dóbr kultury) oraz rozwój turystyki (Boni, 2009, s. 360–361).

Ogólny postulat, jaki przyświeca wyzwaniom zdefiniowanym w raporcie „Polska 2030”, mówi, że barier dla innowacyjności nie należy sprowadzać wyłącznie do kwestii finansowych (Boni, 2009, 214). Autorzy Dolnośląskiej Strategii Innowacji najwyraźniej podzielają ten pogląd, ponieważ określone przez nich potrzeby rozwoju innowacji w regionie dotyczą wielu różnych dziedzin i są w większości zgodne z wytycznymi zawartymi w raporcie „Polska 2030”. Przede wszystkim (o czym była mowa wcześniej) DSI docenia znaczenie związków między innowacjami i edukacją, wskazuje również na potrzebę dalszego ich wzmacniania (cel 6: „Edukacja dla innowacji”, s. 40–41). Ponadto Strategia włącza sektor naukowy w proces wolnorynkowej konkurencji, stwierdzając, że zespoły badawcze nie powinny być całkowicie wyłączone spod mobilizującej presji konkurencji, ponieważ rywalizacja między ośrodkami podnosi jakość prowadzonych badań i przyspiesza dochodzenie do rozwiązań innowacyjnych (s. 37). Dokument proponuje również sze-

reg działań zmierzających do stworzenia przestrzeni komunikacji między światem nauki i gospodarką w ramach celu 3. „Budowanie infrastruktury innowacyjnej” (centra transferu technologii, parki i inkubatory technologiczne, Dolnośląskie Centrum Zaawansowanych Technologii, Centrum Studiów Regionalnych, usługi dla przedsiębiorstw – s. 37 i 48). Dwa ostatnie cele DSI odpowiadają na wyzwanie „Polski 2030” związane z potrzebą stymulowania kreatywności w społeczeństwie: cel 7. to „Krzewienie postaw proinnowacyjnych”, zaś cel 8. to „Akumulacja kapitału społecznego” (s. 41–43).

Ostatni analizowany tu dokument nadrzędny to „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020”. Zastosowane w tej Strategii podejście terytorialne umocowuje politykę europejską i krajową w konkretnej przestrzeni i nadaje jej wymiar realizacyjny, dlatego w dalszej części obszernie przytoczono najważniejsze zapisy KSRR dotyczące innowacyjności.

W „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020” ustalono trzy cele polityki regionalnej do 2020 roku: „Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów (konkurencyjność)”, „Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych (spójność)” oraz „Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (sprawność)”. O innowacyjności jest mowa w celu pierwszym i trzecim, dlatego poniżej scharakteryzowano osobno każdy z nich.

Pierwszy cel polityki regionalnej do 2020 roku („Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów”) dotyczy obszaru całej Polski. W jego ramach podstawowymi kierunkami działań są: jak najlepsze wykorzystanie potencjału terytoriów cechujących się największą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego (Warszawy i pozostałych ośrodków wojewódzkich wraz z ich obszarami funkcjonalnymi) oraz budowanie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych z biegunów wzrostu i wykorzystanie potencjału endogenicznego innych obszarów, takich jak ośrodki subregionalne, obszary wiejskie i inne obszary funkcjonalne o wyraźnej specjalizacji przestrzennej. Odbywać się to będzie przez realizację kompleksowego zestawu działań związanych m. in. z poprawą dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich, wzmacnianiem ośrodków subregionalnych, rozwijaniem potencjału obszarów wiejskich. Zakłada się, że dzięki takiemu zogniskowaniu uwagi polityki regionalnej nastąpi przenikanie zasobów z najważniejszych ośrodków wzrostu (ośrodków wojewódzkich) do pozostałych terytoriów, w tym ośrodków o znaczeniu subregionalnym i lokalnym (Krajowa Strategia..., 2010, s. 95).

W ramach celu pierwszego wskazano szereg działań szczegółowych, które bezpośrednio bądź pośrednio odnoszą się do innowacyjności. Na przykład w punkcie 1.3.3.

KSRR postuluje się zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne. Innowacje są tworzone i wykorzystywane przede wszystkim w ośrodkach miejskich (głównie w ośrodkach wojewódzkich i innych największych ośrodkach), charakteryzujących się odpowiednim potencjałem wiedzy, nauki i gospodarki. Przedmiotem polityki regionalnej w zakresie tworzenia innowacji będzie stymulowanie wzrostu gospodarczego ośrodków regionalnych przez wspieranie jak najlepszego przepływu wiedzy i wykorzystanie osiągnięć naukowych, co przełoży się na zwiększenie podaży i popytu na innowacje. Działania polityki regionalnej na szczeblu regionalnym w zakresie innowacyjności odbywać się będą w ścisłym powiązaniu z regionalnymi strategiami innowacji. Ponadto, działania te wspierać będą modyfikacje i aktualizacje RSI, uwzględniające dynamikę rynku, procesy globalizacyjne i potencjały regionalne. Dla zwiększania intensywności współpracy przedsiębiorstw z jednostkami naukowo-badawczymi polityka regionalna wspierać będzie tworzenie innowacyjnych technologii, produktów i usług na podstawie partnerskiego, bezpośredniego i powszechnego kontaktu świata biznesu z głównymi ośrodkami naukowymi i badawczymi w kraju, ale również i na świecie. W ośrodkach regionalnych ważne jest również zwiększanie udziału środków prywatnych (przedsiębiorstw) w finansowaniu B+R. Dla zwiększenia zdolności do wprowadzania innowacji i podniesienia efektywności ośrodków badawczych oraz ośrodków odpowiedzialnych za komercjalizację badań, a także biznesu działania polityki regionalnej wspierać będą zastosowanie nowoczesnej teleinformatyki, zarówno sieci komunikacji cyfrowej, oprogramowania oraz e-usług. Polityka regionalna będzie dążyć do zwiększenia wykorzystania w gospodarce również innowacji pozatechnologicznych (marketingowych i organizacyjnych), które podnoszą wydajność pracy oraz jakość produktów i usług, przyczyniając się do zwiększenia potencjału i świadomości społeczeństwa z korzyści, jakie wynikają z wdrażania rozwiązań innowacyjnych (Krajowa Strategia..., 2010, s. 114).

Cel trzeci KSRR („Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie”) nakierowany jest na kreowanie warunków instytucjonalno-prawnych dla realizacji działań prorozwojowych, w tym w szczególności ukierunkowanych terytorialnie, poprzez wzmacnianie wymiaru strategicznego polityki regionalnej, poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, zapewnianie odpowiednich mechanizmów kooperacji i koordynacji w systemie wielopoziomowego zarządzania oraz poprzez tworzenie sieci współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację tej polityki, co służyć ma zarazem wzmacnianiu odpowiednich kompetencji i zdolności do zarządzania rozwojem oraz budowaniu kapitału społecznego (Krajowa Strategia..., 2010, s. 90).

Ponadto wprowadzane są instytucjonalne powiązania między podmiotami publicznymi i niepublicznymi działającymi na rzecz rozwoju regionalnego, służące kształtowaniu odpowiedniej przestrzeni dla wymiany wiedzy i doświadczeń przez tworzenie platform strategicznej dyskusji, skuteczne wykorzystywanie kanałów przepływu informacji między podmiotami działającymi na różnych szczeblach i wdrażanie programów instytucjonalnej współpracy typu współpraca bliźniacza (twinning) w celu rozwijania procesów uczenia się. Dla poprawy efektywności, skuteczności i partnerstwa realizowanej polityki regionalnej tworzone będą sieci współpracy pozwalające na zwiększenie synergii działania przez rozwijanie kultury kooperacji oraz stanowiące kuźnię innowacyjnych rozwiązań, w tym instytucjonalnych (Krajowa Strategia..., 2010, s. 137).

Wszystkie opisane tu założenia KSSR zamknąć można w czterech punktach: budowanie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych z największych miast do ośrodków subregionalnych i obszarów wiejskich; partnerski i bezpośredni kontakt świata biznesu z głównymi ośrodkami naukowymi i badawczymi (w tym zwiększanie udziału środków prywatnych w finansowaniu B+R); zapewnianie odpowiednich mechanizmów kooperacji i koordynacji między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację polityki innowacyjnej; tworzenie platform komunikacji i strategicznej dyskusji między podmiotami działającymi na różnych szczeblach.

W zakresie pierwszego punktu (rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z największych miast na pozostałe obszary regionu) DSI proponuje tylko wycinkowe rozwiązania, takie jak sprzyjanie rozwojowi firm oferujących usługi w tym zakresie i wspieranie rozwoju powszechnie dostępnych szerokopasmowych sieci informacyjnych w regionie i jego otoczeniu (s. 38), rozwój centrów transferu technologii i centrów doskonałości oraz innych organizacji i firm o charakterze doradczym i szkoleniowym, które zapewnią mieszkańcom dostęp do informacji dotyczących własności intelektualnej, źródeł finansowania, procedur administracyjnych itp. (s. 37) czy realizacja programu nauczania o przedsiębiorczości na terenach marginalizowanych (s. 49). Brakuje natomiast ogólniejszego spojrzenia na problematykę dostępności Wrocławia i innych dużych miast dla osób zamieszkujących ośrodki subregionalne i tereny wiejskie – bez owej dostępności niemożliwe będzie rozprzestrzenianie procesów rozwojowych w regionie.

Pozostałe trzy punkty dotyczą kwestii współpracy między instytucjami badawczymi, przedsiębiorcami i samorządami w dążeniu do podnoszenia poziomu innowacyjności gospodarki. Autorzy DSI dostrzegają niski poziom konsolidacji środowiska instytucji wspierających i brak liderów w skali regionu. Poszczególne podmioty rzadko podejmują wspólne przedsięwzięcia; nie wykształciły się subregionalne i regionalne platformy współ-



pracy oraz wymiany doświadczeń. W odpowiedzi na ta potrzeby i niejako realizując postulat KSRR, Dolnośląska Strategia Innowacji proponuje szereg działań zmierzających do zacieśnienia więzi między różnymi podmiotami w regionie. Są to między innymi: rozwój związków przedsiębiorstw poprzez tworzenie struktur sieciowych (klastrów), wdrażanie kompleksowych systemów zarządzania w administracji publicznej, rozwój sieci usług dla przedsiębiorstw (centra technologii, akredytowane laboratoria, centrum wzornictwa przemysłowego) czy wzmocnienie działalności instytucji działających na rzecz innowacyjności przedsiębiorstw i sieci (centrów transferu technologii, parków i inkubatorów technologicznych) (s. 48).

Ostatnim kryterium oceny aktualności dokumentu jest stopień realizacji celów w nim zawartych. W przypadku DSI zadanie to okazało się bardzo trudne, bowiem szczegółowy opis oraz charakterystyka działań służących wdrożeniu Strategii znajdują się nie w treści samego dokumentu, ale w aneksach: 4. „Wybrane propozycje działań na rzecz realizacji RIS” (który znajduje się w DSI) oraz w – dużo ważniejszym – aneksie 5. „Metody, techniki i narzędzia oraz wskaźniki realizacji działań w zakresie implementacji instrumentów wsparcia innowacyjności na poziomie regionalnym” (który zawarty jest w osobnym dokumencie i liczy 155 stron). Niestety, aneks 5. nie jest publicznie dostępny. Uzyskane w sposób pośredni informacje o nim świadczą o dużej szczegółowości opisanych tam zadań – z relacji N. Derlukiewicza wynika, że dla każdego zaproponowanego działania zostały w aneksie 5. określone takie elementy, jak: cel działania, uzasadnienie, szczegółowy opis, finanse, adresaci, narzędzia interwencji, wskaźniki określające realizację celu (produktu, rezultatu, oddziaływania), uwagi dotyczące intensywności dopuszczalnej pomocy publicznej, rekomendacje dotyczące możliwości finansowania w ramach NPR 2004–2006 oraz wskazanie skąd została zaczerpnięta idea danego działania (gdyż niektóre z zaproponowanych działań były już wdrażane w innych europejskich regionach) (Derlukiewicz, 2007). Na tej podstawie trudno jednak oceniać stopień realizacji DSI, dlatego poniżej przytoczono tylko wybrane, ogólne oceny wdrażania Strategii opracowane przez innych autorów, a następnie skonfrontowano je z wynikami wywiadów przeprowadzonych z kierownikami i pracownikami wybranych działów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

Zdaniem cytowanych już K. B. Matusiaka i J. Gulińskiego tworzenie regionalnych strategii innowacji miało istotne znaczenie dla wzrostu wiedzy i kształtowania świadomości proinnowacyjnej polskich regionów, w tym województwa dolnośląskiego. Proces budowy strategii innowacji spełnił istotne funkcje edukacyjno-informacyjne i przyczynił się do zmiany wiedzy i postaw wobec innowacji w regionach. Niewątpliwe sukcesy większości



regionalnych strategii innowacji to budowa społecznego konsensusu dla przygotowania i kształtu strategii, uchwalenie strategii przez sejmiki wojewódzkie, aktywizacja społeczna wokół budowy planu działań oraz przygotowanie regionalnych podmiotów do absorpcji centralnych i regionalnych funduszy strukturalnych UE (Matusiak i Guliński, 2010b). Jednocześnie jednak istnieje przepaść pomiędzy dobrze sformułowanymi i spójnymi strategiami a rzeczywistym ich wdrażaniem. Deklarowana, często wysoka ranga i pozycja polityki innowacyjnej, nie znajduje odzwierciedlenia w bieżących decyzjach i działaniach podejmowanych w regionach. W większości polskich regionów podejmowane działania, zasoby i kompetencje na rzecz wzmocnienia innowacyjności i transferu technologii są rozproszone i rozdrobnione. Duża liczebność ośrodków wsparcia w regionach nie przekłada się, niestety, na siłę ich oddziaływania. Powoduje to słabość instytucjonalną oraz lokalność działania tych podmiotów, które zamiast ze sobą współpracować i się uzupełniać, konkurują i powielają ofertę. Administracja publiczna nie podejmuje prób koordynacji działań instytucji funkcjonujących w regionalnych systemach wsparcia innowacji. Zgodnie z międzynarodowymi doświadczeniami konieczne jest podniesienie rangi polityki innowacyjnej do wiodącego obszaru aktywności w ramach polityki regionalnej oraz głęboka restrukturyzacja regionalnej polityki innowacyjnej (Matusiak i Guliński, 2010a).

Na temat stopnia realizacji celów zawartych w DSI wypowiadają się również cytowani wcześniej J. Sroka i L. Kwieciński. Według nich proces realizacji celów strategii w praktyce charakteryzuje się słabym stopniem zintegrowania, co oznacza również stosunkowo niedużą ilość projektów realizowanych w partnerstwie, zawiązywanym w ramach wspólnych działań projektowych. Często są one powtórzeniem wcześniejszych porozumień lub sformalizowaniem współpracy prowadzonej w ramach innych przedsięwzięć o charakterze regionalnym i nie są w stanie udźwignąć ciężaru realizacji celów DSI w sposób zintegrowany i ciągły. Silnie odczuwalny jest brak instytucji wdrażającej, która mogłaby koordynować tworzenie wspólnych programów wsparcia na każdym poziomie struktury innowacyjnej w regionie Dolnego Śląska. Wysoce niedostateczny jest zasięg regionalny, to znaczy nikłe zaangażowanie subregionów i rozwój sieci instytucji współpracujących w ramach nowo tworzonej infrastruktury innowacyjnej (Sroka, Kwieciński, 2007).

Zupełnie inne spojrzenie na Dolnośląską Strategię Innowacji dają wywiady przeprowadzone w wybranych departamentach Urzędu Marszałkowskiego. Zarówno osoby odpowiedzialne za wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego, jak i pracownicy Wydziału Rozwoju Gospodarczego stwierdzają, że realizacja DSI przebiega prawidłowo, ponieważ na podstawie tego dokumentu został sformułowany najpierw Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, następnie Regionalny Program Operacyjny,

a obecnie jest ona wdrażana również z wykorzystaniem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Strategia przyczyniła się także do powołania ważnych podmiotów gospodarczych i projektów w województwie, w tym między innymi Dolnośląskiego Parku Innowacji i Nauki SA, Dolnośląskiego Centrum Bezpieczeństwa Energetycznego, Dolnośląskiego Centrum Studiów Regionalnych, Wrocławskiego Centrum Badań EIT+ spółka z o.o., projektu ISKRA (Internetowy System Kreowania Aktywności Innowacji z Dolnego Śląska) i innych.

Większość analizowanych dotąd aspektów aktualności ocenić trzeba negatywnie. Data opracowania nie jest, co prawda, zbyt odległa, ale za to w DSI nie wyznaczono okresu obowiązywania dokumentu, nie mówi się nic o terminie jej realizacji. Zawarta w Strategii diagnoza stanu w zakresie innowacji szybko się zdezaktualizowała, co świadczy o zmianach zachodzących w uwarunkowaniach społecznych i gospodarczych rozwoju innowacji zarówno na poziomie regionalnym, krajowym, europejskim, jak i globalnym. Równie źle wypada DSI pod względem okresowej aktualizacji – choć w dokumencie zawarto postulaty dotyczące prac nad rozwojem i uaktualnieniem dokumentu, to jednak nie przyniosły one spodziewanych efektów. Co więcej, cele założone w Strategii zostały zrealizowane jedynie w części dotyczącej powoływania różnorodnych instytucji, zaś zadania związane z nawiązywaniem szerokich partnerstw regionalnych są dopiero na etapie wdrażania. Jedynym kryterium, które można ocenić zdecydowanie pozytywnie jest zgodność DSI z dokumentami nadrzędnymi – polityka województwa dolnośląskiego w zakresie innowacji realizuje niemal wszystkie założenia „Europy 2020”, „Polski 2030” i „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020”. Pozostaje mieć nadzieję, że polityka ta będzie w dalszym ciągu z powodzeniem realizowana.

4.1.3. Ocena przydatności

Oceny przydatności Dolnośląskiej Strategii Innowacji dokonano w oparciu o sześć zdefiniowanych w rozdziale „Metody badawcze” kryteriów, a więc: wykorzystanie dokumentu przez jednostkę organizacyjną, której dotyczy, opracowanie programów operacyjnych służących realizacji celów założonych w dokumencie, uwzględnienie odniesień terytorialnych, wskazanie mierników realizacji dokumentu, możliwości zastosowania dokumentu w przyszłości i wreszcie publicznej dostępności dokumentu.

Pierwsze dwa pytania służące ocenie przydatności DSI brzmią: czy Strategia jest wykorzystywana w jednostce organizacyjnej, której dotyczy? oraz: czy cele rozwojowe

zdefiniowane w dokumencie zostały zawarte w programach operacyjnych? Uzyskane na podstawie wywiadu bezpośredniego informacje pozwalają na sformułowanie wniosku, że Dolnośląska Strategia Innowacji jest jedną z najbardziej przydatnych praktycznie strategii opracowanych w województwie dolnośląskim. Odegrała ona między innymi istotną rolę w formułowaniu i realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), a następnie Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO – Regionalny..., 2007), dała również podstawy do powołania ważnych podmiotów gospodarczych i projektów na poziomie wojewódzkim (zob. opis stopnia realizacji Strategii w poprzednim rozdziale). Jej opracowanie pozwoliło na zidentyfikowanie samoistnie tworzących się klastrów oraz sfer, w których mogłyby się one tworzyć. Ponadto, jak stwierdzają osoby odpowiedzialne za wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego – DSI jest wciąż ważnym dokumentem dla Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej (DIP) przy ocenie i kwalifikacji projektów do finansowania. Zatem pod względem tych dwóch kryteriów Dolnośląską Strategię Innowacji uznać trzeba za przydatną.

Kolejne pytanie dotyczy odniesień terytorialnych. Jak argumentuje w swoim niezależnym raporcie F. Barca, europejska polityka spójności wymaga koncentracji na 3–4 kluczowych priorytetach rozwoju oraz podejścia terytorialnego, które daje możliwość przezwyciężenia niskiej wydajności (słabego wykorzystania zasobów i istniejącego potencjału) oraz wykluczenia społecznego (zbyt dużej liczby osób o niskiej jakości życia) na poziomie regionalnym (Barca, 2009, s. 11). Czy zatem Dolnośląska Strategia Innowacji zawiera odniesienia terytorialne?

Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie trzeba zacząć od stwierdzenia, że na Dolnym Śląsku występuje silne zróżnicowanie terytorialne zjawisk związanych z innowacjami. W 2008 r. na obszarze województwa funkcjonowało 46 ośrodków innowacji i przedsiębiorczości, ale większość z nich zlokalizowana była w największych miastach (Wrocław, Wałbrzych, Jelenia Góra, Legnica). Podobnie wygląda rozkład przestrzenny instytucji otoczenia biznesu. Sytuację taką uznać trzeba za niekorzystną, ponieważ z punktu widzenia lokalnego przedsiębiorcy ośrodki te powinny być zlokalizowane jak najbliżej, aby ułatwić mu dostęp do świadczonych usług (Dołzbłasz, 2009). Mimo to autorzy DSI zdają się nie dostrzegać problemu nierównomiernego rozwoju innowacji w regionie i przyznają otwarcie, że „trudno budować strategię specyficznie dolnośląską, bo z oczywistych względów dominuje w niej usuwanie zaniedbań i dochodzenie do normalności, zaś istniejące obszary zaniedbań są w dużej mierze wspólne dla całej Polski, a nawet Europy Centralnej” (s. 22). Nie można zatem oczekiwać, że Strategia będzie miała wymiar terytorialny.

Kolejne pytanie dotyczy mierników i wskaźników realizacji dokumentu. Jak już zauważono w analizie aktualności, autorzy DSI na s. 47 zawarli zapis mówiący o potrzebie kontynuacji prac nad rozwojem i uaktualnieniem Strategii, który jednak nie przyniósł spodziewanych efektów (zob. Sroka, Kwieciński, 2007). Szczegółową listę działań służących wdrożeniu dokumentu zamieszczono w aneksie 5. „Metody, techniki i narzędzia oraz wskaźniki realizacji działań w zakresie implementacji instrumentów wsparcia innowacyjności na poziomie regionalnym”, który nie jest dostępny łącznie ze Strategią, ale stanowi osobny dokument, do którego w ramach przygotowań do przeprowadzenia niniejszej analizy nie udało się dotrzeć.

Na pytanie, czy dokument może być stosowany w dalszym ciągu bez zasadniczych zmian, trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Wyniki przeprowadzonej analizy aktualności wskazują, że DSI wymaga gruntownego przerehabilitowania: należy między innymi zaktualizować diagnozę stanu zawartą na początku dokumentu, określić ramy czasowe jej realizacji oraz upublicznić dokładny plan działań zmierzających do rozwoju innowacji w regionie. Równocześnie wywiady z osobami odpowiedzialnymi za realizację Strategii (w tym np. z pracownikami UMWD zajmującymi się wdrażaniem RPO) prowadzą do wniosku, że wskazane w niej dziedziny działań są wciąż aktualne, a co za tym idzie – dokument może być w dalszym ciągu stosowany. Największym mankamentem DSI jest zbyt długa lista priorytetów, która pozostawia duże pole do interpretacji twórcom polityk szczegółowych.

Ostatnie kryterium oceny przydatności zostało już pośrednio uwzględnione we wcześniejszych analizach. W tym miejscu wystarczy stwierdzić, że Dolnośląska Strategia Innowacji jest dostępna publicznie poprzez Internet – można ją pobrać w formacie „.doc” ze strony Urzędu Marszałkowskiego (<http://www.umwd.dolnyslask.pl>) lub w formacie „.pdf” ze strony Regionalnego Programu Operacyjnego (<http://www.dolnyslask.pl>). O DSI informują również inne strony, jak choćby – co jest oczywiste – ISKRA, a więc Internetowy System Kreowania Aktywności w Innowacji z Dolnego Śląska (<http://www.dolnyslask-innowacje.pl/>). Na niekorzyść działa jednak podkreślony już tu kilkakrotnie fakt, że towarzyszący DSI aneks 5. „Metody, techniki i narzędzia oraz wskaźniki realizacji działań w zakresie implementacji instrumentów wsparcia innowacyjności na poziomie regionalnym” nie został dołączony do głównego pliku Strategii, a tym samym stał się niedostępny publicznie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Dolnośląska Strategia Innowacji jest dokumentem potrzebnym i przydatnym. Jak wskazują osoby odpowiedzialne za jej wdrażanie, DSI jest wykorzystywana w praktyce przez wiele komórek Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Niestety, Strategia zawiera stosunkowo niewiele odnie-

sieć terytorialnych, niejasny jest również system monitoringu realizacji założonych w niej celów. Mimo to według niektórych źródeł DSI może być w dalszym ciągu stosowana, choć wymaga aktualizacji diagnozy stanu i zmniejszenia liczby zawartych w niej działań (priorytetyzacja). Ostatnie analizowane kryterium wskazuje, że Strategia jest dostępna publicznie, chociaż nie w całości, co łącznie prowadzi do stwierdzenia, że konieczne są rychłe działania zmierzające do aktualizacji tego dokumentu.

4.2. Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego

4.2.1. Charakterystyka dokumentu

Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego opracowano na zlecenie Zarządu Województwa Dolnośląskiego przy współpracy Biura Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego. Dokument przyjęto Uchwałą nr XXXV/583/2001 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 maja 2001 w sprawie Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego. Opiekunem merytorycznym opracowania była prof. dr hab. inż. Zofia Więckowicz.

Dokument Strategii liczy 70 stron i składa się z 7 rozdziałów: „Wprowadzenie”, „Charakterystyka obszarów wiejskich Dolnego Śląska”, „Uwarunkowania rozwoju”, „Wizja obszarów wiejskich Dolnego Śląska”, „Cele i zadania rozwoju obszarów wiejskich Dolnego Śląska”, „Instrumenty realizacji strategii” oraz „Propozycja mierników rozwoju obszarów wiejskich”. Warto zaznaczyć, że dokument ten jest elementem składowym, a zarazem wynikiem, opracowania znacznie szerszego, obejmującego 8 tomów⁶, w których zaprezentowano także bogaty materiał informacyjny i analityczny. Jednak tylko Strategia, zawarta w tomie 8. całości opracowania, została zatwierdzona wspomnianą wyżej uchwałą sejmiku i tylko ona poddana jest analizie aktualności i przydatności w niniejszym opracowaniu.

⁶ Są to w kolejności: Tom 1: „Metodologia opracowania strategii rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego”, Tom 2: „Analiza programów służących realizacji ponadlokalnych celów strategicznych”, Tom 3: „Inwentaryzacja stanu istniejącego obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego”, Tom 4: „Analiza i diagnoza stanu istniejącego obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego”, Tom 5: „Uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego”, Tom 6: „Analiza SWOT”, Tom 7: „Cele i zadania rozwoju oraz ich hierarchizacja”, Tom 8: „Strategia rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego”.

4.2.2. Ocena aktualności

W świetle przyjętych w niniejszym opracowaniu wskaźników aktualności, Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego wykazuje wiele cech dezaktualizacji. Wprawdzie wewnętrzne założenie, iż horyzont realizacji Strategii to rok 2020, czyni ją formalnie aktualną (kryterium 1), to jednak fakt, że opracowana została na przełomie lat dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych, a więc niemal 5 lat przed bardzo istotnymi zmianami związanymi m.in. z akcesją Polski do Unii Europejskiej, skutkuje tym, że wiele zapisów nie może być odniesionych ani do obecnych realiów społeczno-ekonomicznych na obszarach wiejskich Dolnego Śląska, ani do instrumentów prowadzonej na tych obszarach polityki.

Elementem, na którym oparta jest struktura Strategii jest podział województwa dolnośląskiego na tzw. „regiony” o odmiennych cechach (potencjałach), dla których w kolejnych rozdziałach formułuje się specyficzny dla nich zestaw celów i działań strategicznych. Są to:

- I. Region intensywnego rolnictwa,
- II. Region rolniczo-rekreacyjny,
- III. Region przemysłowo-rekreacyjno-turystyczny,
- IV. Region rolniczo-przemysłowy,
- V. Region rolniczo-przemysłowo-rekreacyjny.

Diagnoza, prowadząca m.in. do takiego podziału, oparta została na wskaźnikach i danych z dnia 31 XII 1998 r., minęła więc ponad dekada od czasu ich zestawienia. Przewidywać należy, że szczegółowa analiza porównawcza wykazałaby, że w tym okresie nastąpiły istotne przemiany wizerunku statystycznego dolnośląskiej wsi, przede wszystkim w zakresie wyposażenia w infrastrukturę (w tym zwłaszcza w systemy gospodarki wodno-ściekowej i media teleinformatyczne), struktury upraw czy demografii. Co za tym idzie, nie podważając zasadności podziału na regiony wymagające nieco odmiennych interwencji, prawdopodobnie ich zasięg wymagałby obecnie gruntownej weryfikacji. Warto zaznaczyć, że w 2002 r. przeprowadzono Powszechny Spis Rolny, którego wyniki, skonfrontowane z wynikami Spisu z roku 2010 (pierwszego po wejściu Polski do UE) mogłyby stać się znaczącym elementem weryfikacji.

Jak wspomniano wyżej, przeobrażenia obszarów wiejskich spowodowała przede wszystkim akcesja Polski do Unii Europejskiej i idące za nią przemiany w sferze prawa, finansów, regulacji środowiskowych itp., które znacząco oddziałują na te obszary (np. re-



gulacje związane z obszarami Natura 2000). Wystarczy wspomnieć tu choćby dostęp do ogromnego strumienia środków pomocowych Unii Europejskiej, finansujących liczne inwestycje na obszarach wiejskich czy dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa, mimo że te ostatnie w Polsce nie mają, niestety, charakteru stymulującego przekształcenia czy innowacyjność na obszarach wsi (Solska, 2010). U podstaw przemian leży także umacniająca się samorządność.

Strategia odnosi się w niewielkim stopniu, lub wcale, do wielu istotnych zagadnień dyskutowanych obecnie na arenie ogólnoeuropejskiej, takich jak m.in. problem zmian klimatycznych, zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego związane z opłacalnością produkcji biomasy, produkcja energii odnawialnej, relacja miasto-wieś, innowacyjność na obszarach wiejskich czy dostępność informatyczna terenów peryferyjnych (e-zdrowie, e-administracja itp.). Zatem w relacji do zmian ogólnocywilizacyjnych, które przyjęte zostały za jedno z kryteriów aktualności, Strategię uznać należy w znacznym stopniu za nieaktualną.

Również ze względu na odległą datę opracowania Strategia nie może pozostawać w relacji z dokumentami, zarówno rangi krajowej, jak i europejskiej, odnoszącymi się do zagadnień rozwoju obszarów wiejskich. Wymienić tu należy, obok programów operacyjnych na lata 2007–2013, zwłaszcza: Strategię rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013 (Ministerstwo Rolnictwa 2005r.), Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (2006/144/WE) i oparty o nie Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Ministerstwo Rolnictwa 2007), Dokument: „EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” (KOM(2010) 2020), a także Europejską Konwencję Krajobrazową z 2000 r., ratyfikowaną przez Polskę w 2004 r.

Problem monitorowania i aktualizacji został poruszony w Strategii, w rozdziale 7. pt.: „Propozycja mierników rozwoju obszarów wiejskich”. Zaproponowana została tu obszerna lista wskaźników (tabela 14, str. 67), które posłużyć miały do prowadzenia monitoringu, jednak nie zostały określone ani interwały czasowe dla jego przeprowadzenia, ani data wskazanej aktualizacji, ani wreszcie właściwa jednostka odpowiedzialna za to zadanie. W dokumencie przyjęto założenie, że „Ze względu na bardzo szeroki zakres problematyki rozwoju obszarów wiejskich, wielość podmiotów, które będą realizatorami cząstkowych celów strategii oraz możliwe konflikty interesów grupowych, konieczne jest powołanie jednostki koordynującej realizację strategii rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego. W jej skład wejść winne przede wszystkim osoby z kierownictw departamentów i wydziałów statutowo odpowiedzialnych za sprawy dotyczące wsi i rolnictwa” (str. 33).



W gestii tej jednostki miałyby znaleźć się także monitorowanie wdrażania Strategii. Jednostka taka nie została jednak powołana i wedle dostępnych informacji także jakiegokolwiek monitorowanie wdrażania nie zostało podjęte. Zatem określenie, w jakim zakresie osiągnięto cele założone w Strategii (według przyjętych w niej wskaźników), nie jest możliwe.

Jednym z kryteriów oceny aktualności Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego jest określenie, w jakim stopniu jej cele zgodne są z celami Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do Roku 2020. Ocena tej nie może być dokonana wprost, gdyż, wprawdzie, jak zaznaczono w jej wstępie: „strategię rozwoju obszarów wiejskich należy traktować jako składową strategii rozwoju Dolnego Śląska” (str. 4), jednakże to stwierdzenie odnosiło się do poprzedniej „Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego” (SRWD) uchwalonej w dniu 15 grudnia 2000 r. Zatem zgodność z obecnymi celami strategicznymi rozwoju województwa ocenić można jedynie pośrednio, m.in. poprzez badanie, czy Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego znalazła się wśród dokumentów wykorzystanych przy budowie aktualnej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do Roku 2020. Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, a zatem uznać można, że Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego pozostaje w swych głównych założeniach aktualna. Obecnym głównym celem rozwoju, wyrażonym w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do Roku 2020, jest: „Podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”, natomiast głównymi celami rozwoju obszarów wiejskich Dolnego Śląska, wyrażonymi w omawianej Strategii, były: podniesienie poziomu życia ludności wiejskiej oraz wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Cele obu strategii pozostają zatem w pełnej spójności. Również w sferze celów szczegółowych zachowana została daleko idąca zbieżność, przy czym w SRWD 2020 większy nacisk położono na realizację celów związanych z rozwojem gospodarczym i innowacyjnością (m.in. Cel „Przestrzenny”, Priorytet 2, działanie 3: „Wykształcenie nowej koncepcji wsi – rozwój pozarolniczej aktywności mieszkańców terenów wiejskich i wykształcenie nowych funkcji dla tych terenów”).

4.2.3. Ocena przydatności

Jak zaznaczono w dokumencie: „Strategia rozwoju obszarów wiejskich winna spełniać następujące funkcje:

- integracyjną i koordynującą działania na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju tych obszarów;
- informacyjną o planowanych kierunkach rozwoju i planowanych decyzjach władz regionalnych w celu uzyskania aprobaty i współdziałania społeczeństwa na poziomach regionalnym i lokalnym;
- inspirującą opracowanie lokalnych, zróżnicowanych terytorialnie i nie zawsze ograniczonych podziałami administracyjnymi, programów rozwoju obszarów wiejskich o charakterze operacyjnym;
- praktyczną w wymiarze ekonomicznym, jako narzędzie do pozyskiwania z różnych źródeł środków na rozwój dolnośląskich obszarów wiejskich;
- promocyjną, odniesioną do mieszkańców regionów oraz adresatów zewnętrznych – krajowych i zagranicznych”.

Spośród wskazanych funkcji uznać należy, że Strategia spełniła przede wszystkim funkcje: informacyjną, inspirującą oraz promocyjną. Ze względu na wskazane wyżej radykalnie zmieniające się realia, związane z wejściem Polski do UE, jej rola „praktyczno-narzędziowa” musiała pozostać ograniczona. Wydaje się także, że nie stała się ona nigdy żywym instrumentem koordynującym działania na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

Jak wynika z wywiadów z przedstawicielami odpowiednich służb UMWD, odpowiedzialnych za politykę rozwoju obszarów wiejskich, Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich była i wciąż pozostaje dokumentem ważnym, lecz w sensie operacyjnym nie odegrała znaczącej roli w wydatkowaniu funduszy unijnych. Jedną z przyczyn jest fakt, że wsparcie dla obszarów wiejskich przyznawane jest nie w oparciu o programy regionalne, ale o ogólnokrajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, który wyznacza wspólne dla całego kraju priorytety, w ramach 4 osi rozwoju, a także wspólne zasady i kryteria oceny wniosków. Podobnie rzecz się ma ze wsparciem dla sektora hodowli ryb, gdzie zasady wsparcia w latach poprzednich regulował ogólnopolski Sektorowy program operacyjny rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006, a obecnie Program operacyjny: zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013.



Możliwości regionów związane z realizowaniem ich własnej polityki, poprzez finansowe instrumenty UE, są minimalne (w wyborze projektów jest tylko 1 kryterium regionalne ze znikomą ilością punktów). Najważniejszym praktycznym elementem Strategii był podział regionu na rejony funkcjonalne, który do pewnego stopnia wpłynął na kierunki pomocy finansowej w poprzednim okresie finansowania.

Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich byłaby więc bardzo dobrym i potrzebnym dokumentem wyznaczającym cele regionalnej polityki wobec tych obszarów, skupiających w sobie wiele problemów wielosektorowych, nie tylko dotyczących produkcji rolnej, jednak pod warunkiem, że byłaby ona powiązana z odpowiednim instrumentem finansowym dla jej realizacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, najważniejszymi zaleceniami wobec ewentualnej przyszłej aktualizacji będą:

- powiązanie Strategii z konkretnymi instrumentami finansowymi;
- sprawdzenie aktualności i ewentualna weryfikacja podziału regionu na rejony funkcjonalne;
- ponowna analiza SWOT i dokonana na jej podstawie priorytetyzacja celów.

Jednak naczelnym zaleceniem byłoby wskazanie działań, na których realizację zarząd województwa ma realny wpływ. Przytoczyć warto tu zapis, sformułowany w załączniku do Strategii Województwa Dolnośląskiego do roku 2020, iż konieczne jest „Przypisanie pierwszoplanowej roli samorządowi województwa w zakresie rozwoju obszarów wiejskich poprzez bezpośrednią alokację środków krajowych i europejskich, przeznaczonych na rozwój infrastruktury wiejskiej oraz rozwój gospodarczy tych obszarów, co oznacza podporządkowanie zarządowi województwa oddziału ARiMR”. (Strategia, Załącznik, str. 72)

4.3. Strategia Energetyczna Dolnego Śląska

4.3.1. Charakterystyka dokumentu

Strategia Energetyczna Dolnego Śląska przyjęta została Uchwałą Nr XLVIII/874/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 sierpnia 2002 roku. Powstanie jej koordynował Wydział Rozwoju Gospodarczego w Departamencie Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Bezpośrednim wykonawcą był zespół interdyscyplinarnych ekspertów związanych z Politechniką Wrocławską i Akademią Ekonomiczną we Wrocławiu.

Strategia jest obszernym dokumentem składającym się z rozbudowanej diagnozy oraz raportu zawierającego wizję systemu energetycznego Dolnego Śląska w roku 2010. W Strategii wskazano strategiczne cele oraz prognozę zapotrzebowania na energię w latach 2001–2010 w podziale na energię elektryczną, gaz i ciepło. Część druga, zwana przez autorów raportem, stanowi właściwą strategię.

Diagnoza, na przeszło 200 stronach, wnikliwie oceniła sytuację sektora energetycznego w województwie dolnośląskim oraz związki pomiędzy polityką energetyczną kraju a polityką energetyczną w regionie. Przedstawiono także sytuację systemów energetycznych na obszarze Dolnego Śląska, w kontekście obowiązującego wówczas Prawa energetycznego i rozpoznanych przez ekspertów uwarunkowań globalnych. Już prawie dekadę temu wskazywano na potrzeby generowania energii ze źródeł odnawialnych. Diagnoza sformułowała także założenia do zasadniczej części strategii energetycznej.

W równie obszernej części właściwej strategii, obejmującej 144 strony tekstu, załączniki i suplementy, sformułowano cele i kierunki działań zawierające m.in. cele cząstkowe zdefiniowane jako:

- wspieranie rozwoju silnego regionalnego rynku energii i usług okołoenerygetycznych,
- zaspokajanie potrzeb energetycznych zgodnie z nowoczesnymi standardami,
- wdrażanie praktyk sprzyjających oszczędności energii,
- minimalizacja wpływu energetyki na środowisko,
- wprowadzenie energetyki na pozycję stymulatora rozwoju regionu.

Strategia sformułowała ponadto konkretne przedsięwzięcia niezbędne do osiągnięcia ww. celów i próbowała określić ramy ich finansowania.

Podjęcie prac nad zagadnieniem wykraczającym poza kompetencje zarządu województwa dolnośląskiego i dotyczących zagadnień *de facto* strategicznych państwa wynika z podstawowego założenia, iż energetyka nabiera priorytetowego znaczenia nie tylko w skali kraju, ale także na szczeblu regionalnym. Kierowano się założeniem, iż to właśnie silne regiony mają stać się obszarami współpracy, ale także ścierania się interesów gospodarczych w Europie. Nadmienić należy, że dokument ten powstawał przed akcesją Polski do struktur Unii Europejskiej i zakładał konieczność wyrównywania dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów. Niektóre strategicznie sformułowane postulaty przystają doskonale do tez wynikających z obecnej polityki spójności Unii Europejskiej.

Strategia nie jest dokumentem obligatoryjnym, przewidzianym przez dokumenty wyższego rzędu, takie jak rozporządzenia ministrów czy ustawy. Stała się ona jednak elementem polityki energetycznej regionu i służyć może podmiotom zaangażowanym w produkcję energii oraz jej odbiorcom poprzez inspirowanie różnych działań inwestycyjnych.

4.3.2. Ocena aktualności

Od uchwalenia Strategii Energetycznej Dolnego Śląska minęło już przeszło 8 lat. W dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości jest to okres wymagający podjęcia prac nad aktualizacją dokumentu. Za podstawową wartość strategii uznać należy doskonałą diagnozę sytuacji, przeprowadzoną po wnikliwych i udokumentowanych analizach.

Jednakże strategia sporządzona niemal przed dekadą kładła nacisk na rozwój sektora energetyki konwencjonalnej. Uwarunkowania zewnętrzne wynikające z dyrektyw europejskich i międzynarodowych regulacji narzucają jednak konieczność rozwoju energetyki w oparciu o źródła odnawialne. Te zagadnienia winny być w aktualizacji uzupełnione i uwypuklone.

Koniecznością jest także zwrócenie uwagi na rozwój nowych technologii. Bez względu jednak na wprowadzenie nowych zapisów dotyczących nowoczesnych rozwiązań technologicznych i OZE w dalszym ciągu aktualny jest, wynikający z zapisów strategii, postulat odmłodzenia przesyłowej sieci elektro-energetycznej. Rozproszona sieć producentów energii wymaga bowiem sprawnej sieci dystrybucyjno-przesyłowej i elastycznego systemu regulacji. Obecny system, tak jak stwierdzono to w strategii, jest już przestarzały i starzeje się coraz bardziej.

Oceniany dokument nie odwołuje się do innych strategii czy programów wojewódzkich. Przeprowadza własną ocenę potrzeb społeczeństwa regionu i formułuje cele dla niej samej.

4.3.3. Ocena przydatności

Strategia Energetyczna posłużyła wprost do skonstruowania priorytetu nr 5 (Regionalna infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku – „Energetyka”) Regionalnego programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego. Celem priorytetu jest poprawa stanu infrastruktury energetycznej regionu poprzez modernizację sieci dystrybucji energii w celu zmniejszenia strat i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii. Cel ten jest spójny z formułowanymi celami Strategii Energetycznej Dolnego Śląska. Wskazać tutaj należy także na wysoką wartość inspirującą Strategii. Tylko w RPO Dolnego Śląska, dzięki zapisom Strategii, umożliwiającą tworzenie zintegrowanej – krajowej i wojewódzkiej polityki energetycznej, znalazł się priorytet wspierający rozwój energetyki. Przybliżyła to realizację projektów inwestycyjnych z zakresu poprawy stanu infrastruktury energetycznej regionu.

Praktycznym efektem realizacji Strategii jest także powstanie Dolnośląskiego Klastra Ekoenergetycznego EEI – Energia, Ekologia, Innowacje i przygotowanie koncepcji utworzenia Dolnośląskiego Centrum Bezpieczeństwa Energetycznego.

Wśród podmiotów realizujących Strategię (a tym samym mogących być beneficjentami RPO w tym zakresie), wskazać należy przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia oraz przedsiębiorców. Na bazie Strategii realizowana jest także współpraca z Przedsiębiorstwem „Kogeneracja SA” w związku z realizacją elektrowni szczytowo-pompowej w Młotach. Ta wpisana do Strategii elektrownia jest uwarunkowana inwestycjami o wysokich nakładach. Posiada jednak unikalne walory dla całego systemu ze względu na potrzebę stworzenia źródła regulacyjności. Wszystkie inne elektrownie nie spełniają bowiem kryteriów źródła regulacyjności dla systemu. Problem regulacyjności systemu jest jednym z powodów spowalniających rozwój energetyki wiatrowej.

Mimo faktu, iż energetyka nie jest domeną marszałka województwa, na Dolnym Śląsku powstała Strategia Energetyczna, a za nią adekwatny priorytet w RPO. Pokazuje to, jaką wagę winno przypisywać się na poziomie regionalnym zagadnieniom związanym z energią elektryczną i jej przesyłem. Jest to w zasadzie jeden z priorytetowych czynników rozwoju gospodarczego i uruchamiania nowych inwestycji.

Warto wspomnieć, iż Polskie Sieci Energetyczne – (PSE) Operator SA. przychylniej patrzy na wnioski dotyczące wpięcia w sieć, jeśli znajdują się tam odwołania do Strategii Energetycznej, mimo że nie jest ona dokumentem obligatoryjnym.

4.4. Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej

4.4.1. Charakterystyka dokumentu

Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2005–2013 została opracowana przez Zespół Roboczy w składzie: A. Pierchalska (Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej), A. Rauk (Biuro ds. Organizacji Pozarządowych), M. Harasymowicz (Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy), Z. Żurowski (Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych), W. Chlebosz (Biuro ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień). W dokumencie nie podano dokładnej daty opracowania, choć podstawa prawna (m. in. ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – Dz. U. z 2004 r. nr 64 poz. 593 ze zm.), jak również niektóre cytowane dane (np. stopa bezrobocia na koniec grudnia 2004 r.) wskazują, że było to nie wcześniej niż na początku 2005 roku. W DSIS nie określono również, czy, kiedy i przez kogo została ona zatwierdzona.

Dokument liczy 141 stron, składa się z „Wprowadzenia”, „Diagnozy społecznej”, „Struktury priorytetów i działań strategicznych”, „Dotychczas podjętych działań w obszarze polityki społecznej” oraz „Zakończenia” i „Podstawowych pojęć”; zawiera 38 tabel. Do DSIS nie załączono spisu bibliografii, choć w „Diagnozie społecznej” dość licznie pojawiają się odwołania do dokumentów źródłowych (np. dane GUS, dane Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Wałbrzychu).

4.4.2. Ocena aktualności

Na początek trzeba docenić fakt, że Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej – w odróżnieniu od wielu innych dokumentów polityki regionalnej w województwie dolnośląskim – posiada bardzo precyzyjnie określony okres obowiązywania. Już sam tytuł tego dokumentu mówi, że został on przygotowany „na lata 2005–2013”, co uznać trzeba za okres właściwy z punktu widzenia celu, jakiemu ma służyć DSIS.



Ocenę aktualności Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej rozpocząć trzeba od analizy „Diagnozy społecznej”, którą zamieszczono na stronach 8–87 tego dokumentu. Diagnoza składa się z kilku części poświęconych wybranym zjawiskom społecznym: strukturze wieku, wykształceniu, zatrudnieniu i bezrobociu, niepełnosprawności, uzależnieniom, warunkom życia, pomocy społecznej i aktywności obywatelskiej. Daje to w miarę syntetyczny i pełny obraz życia społecznego mieszkańców Dolnego Śląska około roku 2004, wyrażony konkretnymi wskaźnikami i miernikami. Obraz ten z biegiem lat stopniowo ewoluuje: w niektórych sferach utrwalają się pewne stałe tendencje, a w innych następują istotne zmiany, dlatego poniżej zestawiono niektóre elementy diagnozy z aktualnymi danymi.

Duża część danych, na jakich oparto Dolnośląską Strategię Integracji Społecznej, została opracowana na potrzeby samej Strategii (np. bilans potrzeb w zakresie pomocy społecznej na rok 2005 powstał na podstawie informacji pochodzących z jednostek organizacyjnych pomocy społecznej szczebla gminnego i powiatowego) i w ramach prezentowanej analizy trudno byłoby uzyskać porównywalne dane dla lat późniejszych. Dlatego w ocenie aktualności „Diagnozy społecznej” skoncentrowano się na tych wskaźnikach, których wartości można porównać z aktualnym stanem wiedzy.

I tak, podana w DSIS liczba ludności województwa dolnośląskiego uległa zmniejszeniu o ponad 20.000 (w 2003 roku wynosiła 2.898.313, zaś w 2009 roku 2.876.627 – Bank Danych..., 2010). Spadek populacji Dolnego Śląska jest długofalowym trendem, obserwowanym od początku lat 90. XX wieku i widocznym również w prognozach demograficznych na kolejne dziesięciolecia (por. Prognoza..., 2010), zatem w tym względzie „Diagnoza społeczna” zdezaktualizowała się w niewielkim stopniu.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie struktury wieku. Zarówno dane z roku 2003, jak i z roku 2009 wskazują, co prawda, na zmniejszający się udział ludności w wieku przedprodukcyjnym w ogóle populacji przy jednoczesnym wzroście odsetka osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, ale nasilenie tych zjawisk i ich interpretacja są różne. Autorzy DSIS stwierdzają, że „społeczeństwo Dolnego Śląska staje się społeczeństwem starzejącym się” (s. 13), gdy tymczasem najnowsze analizy demograficzne pokazują, że – niezależnie od wybranej skali ujmującej stopień zaawansowania starzenia się – społeczność Dolnego Śląska należy już do populacji starych (Moroń, 2010), a ponadto uwidacznia się w regionie proces tzw. podwójnego starzenia, czyli wzrost udziału osób określanych jako sędziwi starcy (w wieku 80 lat i więcej) w populacji osób starych (zob. Jurek, 2010). Zatem w tym wypadku ocena aktualności Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej jest raczej negatywna.



Kolejnym przykładowym wskaźnikiem zaczerpniętym z „Diagnozy społecznej” może być stopa bezrobocia rejestrowanego, która w okresie opracowywania DSIS wynosiła 22,3 % (zob. s. 27), zaś w kolejnych latach spadła niemal o połowę, do 12,5 % w 2009 roku (Bank Danych..., 2010). Co znamienne, pomimo tak znacznego spadku bezrobocia w całym województwie, jego rozkład przestrzenny okazuje się bardzo trwały – podobnie jak 5 lat temu, tak i dziś obszarami o najwyższej stopie bezrobocia rejestrowanego są powiaty: złotoryjski, lubański, górowski, lwówecki, dzierzoniowski i kłodzki, zaś najniższą stopę bezrobocia odnotowuje się niezmiennie we Wrocławiu i w powiecie wrocławskim, w powiecie lubińskim i polkowickim oraz w Jeleniej Górze (DSIS i Bank Danych..., 2010). Ta stała tendencja w rozmieszczeniu bezrobocia nie zmienia faktu, że przyjęty w diagnozie globalny wskaźnik znacząco odbiega od stanu obecnego, a w efekcie – że opracowana na jego podstawie polityka regionalna może być już nieaktualna.

Ostatnim cząstkowym wskaźnikiem „Diagnozy społecznej”, który warto przytoczyć w tym miejscu jest aktywność obywatelska dolnoślązaków mierzona liczbą organizacji pozarządowych. Cytowane w DSIS wyniki badań Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2002 roku świadczą o istnieniu na Dolnym Śląsku 3.315 organizacji pozarządowych, co w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców daje wynik 11,2 i zapewnia regionowi 6. pozycję w kraju. Analogiczne badania dla roku 2008 wskazują, że w województwie dolnośląskim istnieje 5.568 NGO, a więc 19,3 na 1.000 mieszkańców, i że Dolny Śląsk jest pod tym względem 5. w Polsce (Gumkowska i in., 2010). Choć cieszy fakt, że coraz więcej organizacji działa w regionie i że pozycja województwa w kraju jest stosunkowo wysoka, to jednak znów trudno uznać dane zawarte w Strategii za aktualne.

Kolejny element oceny aktualności DSIS dotyczy kwestii aktualizacji tego dokumentu. Niestety, pomimo zapisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Z 2004 r. nr 64 poz. 593 ze zm.), która w art. 21 zobowiązuje samorząd województwa nie tylko do opracowania i realizacji strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, ale również do jej aktualizacji, w Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej nie zawarto ani żadnych wskaźników służących ocenie aktualności tego dokumentu, ani też narzędzi czy procedur służących jej aktualizacji. Wprawdzie każdemu z 19 zdefiniowanych w DSIS priorytetów przypisano tzw. „mierniki”, ale zostały one wymienione jedynie z nazwy, bez podania docelowych wielkości, dzięki którym możliwe byłoby określenie stopnia realizacji polityki społecznej. Pośrednio o potrzebie aktualizacji Strategii zdecyduje oczywiście zakończenie okresu jej obowiązywania (a więc nadejście roku 2014), ale to tylko zabieg formalny, który nie zmienia negatywnej oceny DSIS w ramach tego kryterium.

Następna składowa ocena Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej wiąże się z jej umocowaniem w założeniach polityki wyższych szczebli i prowadzi do pytania o zgodność Strategii z obowiązującymi dokumentami na poziomie krajowym i europejskim. Warto zauważyć, że na końcu DSIS autorzy wymienili „Dokumenty, w odniesieniu do których przygotowano Dolnośląską Strategię Integracji Społecznej na lata 2005–2013”. Są wśród nich liczne ustawy, plany i programy, ale z oczywistych względów nie ma strategii „Europa 2020”, raportu „Polska 2030” czy „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020”, które zostały opracowane kilka lat później niż sama DSIS. Różny okres powstawania każdego z tych dokumentów nie musi jednak od razu oznaczać niezgodności założeń dolnośląskiej polityki społecznej z polityką krajową czy europejską. Aby taką niezgodność stwierdzić, należy przeanalizować każdy z wymienionych dokumentów.

„Europa 2020” już w tytule zawiera istotne odniesienia społeczne: „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, a jeden z jej trzech głównych priorytetów to „Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną”. Ta część strategii zakłada wzmocnienie pozycji obywateli poprzez zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, inwestowanie w kwalifikacje, zwalczanie ubóstwa oraz modernizowanie rynków pracy, systemów szkoleń i ochrony socjalnej, tak aby Europejczycy potrafili przewidywać zmiany i radzić sobie z nimi, aby mogli budować spójne społeczeństwo oraz aby każdy obywatel przez całe swoje życie miał przed sobą otwarte możliwości.

Jako cele bardziej szczegółowe strategia „Europa 2020” wskazuje między innymi: potrzebę zwiększenia wskaźników aktywności zawodowej, w tym dalsze dążenie do równouprawnienia płci; modernizację polityki w obszarze zatrudnienia, edukacji i ochrony socjalnej, w tym zapewnienie dostępu do opieki nad dziećmi i innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu osób pracujących (flexicurity); umożliwienie ludziom zdobywania nowych umiejętności w celu przystosowania się do nowych warunków i na wypadek ewentualnych zmian w karierze zawodowej; zwiększenie poczucia odpowiedzialności społecznej w sektorze biznesu; walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz zmniejszenie nierówności w obszarze zdrowia, w tym wspieranie zdrowia i aktywności osób starszych (Europa 2020..., 2010).

Z kolei raport „Polska 2030” podejmuje kwestie społeczne – w tym również problem integracji społecznej – w rozdziale 8: „Poprawa spójności społecznej”. Autorzy tego dokumentu zwracają uwagę, że polityka społeczna, która koncentruje się zazwyczaj na dochodach i stopniu narażenia na ubóstwo, wymaga całościowego przemodelowania.



Nowe podejście powinno być nastawione przede wszystkim na efektywne wykorzystywanie potencjałów poszczególnych osób czy grup społecznych, i to pomimo ich deficytów czy dysfunkcji, także w perspektywie zróżnicowania regionalnego. Instrumenty polityki społecznej powinny być nastawione przede wszystkim na likwidację bądź minimalizację przyczyn wykluczenia, a jeżeli okaże się to niemożliwe, to na zapewnienie, że nie będą one przeszkadzać w integracji ekonomicznej i społecznej. Rozwiązałyby lub zmniejszyłyby to dany problem społeczny, a jednocześnie podniosłyby aspiracje osób wykluczonych (Boni, 2009).

Wśród wyzwań, którym powinna sprostać polityka społeczna, raport „Polska 2030” wymienia między innymi zmianę sytuacji osób starszych, nowe podejście do problemów osób niepełnosprawnych, segregację społeczno-przestrzenną w miastach, nowe oblicza wykluczenia społecznego oraz zwiększoną rolę samorządów w rozwiązywaniu problemów społecznych.

Osoby starsze są obecnie w relatywnie dobrej sytuacji ekonomicznej, jednak po 2020 r. może ona ulec zmianie, choćby z powodów demograficznych oraz decyzji podejmowanych przez obecnych 40–50-latków, z których wielu nie odkłada na emeryturę lub wycofuje się wcześniej z rynku pracy. Jednocześnie nieuchronne wydłużanie życia zawodowego będzie wymagało zaproponowania nowych instrumentów skierowanych do osób starszych, które mimo ograniczeń będą mogły pozostawać w aktywności zawodowej. Dotyczy to w szczególności dostosowywania stanowisk pracy i efektywnego systemu podnoszenia kwalifikacji oraz powrotu na rynek pracy (Boni, 2009).

Zmiany podejścia wymaga rozwiązywanie problemów osób niepełnosprawnych. Obecnie mimo kierowania na wsparcie tej grupy znaczących środków publicznych, efekty są niewystarczające. Pieniądze powinny przede wszystkim wspierać te działania, które będą pozwalały wydobyć potencjał tych osób, a tym samym usamodzielnic je ekonomicznie. Prymatem powinno być odchodzenie od wspierania edukacji czy zatrudnienia w systemach specjalnych na korzyść włączania niepełnosprawnych dzieci i dorosłych do systemów edukacji powszechnej oraz otwartego rynku pracy (Boni, 2009).

Miasta w Polsce są wciąż w mniejszym zakresie podzielone na „dobre” i „złe” dzielnice, niż ma to miejsce w „starych” państwach członkowskich UE. Jednakże proces ten postępuje, a w niektórych miejscach kumulują się różne oblicza wykluczenia społecznego. Prawdopodobnie proces ten będzie się nasilał wskutek spodziewanego napływu imigrantów. Dlatego też konieczne jest upowszechnienie instrumentów skierowanych przede wszystkim do młodzieży, aby nie dopuszczać do zjawisk patologicznych. Kluczową rolę powinny tu odgrywać organizacje pozarządowe (Boni, 2009).



Niezbędne jest również przygotowanie się na nowe oblicza wykluczenia społecznego, które już obecnie występują w innych krajach i nieuchronnie pojawią się również w Polsce. Można tu wymienić np. wykluczenie cyfrowe, biedę energetyczną (zmniejszenie możliwości korzystania z energii ze względu na jej cenę) oraz stan zdrowia (otyłość). Te nowe oblicza wykluczenia mogą skutecznie zmniejszać potencjał rozwojowy zarówno jednostek, jak i całych grup społecznych czy regionów. Wykluczenie cyfrowe może np. stanowić deficyt u nawet bardzo dobrze wykształconych osób, które nie będą w stanie nadążyć za postępem technologicznym w zakresie wymiany informacji. Otyłość natomiast jako czynnik chorobowy może powodować szybsze wychodzenie z rynku pracy (Boni, 2009).

Szczególną rolę w rozwiązywaniu problemów społecznych raport „Polska 2030” przypisuje samorządom, które powinny być kluczowym partnerem w tym procesie. Zgodnie z praktyczną realizacją zasady subsydiarności samorządy powinny brać na siebie większą odpowiedzialność w zakresie rozwiązywania lokalnych problemów społecznych. (Boni, 2009).

Dodatkowo autorzy raportu sygnalizują, że polityka społeczna musi być m. in. otwarta na zmiany w zakresie łączenia życia zawodowego i rodzinnego (Boni, 2009). Posiadanie zatrudnienia powinno być traktowane jako główny instrument realnej inkluzji społecznej (Boni, 2009).

Trzeci z analizowanych dokumentów – „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020” – w ramach Celu 1: „Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów” przewiduje m. in. rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego i społecznego. Rozwój zasobów ludzkich, kapitału intelektualnego i społecznego jest działaniem horyzontalnym i powinien dotyczyć całego kraju, jednak KSRR postuluje, by działania w jego zakresie były silniej niż dotychczas odniesione przestrzennie, w zależności od regionalnej struktury rynku pracy, regionalnych i lokalnych potencjałów oraz zagrożeń (Krajowa Strategia..., 2010).

Na przykład, aby w pełni wykorzystać potencjał ośrodków wojewódzkich, które charakteryzują się najwyższymi odsetkami ludności z wykształceniem wyższym, trzeba wspierać szkolnictwo wyższe w podnoszeniu jakości kształcenia specjalistów, zwłaszcza w dziedzinach związanych z regionalnymi specjalizacjami, w oparciu o prognozowane zapotrzebowanie na poziomie regionalnym. Należy również podejmować działania na rzecz szkolnictwa zawodowego, kształcenia ustawicznego oraz uczenia się dorosłych. Ponadto dla lepszego wykorzystania zasobów pracy w ośrodkach wojewódzkich i ich otoczeniu wspierane będą przedsięwzięcia służące wydłużaniu aktywności zawodowej i zwiększaniu mobilności zawodowej (w tym telepraca) (Krajowa Strategia..., 2010).



Z kolei w subregionach o najniższych wskaźnikach jakości kształcenia gimnazjalnego i średniego, polityka regionalna oddziaływać będzie na zwiększanie jakości kształcenia na tych poziomach. Działania dotyczące kadry i uczniów będą uzupełniane inwestycjami w bazę dydaktyczną oraz w zaplecze socjalne szkół (każdego stopnia), tam gdzie jest to niezbędne i najbardziej efektywne (Krajowa Strategia..., 2010).

Wszystkim tym działaniom towarzyszyć powinny odpowiednie postawy społeczne i kulturowe, dlatego wspierane będą przedsięwzięcia ukierunkowane na rozwój kapitału społecznego, który będzie kapitałem rozwojowym, opartym na wiedzy i zdolności społeczeństwa do funkcjonowania w dynamicznie zmieniającym się świecie. W tym celu realizowane będą działania ukierunkowane na podniesienie poziomu zaufania i zaangażowania, które stanowią istotny warunek rozwijania współpracy (w różnych jej aspektach), wymiany wiedzy oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W związku z powyższym, w ramach działań polityki regionalnej premiowane będą projekty jak najszerzej angażujące społeczności lokalne w rozwój lokalny, kulturę, edukację i współpracę (Krajowa Strategia..., 2010).

Ponieważ założenia strategii „Europa 2020”, raportu „Polska 2030” oraz KSRR w zakresie polityki społecznej są w wielu aspektach zbieżne, można je podsumować w następujących punktach: 1) zatrudnienie: zwiększanie wskaźników aktywności zawodowej, równouprawnienie płci, wydłużanie okresu aktywności zawodowej, zwiększanie mobilności zawodowej (w tym telepraca); 2) kwalifikacje: umożliwienie zdobywania nowych umiejętności, wspieranie szkolnictwa wyższego w kształceniu specjalistów w dziedzinach związanych z regionalnymi specjalizacjami, rozwój szkolnictwa zawodowego oraz uczenia się dorosłych; 3) ochrona socjalna: zapewnienie dostępu do opieki nad dziećmi i innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu osób pracujących, łączenie życia zawodowego i rodzinnego; 4) osoby starsze: wspieranie zdrowia, wydłużenie okresu aktywności zawodowej, podnoszenie kwalifikacji, dostosowanie stanowisk pracy; 5) niepełnosprawni: dążenie do usamodzielnienia ekonomicznego, włączanie niepełnosprawnych dzieci i dorosłych do systemów edukacji powszechnej oraz otwartego rynku pracy; 6) segregacja społeczno-przestrzenna: upowszechnienie instrumentów skierowanych do młodzieży, zapobiegających zjawiskom patologicznym; 7) nowe oblicza wykluczenia społecznego: pojawienie się wykluczenia cyfrowego, biedy energetycznej, pogorszenie stanu zdrowia; 8) kapitał społeczny: podnoszenie poziomu zaufania, zaangażowania, współpracy, wymiany wiedzy, angażowanie społeczności lokalnych, rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej odnosi się właściwie do wszystkich wymienionych tu aspektów polityki społecznej, chociaż często w sposób fragmentaryczny

i niespójny, bez podania odpowiednich narzędzi realizacji, błędnie lokując poszczególne działania w hierarchii celów strategicznych. I tak, jeśli chodzi o zatrudnienie, to DSIS odnosi się do niego w ramach dwóch działań: 3.1.1.1. „Aktywizacja osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy” (tytuł skądinąd bardzo mylący, bo w rzeczywistości działanie to opisuje przedsięwzięcia dotyczące całego rynku pracy, a nie tylko osób bezrobotnych) i 3.1.2.4. „Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn”. Zadania proponowane przez autorów Strategii częściowo odpowiadają założeniom opisanych wcześniej dokumentów nadrzędnych, obejmują bowiem między innymi „Promowanie elastycznych form zatrudnienia (telepraca, praca czasowa, praca zadaniowa w niepełnym wymiarze czasu pracy)” czy „Aktywizację społeczno-zawodową kobiet, szczególnie z terenów zagrożonych bezrobociem”. Nie zawarto w nich jednak potrzeby wydłużania okresu aktywności zawodowej. Ponadto zapisy DSIS są bardzo ogólne i mają raczej charakter „życzeniowy” niż operacyjny. Nie wiadomo na przykład, jak miałyby zostać zrealizowany postulat „Upowszechnienia w społeczeństwie idei równego statusu płci” (zadanie w ramach działania 3.1.2.4).

Jeśli chodzi o podnoszenie kwalifikacji pracowników, to Strategia tylko pośrednio porusza kwestię zdobywania nowych umiejętności – we wspomnianym już działaniu 3.1.1.1. mowa jest o „podniesieniu stopnia wykształcenia mieszkańców i zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji”, o „podniesieniu poziomu umiejętności zawodowych w regionie”, czy o „koordynacji kierunków kształcenia i szkolenia bezrobotnych poszukujących pracy z potrzebami rynku pracy”. DSIS nie określa jednak żadnych konkretnych narzędzi służących osiągnięciu tych celów, nie dostrzega również potrzeby kształcenia ustawicznego (uczenia się dorosłych), którzy nie są bezrobotni.

Z kolei proponowana w Strategii polityka w zakresie ochrony socjalnej zawiera się w dwóch działaniach. Pierwsze z nich, pomimo pozornie dobrego tytułu (3.1.2.2. „Doskonalenie systemu opieki nad dziećmi i rodziną”), tylko częściowo realizuje cele wskazane w strategii „Europa 2020” dotyczące opieki nad dziećmi i innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu osób pracujących. Działanie to skierowane jest bowiem przede wszystkim do dzieci i młodzieży z rodzin zagrożonych patologią i społecznym wykluczeniem, a także do rodzin w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, nieradzących sobie z problemami dnia codziennego, wymagających wsparcia i pomocy. Koncentruje się ono na sytuacjach zagrożenia patologią społeczną i marginalizacją, niewydolności psychospołecznej i wychowawczej, i dlatego w ogóle nie przewiduje wsparcia rodzin pełnych i zdrowych, dla których brak możliwości zapewnienia dzieciom właściwej opieki (w tym również brak możliwości łączenia opieki nad dziećmi z pracą zawodową) często staje się poważną barierą w rozwoju



profesjonalnym i podnoszeniu swojej pozycji społecznej. Jedyne zadanie, które w ramach tego działania mogłoby być dedykowane „normalnym” rodzinom to „Stworzenie systemu wsparcia rodziny w jej funkcjach wychowawczych i opiekuńczych”, choć w przytoczonym kontekście trudno je jednoznacznie zinterpretować. Natomiast druga grupa zadań (zawartych w działaniu 3.1.1.3. „Wsparcie osób niepełnosprawnych pozbawionych możliwości samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie”) jest nieco bliższa założeniom dokumentów nadrzędnych. Zakłada ona „zwiększenie oferty usług opiekuńczych mających na celu poprawę warunków życia osób niepełnosprawnych i ich rodzin” oraz „Działania wspomagające rodziny i bliskich osób niepełnosprawnych w realizacji ich funkcji”, co dobrze odpowiada potrzebom w zakresie opieki nad osobami o pewnych deficytach, pozostającymi na utrzymaniu osób pracujących.

Kolejny temat, który często pojawia się w dokumentach nadrzędnych, dotyczy osób starszych. W Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej poświęcono mu działanie 3.1.2.3. „Aktywizacja społeczna osób starszych”. Zasadniczy trzon zadań przewidzianych w tym działaniu traktuje osoby starsze jako odbiorców różnych form pomocy (np. „Podejmowanie działań na rzecz popularyzacji i realizacji nowych, małych środowiskowych form pomocy osobom starszym” albo „Wspieranie lokalnych sieci wsparcia. Wspieranie działań samopomocowych”), a tylko jedno ma na celu aktywizację tej grupy społecznej poprzez jej rzeczywiste włączenie w życie społeczne („Podejmowanie działań zmierzających do zwiększenia aktywności zawodowej ludzi w wieku poprodukcyjnym poprzez udostępnianie im różnych form ich samorealizacji”). Takie proporcje działań na rzecz osób w podeszłym wieku uznać trzeba za niewłaściwe, zwłaszcza w kontekście przytaczanych wcześniej zapisów strategii „Europa 2020” czy raportu „Polska 2030”.

Następne wyzwanie, jakie stoi przed dzisiejszą polityką społeczną na szczeblu regionalnym, to problemy osób niepełnosprawnych. W działaniu 3.1.2.1. „Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych” DSIS przewiduje między innymi „Tworzenie warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym zdobywanie wykształcenia na różnych poziomach edukacji oraz włączenie osób niepełnosprawnych w system kształcenia ustawicznego” oraz „Poprawę zatrudnialności osób niepełnosprawnych, wsparcie działań na rzecz tworzenia atrakcyjnej oferty pracy dla osób niepełnosprawnych”. Zadania te dobrze wpisują się w europejską i krajową politykę wobec osób z różnymi deficytami, a jedyny zarzut, jaki można w tym względzie wysunąć wobec DSIS dotyczy szczegółowości jej zapisów. Otóż działania zawarte w Strategii pozostają na tym samym poziomie ogólności, co zapisy dokumentów krajowych, a przecież od dokumentu polityki regionalnej oczę-

kiwać należy raczej podejścia operacyjnego w wymiarze terytorialnym – tego Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej zdecydowanie brakuje.

Kolejnym punktem wyróżnionym w dokumentach nadrzędnych jest segregacja społeczno-przestrzenna. Niestety, w DSIS problem coraz silniejszego podziału miast na dzielnice biedy i dzielnice bogactwa nie został w ogóle uwzględniony. W niektórych działaniach pojawiają się, co prawda, zadania dedykowane młodzieży, ale są to jedynie ogólne wskazania dotyczące grup już dotkniętych przemocą, uzależnieniami czy niepełnosprawnością. Nie ma natomiast pomysłów, które pozwoliłyby na zapobieganie zjawiskom patologicznym w rejonach najbardziej zagrożonych.

Podobnie przedstawia się kwestia nowych form wykluczenia społecznego. Autorzy Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej zdają się nie dostrzegać zagrożeń, jakie niesie ze sobą rozwój gospodarczy kraju. O ile cały rozdział 3.1.1. poświęcony jest „Przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu”, to jednak nie ma w nim żadnych zadań związanych z pojawieniem się wykluczenia cyfrowego, biedy energetycznej czy pogorszeniem się stanu zdrowia wielu mieszkańców.

Nieco lepiej wypada DSIS w dziedzinie budowania kapitału społecznego. Grupa działań pod hasłem „Krzewienie idei społeczeństwa obywatelskiego” (rozdział 3.1.3.) obejmuje cztery elementy: „Wsparcie lokalnych inicjatyw społecznych opartych o zasady pomocniczości i partnerstwa”, „Aktywizację społeczności lokalnych, w szczególności z terenów wiejskich”, „Umacnianie i rozwój współpracy administracji publicznej z organizacjami sektora pozarządowego” oraz „Kreowanie opinii społecznej eliminującej negatywne stereotypy w odniesieniu do osób dotkniętych marginalizacją społeczną”. Wydaje się, że dobrze odpowiadają one założeniom dokumentów nadrzędnych, choć oczywiście brakuje im znamion działań operacyjnych.

Zatem podsumowując zestawienie najważniejszych celów stawianych przed polityką społeczną przez strategię „Europa 2020”, raport „Polska 2030” i „Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020”, trzeba stwierdzić, że Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej nie spełnia zdecydowanej większości postulatów zawartych w tych dokumentach. Nie można jej więc uznać pod tym względem za aktualną.

Kolejne kryterium oceny aktualności DSIS dotyczy stopnia realizacji celów założonych w tym dokumencie. Ponieważ jednak – o czym była już mowa wielokrotnie – zapisy Strategii są bardzo ogólne, ocena ta jest niezwykle trudna. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że choć autorzy DSIS do każdego działania podali przykładowe wskaźniki (mierniki) jego realizacji, to jednak nie określili konkretnych docelowych wartości tych wskaźników (!). Nie wiadomo na przykład, jaka „Liczba osób korzystających z poradnictwa i doradz-

stwa zawodowego” będzie świadczyła o realizacji działania 3.1.1.1. „Aktywizacja osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy”, albo jaki powinien być „Udział kobiet i mężczyzn w rynku pracy”, aby zadanie „Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn” (3.1.2.4.) uznać za wykonane.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej jest nieaktualna z kilku powodów. Po pierwsze, zawarta w niej diagnoza stanu w zakresie zjawisk społecznych na Dolnym Śląsku znacznie odbiega od obecnej sytuacji. Po drugie, DSIS nie zawiera żadnych wskazań dotyczących jej ewentualnej aktualizacji, co świadczy o braku perspektywicznego myślenia o tym dokumencie. Po trzecie, propozycje zawarte w Strategii tylko w niewielkiej części są zgodne z założeniami dokumentów nadrzędnych, takich jak strategia „Europa 2020”, raport „Polska 2030” czy „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020”, a ich ogólny charakter i niespójny układ powoduje, że polityka społeczna województwa dolnośląskiego nie odpowiada współczesnym potrzebom i międzynarodowym standardom. Po czwarte, stopień realizacji DSIS jest niemal niemożliwy do określenia na podstawie samego dokumentu, ponieważ zawarte w nim wskaźniki i mierniki realizacji nie mają przypisanych żadnych wartości liczbowych – nie wiadomo zatem, jakich dokładnie rezultatów należy po Strategii oczekiwać. Jedyne pozytywne element oceny aktualności dotyczy okresu opracowania dokumentu. Okres ten został w DSIS precyzyjnie określony, ale, niestety, jego czysto formalny charakter sprawia, że trudno na tej podstawie uznać Strategię za aktualną.

4.4.3. Ocena przydatności

W ramach pierwszego kryterium oceny przydatności Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej warto odwołać się do wywiadu przeprowadzonego ze służbami odpowiedzialnymi za wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego. Ich przedstawiciele stwierdzili, że DSIS była przydatna na etapie sporządzania RPO, co jednak nie znajduje potwierdzenia w samym dokumencie (Regionalny..., 2007).

Drugie pytanie dotyczące przydatności mówi o wykorzystaniu dokumentu w konkretnych programach realizacyjnych, operacyjnych i liniach budżetowych. W poszukiwaniu odpowiedzi na nie trzeba najpierw sięgnąć na s. 5–7 DSIS, gdzie określono nadrzędny cel Strategii. Otóż zadaniem Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej jest wyznaczenie głównych kierunków działań samorządu województwa dolnośląskiego w obszarze polityki społecznej. Zapisy w niej zawarte mają stanowić podstawę tworzenia bardziej szczegó-

łowych programów działań i konkretnych projektów, skierowanych do jednostek i grup potrzebujących wsparcia lub pomocy, realizowanych na terenie Dolnego Śląska. Czy jednak tak się stało – tego nie udało się ustalić w trakcie prowadzonych badań.

Trzecie kryterium oceny przydatności mówi o odniesieniach terytorialnych. W Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej odniesienia takie pojawiają się oczywiście w części diagnostycznej (s. 8–86), jednak zdecydowanie brakuje ich w rozdziałach strategicznych. Dla każdego z 19 działań określono, co prawda, „Obszar oddziaływania”, ale jest on przez autorów DSIS rozumiany niemal wyłącznie w kategoriach społecznych. Na przykład dla działania 3.1.2.3. „Aktywizacja społeczna osób starszych” jako obszar oddziaływania podano: „Mieszkańcy Dolnego Śląska w wieku emerytalnym, w szczególności osoby nieaktywne zawodowo i społecznie.”; z kolei dla działania 3.1.1.6. „Przeciwdziałanie marginalizacji społecznej powodowanej uzależnieniami” obszarem oddziaływania mają być „Osoby zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym z terenu Dolnego Śląska”. Tylko w niektórych przypadkach pojawiają się tu odniesienia terytorialne, choć ani razu nie pada żadna nazwa geograficzna. Na przykład dla działania 3.1.1.3. „Wsparcie osób niepełnosprawnych pozbawionych możliwości samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie” jako obszar oddziaływania wskazano „Osoby niepełnosprawne przebywające na terenie Dolnego Śląska, szczególnie na terenach wiejskich i w małych miejscowościach”. Zaś dla działania 3.1.1.7. „Przeciwdziałanie bezdomności” obszarem oddziaływania mają być „...szczególnie duże ośrodki miejskie; tereny (osiedla, dzielnice, miejscowości), gdzie zlokalizowane są noclegownie, przytuliska, domy socjalne...”. Potwierdza się zatem raz jeszcze bardzo ogólny, „nieoperacyjny” i „nieterytoryalny” charakter całej Strategii, który sprawia, że nie można uznać jej za dokument przydatny w realizacji polityki regionalnej.

Na kolejne pytanie, dotyczące mierników i wskaźników jej realizacji DSIS, odpowiedziano już we wcześniejszych częściach tej analizy. W tym miejscu wystarczy przypomnieć, że Strategia zawiera takie wskaźniki, ale bez podanych docelowych wielkości liczbowych, co jednoznacznie wyklucza możliwość ich zastosowania w praktyce.

W kontekście przedstawionych tutaj uwag oczywista wydaje się również odpowiedź na pytanie piąte: czy dokument może być nadal stosowany? Co prawda, można teoretycznie przyjąć, że skoro DSIS została opracowana na lata 2005–2013, to powinna obowiązywać do 31 grudnia 2012 roku. Jednak zbyt wiele cech tego dokumentu dyskwalifikuje go z dalszego użycia i sprawia, że wymaga on całościowej aktualizacji.

Ostatnie kryterium oceny przydatności DSIS dotyczy jej dostępności: czy Strategia była upowszechniana i czy jest dostępna publicznie? Otóż aktualnie Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej jest opublikowana w Internecie na stronie Dolnośląskiego

Ośrodka Polityki Społecznej (<http://www.dops.wroc.pl/>). Równolegle została również udostępniona na stronach internetowych niektórych gmin województwa dolnośląskiego. Można zatem uznać, że ten warunek przydatności został spełniony.

4.5. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego

4.5.1. Charakterystyka dokumentu

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego został opracowany w Wojewódzkim Biurze Urbanistycznym we Wrocławiu i uchwalony przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego uchwałą nr XLVIII/873/2002 z dnia 30 sierpnia 2002 roku, w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Dokument podlegający uchwaleniu, a zarazem poddany niniejszej ocenie jest w istocie trzecią, wynikową częścią szerszego opracowania, w którego skład weszły także: cz.1 – Uwarunkowania rozwoju, diagnoza stanu, oraz cz.2 – Koncepcja planu. Plan ten był pierwszym planem zagospodarowania przestrzennego dla nowo powstałego województwa dolnośląskiego (utworzonego z województw: jeleniogórskiego, legnickiego, wałbrzyskiego, wrocławskiego i części województw: kaliskiego i leszczyńskiego).

4.5.2. Ocena aktualności

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego powstawał w latach 1999–2002. Podstawą prawną opracowania były nieaktualne już obecnie ustawy:

- Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. 99 nr 15 poz. 139, ze zmianami);
- Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. (Dz. U. Nr 48 z 14 czerwca 2000 r.).

Plan opracowany został w zgodzie z celami i kierunkami rozwoju określonymi w dwóch kluczowych dla tego typu opracowań dokumentach:

- Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego z 2000 r.
- Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju z 2001 r.



Ponadto Plan uwzględnił zapisy studiów kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin województwa dolnośląskiego, które wykonane zostały przed rokiem 2000.

Powyższe cechy świadczą o znacznym zdezaktualizowaniu się Planu, zarówno wobec jego usytuowania w systemie prawa obecnie obowiązującego w Polsce, jak też wobec przyjętych dla jego opracowania wskaźników i danych, zwłaszcza z zakresu polityki przestrzennej gmin województwa. Zasadniczą zmianą było wejście w życie nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia z dnia 27 marca 2003 r. oraz całego pakietu ustaw i regulacji przyjętych po wejściu Polski do Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza ustaw i rozporządzeń warunkujących sposób zagospodarowania przestrzennego w sferze ekologicznej (w tym system NATURA 2000), ochrony dziedzictwa kulturowego, rolnictwa leśnictwa, geologii i wielu innych. Przegląd aktualności Planu wykonany w roku 2006 wskazuje na kilkadziesiąt istotnych zmian w prawie. Pośród nowszych źródeł informacji, istotnych dla diagnozy zjawisk przestrzennych, warto wskazać choćby: zakończone w 2005 r. opracowanie ekofizjograficzne dla województwa dolnośląskiego, które dostarczyło po raz pierwszy kompleksowej informacji o zasobach środowiska w granicach województwa, Narodowy Spis Powszechny z 2002 r., czy publikowane co 5 lat generalne pomiary natężenia ruchu na sieci dróg krajowych i wojewódzkich.

Wśród najistotniejszych zmian dotyczących uwarunkowań zewnętrznych rozwoju przestrzennego województwa dolnośląskiego, które nastąpiły od czasu uchwalenia Planu, wskazać należy przede wszystkim silniejsze powiązanie regionu (i kraju) z przestrzenią europejską, związane z akcesją i wstąpieniem Polski do strefy Schengen. Natomiast do najważniejszych zmian w uwarunkowaniach wewnętrznych województwa należą nasilające się procesy suburbanizacji, presja inwestycyjna na tereny otwarte oraz metropolizacja Wrocławia.

Ocena aktualności Planu w stosunku do najnowszych dokumentów kierunkowych, w tym zwłaszcza strategii „Europa 2020” (Europa 2020..., 2010), raportu „Polska 2030” (Boni, 2009) oraz „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020” (Krajowa Strategia..., 2010) wypada – ze względów rozminięcia się w czasie – negatywnie.

Wprawdzie jeden z kluczowych elementów, na których oparty jest Plan, pozostaje nadal w mocy prawnej (Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju z 2001 r.), lecz powszechnie wiadomo, że dokument ten sam stracił na aktualności, a prace nad jego aktualizacją prowadzone są, jak dotąd, bez wymiernego efektu, od roku 2004.

Główne cele PZPWD przyjęte są w innym układzie niż w nowej Strategii Województwa Dolnośląskiego do 2020 r., gdyż, jak wspomiano wyżej, opierają się na starym dokumencie strategicznym, niemniej należy stwierdzić, że są one z nią zasadniczo zbieżne,

przez co także główne zasady zagospodarowania przestrzennego województwa pozostają aktualne. Weryfikacji należy poddać jednak z pewnością niektóre zasadnicze elementy Planu m.in. 6 stref funkcjonalnych zróżnicowanej polityki przestrzennej:

- Strefa obszarów rolno-leśnych,
- Strefa rolno-przemysłowa,
- Strefa obszarów rolnych Pogórza i Przedgórze Sudetów,
- Strefa górskich obszarów rolno-leśnych Sudetów,
- Strefa o przeważającym udziale funkcji przemysłowej i gospodarczej,
- Strefa związana z rzeką Odrą.

Podział ten został przyjęty zgodnie z poprzednio obowiązującą Strategią rozwoju województwa dolnośląskiego, a Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 r. nie odniosła się do tego podziału.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego nie zawiera informacji o sposobie monitorowania, ani też nie przewiduje określonego czasu aktualizacji. Jednak zapisy art. 45 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) określają, iż zarząd województwa co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku dokonuje przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, opracowuje raport o jego stanie oraz sporządza ocenę realizacji ponadlokalnych inwestycji celu publicznego. Wyniki tego przeglądu oraz raport SA przedstawiany jest sejmikowi województwa.

Od czasu opracowania Planu przeprowadzono dwa przeglądy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym województwa dolnośląskiego. Pierwszy opublikowano w 2006 r., kolejny w roku 2010. Istotą przeglądów było określenie, które ustalenia Planu są aktualne i w dalszym ciągu mogą stanowić fundament zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, a w których miejscach brak jest spójności z założeniami polityki przestrzennej kraju, znowelizowanymi ustawami i opublikowanymi programami. Już pierwszy przegląd wskazał na kilkadziesiąt zmian w prawie (zarówno wspólnotowym, jak i krajowym) oraz związaną z nimi konieczność dokonania zmian w określeniu instrumentów realizacji polityki przestrzennej województwa. Wskazał także istotne nowe trendy w kształtowaniu się przestrzeni województwa, będące m.in. efektem polityki przestrzennej gmin oraz realizacji zadań ponadlokalnych. Przegląd ten stał się podstawą do podjęcia przez Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Uchwały Nr LVIII/889/2006 z dnia 21 września 2006 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego.

Do końca III kwartału 2010 r. nie uchwalono jednak zaktualizowanego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Prace nad tym dokumentem były w momencie opracowania niniejszej analizy w fazie końcowej (procedury uzgadniania i opiniowania).

4.5.3. Ocena przydatności

Dla lepszej oceny przydatności omawianego dokumentu warto przywołać kilka ważnych ról, które powinien spełniać Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa. F. Pankau porządkuje je w następujący sposób:

- rola informacyjno-edukacyjno-poznawcza – służy wzbogacaniu wiedzy o przestrzeni województwa poszczególnym jednostkom i wspólnotom;
- rola koordynacji i zarządzania – uwzględnia wzajemne relacje podmiotów w procesie decyzyjnym (role, kompetencje i współdziałanie), koordynuje rozwiązania podejmowane w planowaniu miejscowym i jest merytoryczną płaszczyzną odniesienia dla podejmowanych decyzji przestrzennych;
- rola promocyjno-marketingowa – umiejscawia wartości przestrzeni w grze rynkowej, zakreślając pole dla inicjatyw i przedsiębiorczości kapitału prywatnego i publicznego. (Pankau, Refleksje...).

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego przez kilka lat po uchwaleniu spełniał wymienione role, będąc zarazem źródłem informacji, wiedzy o przestrzeni regionu, wzajemnych relacjach współtworzących je elementów, a także stanowiąc podstawę do prowadzenia polityki przestrzennej na poziomie wojewódzkim. Warto zaznaczyć, że wszelkie opinie i uzgodnienia dokonywane, zgodnie z wymaganiami ustawowymi, na poziomie marszałka i zarządu województwa, dotyczące planowania na szczeblu lokalnym, a także lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, dokonywane były i są obecnie w oparciu o ten dokument.

Jednak zmiany dokonujące się w przestrzeni, a także zmienność otoczenia formalno-prawnego, które dokonały się na przestrzeni 10 lat, spowodowały, że dokument stopniowo wytraca swoją przydatność w niemal wszystkich sferach. Dla ról: edukacyjnej, informacyjnej czy marketingowo-ofertowej PZPWD utracił swoją przydatność przede wszystkim ze względu na nieaktualny zasób informacji, pomimo że dokument pozostaje



w dalszym ciągu łatwo dostępny na stronach internetowych Wojewódzkiego Biura Urbanistycznego we Wrocławiu.

Utrata aktualności jest jednak szczególnie uciążliwa w sferze realizacji Planu. Decyduje o tym zwłaszcza fakt, że Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego nie zawiera rejestru zadań rządowych i samorządowych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik, wymagany jest w art. 39 nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., która weszła w życie po uchwaleniu przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (30 sierpnia 2002 r.).

Na realną przydatność Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (jak zresztą i innych planów wojewódzkich) wpływ ma także postępująca dekompozycja systemu planowania przestrzennego w Polsce. Obecnie ogromna ilość przedsięwzięć (zwłaszcza infrastrukturalnych) realizowana jest w oparciu o niezależne procedury prawne, tzw. potocznie „specustawy”, regulujące w sposób szczególny zasady przygotowywania i realizacji inwestycji w danym zakresie. Przykładami takich ustaw specjalnych, burzących porządek systemu planowania przestrzennego w Polsce (choć niewątpliwie pozwalającymi na przyspieszenie procesu inwestycji), są m.in.:

- tzw. specustawa drogowa – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.p.: Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721, ze zm.)[1];
- tzw. specustawa EURO 2010 – ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2007 r. Nr 173, poz. 1219, ze zm.)
- tzw. specustawa kolejowa – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.p. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789, ze zm.)[2];
- tzw. specustawa lotniskowa – ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 42, poz. 340, ze zm.);
- tzw. specustawa powodziowa – ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835).

4.6. Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego

4.6.1. Charakterystyka dokumentu

Przedłożony do oceny eksperckiej dokument pod nazwą „Program zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska województwa dolnośląskiego” przyjęty Uchwałą Nr XLIV/842/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 kwietnia 2002 roku, jest w obliczu upływu czasu, zmieniających się przepisów prawa, a w szczególności w związku z Uchwałą Nr LIV/969/10 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 kwietnia 2010 r. dokumentem jedynie archiwalnym, bez znaczenia dla aktualnego procesu programowania rozwoju.

Polityka ekologiczna państwa, realizując dyrektywy Unii Europejskiej, ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska. W myśl przepisów prawa, polityki, strategii, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Z przepisów ustawowych wynikają także narzucone obowiązki sporządzenia Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego.

W celu realizacji polityki ekologicznej państwa, organ wykonawczy województwa, a jest nim w przypadku województwa dolnośląskiego Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego, sporządził Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015, uwzględniając wymagania określone ustawą – Prawo ochrony środowiska⁷.

4.6.2. Ocena aktualności

W dniu 29 kwietnia 2010 przyjęto aktualizację Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015. Dla potrzeb niniejszej analizy i jej użyteczności ocenę programu związanego z ochroną środowiska oparto o dokument aktualnie obowiązujący – zaktualizowany

⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150 z późniejszymi zmianami.

i zatwierdzony przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego. Dokument ten uwzględnia zweryfikowane priorytety i zadania zapisane w archiwalnym już „Programie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska województwa dolnośląskiego”. Ponadto, będąc dokumentem aktualnym, zawiera odniesienia do obowiązujących:

- aktualnych aktów prawnych,
- Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016,
- Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych,
- Strategii Gospodarki Wodnej,
- Projektu Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015),
- Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2010,
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko,
- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013,
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego,
- Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego,
- Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego.

Dokument nie odniósł się do obowiązującej koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (KPPZK) i eksperckiego projektu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK) ani do projektów przyjętej obecnie przez rząd RP krajowej strategii rozwoju regionalnego (KSRR). Może być to jednak uzasadnione głęboką dezaktualizacją KPPZK i zmieniającymi się dynamicznie wersjami pozostałych projektów dokumentów w chwili opracowywania ocenianego w niniejszym rozdziale programu. Brak tych odwołań nie rzutuje jednak na aktualność i przydatność ocenianego programu. Niemniej jednak kolejna, przewidziana ustawą aktualizacja winna uwzględnić dokumenty regulujące krajową politykę przestrzenną.

4.6.3. Ocena przydatności

Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015 to obszerny dokument, który na 214 stronach wytycza cele, kierunki działań oraz zadania z zakresu ochrony środowiska na terenie województwa dolnośląskiego. Dokument posiada charakter ogólny i zbiorczy. Tekst uzu-

pełniony jest tabelami (41) i rysunkami (21) Bibliografia zawiera odwołania głównie do dokumentów ze zbioru aktów prawnych i strategii. Merytoryczną podporą dokumentu są syntetyczne raporty sporządzone przez specjalistów lub wykwalifikowane instytucje, oraz znajdujące się w wyraźnej mniejszości artykuły naukowe porządkujące i uzupełniające aktualny stan wiedzy na temat elementów środowiska przyrodniczego. Zwraca uwagę wielokrotnie cytowane w dokumencie, wymagające stopniowej aktualizacji „Opracowanie ekofizjograficzne dla województwa dolnośląskiego”, opracowane m. in. dla potrzeb Zarządu Województwa Dolnośląskiego przez Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu w listopadzie 2005.

Program, jako dokument o charakterze ramowym zawiera syntetyczną ocenę stanu środowiska w województwie dolnośląskim. Zakres niniejszej analizy nie obejmuje ustosunkowania się do celności zawartej w programie diagnozy środowiska przyrodniczego regionu.

W programie zdefiniowano także jego strategiczny cel, którym jest: „Dążenie do osiągnięcia zrównoważonego i trwałego rozwoju województwa dolnośląskiego poprzez poprawę stanu środowiska przyrodniczego, zachowanie jego istotnych walorów, utrzymanie ładu przestrzennego i rozwój infrastruktury ochrony środowiska”.

Na uwagę zasługuje tu odwołanie do przestrzeni, która jest elementem integrującym i zamykającym w jednym systemie uwarunkowania środowiskowe, działalność gospodarczą i potrzeby społeczeństwa. Sam program także odgrywa rolę integrującą, ponieważ posiadając cechy strategii horyzontalnej, wskazuje związane z ochroną środowiska działania z zakresu: systemów transportowych, przemysłu i energetyki, budownictwa i gospodarki komunalnej, rolnictwa oraz turystyki i rekreacji. Może być zatem wysoce użyteczny w przypadku przygotowywania i konsultowania pod kątem ochrony środowiska konkretnych przedsięwzięć lub planów.

Program przewiduje także sporządzenie i uruchomienie bardziej szczegółowych programów i planów, dzięki którym mogą być realizowane jego niektóre cele i założenia. Należą do nich: Plan Gospodarki Odpadami, Program Edukacji Ekologicznej i Program Ochrony Powietrza (w opracowaniu).

O przydatności i aktualności Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015 decydują powiązania z priorytetami Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO), głównie z priorytetem 4. (Poprawa stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwpowodziowego Dolnego Śląska) oraz priorytetem 5. (Regionalna infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku). Wnioski o dofinansowanie projektów z RPO,

które nie są zgodne z Wojewódzkim Programem Ochrony Środowiska... nie mogą być ze względów formalnych rozpatrzone pozytywnie. Tym samym konstrukcja RPO i system kwalifikacji wniosków eliminuje zamierzenia inwestycyjne niezgodne z celami i kierunkami zawartymi w Programie Ochrony Środowiska. Siedem pozostałych priorytetów dolnośląskiego RPO także uwzględnia konieczność realizacji zasady zrównoważonego rozwoju Dolnego Śląska, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów ochrony środowiska, jednak w stosunkowo ograniczonym zakresie. Mimo to umiejętne ukształtowanie i wpisanie planowanych przedsięwzięć w cele i kierunki Programu Ochrony Środowiska przybliży realizację inwestycji z wykorzystaniem funduszy wsparcia dystrybuowanych na poziomie RPO.

Program swą użyteczność potwierdza także poprzez wskazanie innych niż RPO źródeł finansowania inwestycji w zakresie ochrony środowiska. Stanowi to znakomitą odpowiedź dla beneficjentów programu, którymi są między innymi: jednostki samorządu terytorialnego, związki i stowarzyszenia gminne, przedsiębiorcy, inne osoby prawne. Beneficjentem może być także osoba fizyczna z racji pozytywnych skutków środowiskowych programu lub z racji możliwości uzyskania wsparcia finansowego ze względu na spełnienie kryteriów dotacji lub pożyczki.

Z punktu widzenia systemu kontroli i dokumentowania realizacji Programu jego słabością może być tylko pobieżnie w nim zarysowany system monitoringu realizacji. W Programie brak jest jednoznacznego wskazania podmiotu odpowiedzialnego za systematyczne monitorowanie:

- stanu środowiska przyrodniczego według wskazanych w Programie kryteriów,
- realizacji poszczególnych celów strategicznych.

Skutkuje to zachwianiem zarządzania ochroną środowiska na poziomie województwa i brakiem właściwego organu lub komórki w strukturze odpowiedniego wydziału Urzędu Marszałkowskiego.

Można mieć obawy, iż przewidziany przepisami prawa raport z realizacji programu, który winien być sporządzony raz na dwa lata, w sytuacji tej powstawać będzie w trybie akcyjności, a nie w rezultacie ciągłego monitorowania oraz rytmicznej realizacji programów i planów.

Okres wykonawczy dla programu przewidziany jest ustawowo i obejmuje przedział czterech lat z uwzględnieniem działań na kolejne cztery lata.

4.7. Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego

4.7.1. Charakterystyka dokumentu

Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego przyjęty został Uchwałą nr XXXVI/452/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2005 roku. Podstawą do opracowania Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego były:

- **Rządowa Strategia Rozwoju Turystyki w latach 2001–2006** wraz z programami operacyjnymi opracowywanymi przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej;
- **Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego**;
- **Strategia Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego** opracowana przez Polską Agencję Rozwoju Turystyki SA w Warszawie na zlecenie Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej we Wrocławiu przy współfinansowaniu Departamentu Turystyki Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Urzędu Miasta Wrocławia oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

Program zawiera analizę stanu turystyki w województwie, wskazuje kierunki rozwoju turystyki oraz działania, które w tym celu należy przedsięwziąć.

4.7.2. Ocena aktualności

Zapisy opracowanego w 2003 roku Programu w dużej mierze się zdezaktualizowały z uwagi na zmiany zachodzące w sferze geopolitycznej i ekonomicznej, co związane jest przede wszystkim z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i wiążącej się z tym możliwości sięgania po środki unijne celem realizacji kompleksowych, nowoczesnych projektów turystycznych.

Pierwotnie Program został opracowany pod kątem finansowania działań w nim zapisanych ze środków UE w latach 2004–2006 (ze środków w ramach ZPORR i Sektorowych Programów Operacyjnych). Obecna perspektywa finansowa UE przyniosła duże

zmiany dotyczące zasad podziału Funduszy Europejskich, które aktualnie są w Polsce alokowane za pomocą programów operacyjnych.

Z tego względu konieczne było przeprowadzenie aktualizacji Programu. Zaktualizowany Program pozostaje również w zgodzie z dokumentami strategicznymi na poziomie kraju, w tym z Narodową Strategią Spójności 2007–2013, Kierunkami Rozwoju Turystyki do 2015 roku oraz Marketingową Strategią Polski w Sektorze Turystyki na lata 2008–2015. Opracowany dokument aktualizacji jest zgodny z istniejącymi w regionie dokumentami strategicznymi, których realizacja ma wpływ na politykę w zakresie rozwoju turystyki. W Programie istnieje zapis, iż: „Kompatybilność z tymi dokumentami gwarantuje również, iż realizacja zapisów aktualizacji Programu przyczyniać się będzie do osiągnięcia celów zapisanych w tych dokumentach”.

Aktualizacja Programu stawia sobie za cel „w jasny i przejrzysty sposób zdefiniować kierunki i plan działań w priorytetowych dla rozwoju turystyki obszarach oraz zaprezentować możliwości sfinansowania tych działań” przy wykorzystaniu środków pochodzących z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013 oraz z programów krajowych. Aktualizacja Programu powtarza także wcześniejsze założenia pierwszego Programu i sankcjonuje podział regionu na 13 Dolnośląskich Subregionów Turystycznych. Subregiony te mają odgrywać główną rolę w kontekście realizowania projektów turystycznych, w tym budowania produktów turystycznych na bazie opracowanych Koncepcji Subregionalnych Produktów Turystycznych.

Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego przyjęta została przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego Uchwałą Nr 2696/III/09 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 kwietnia 2009 r.

Koncepcja podziału województwa dolnośląskiego na 13 Dolnośląskich Subregionów nie jest akceptowana przez wszystkie środowiska związane z organizacją ruchu turystycznego na Dolnym Śląsku. Subregiony nie obejmują swoim zasięgiem całego terytorium województwa, pozostawiając poza koncepcjami subregionalnymi obszary posiadające interesujące walory turystyczne i krajoznawcze. Dlatego też dyskusyjne i wysoce przesadne jest zawarte w aktualizacji Programu stwierdzenie, iż „Podział subregionalny województwa dolnośląskiego uznać należy za wybitne osiągnięcie w skali Polski”. Obecnie, jako integralną część Aktualizacji Programu Rozwoju Turystyki w Województwie Dolnośląskim stanowią załączniki w postaci tzw. koncepcji subregionalnego produktu turystycznego. Powstały one obecnie dla 11 subregionów turystycznych:

- Karkonosze i Góry Izerskie,
- Góry i Pogórze Kaczawskie,

- Dolina Odry Wschód,
- Masyw Ślęży,
- Wzgórza Trzebnickie i Dolina Baryczy,
- Ziemia Kłodzka,
- Ziemia Wałbrzyska,
- Bory Dolnośląskie,
- Nysa-Kwisa-Bóbr,
- Wrocław,
- Góry Sowie.

Koncepcji subregionalnego produktu turystycznego nie opracowały 2 subregiony turystyczne:

- Przedgórze Sudeckie,
- Dolina Odry Zachód.

Formalnie Program po przyjęciu aktualizacji spełnia kryteria aktualności. Z punktu widzenia funkcjonalności wymaga uzupełnień dotyczących powiązań realizacyjnych z innymi strategiami i programami województwa. Konieczne byłoby synchronizowanie Programu z realizacją działań na przykład z: zakresu transportu, bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, ochrony przyrody, zagospodarowania turystycznego obszarów Natura 2000, które nie stanowią zamkniętych rezerwatów, ale w określonym zakresie mogą być wykorzystywane dla penetracji turystycznej. To właśnie przyroda stwarza olbrzymi potencjał turystyczny Dolnego Śląska. Postawić należy tezę, iż Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego posiada charakter horyzontalny, wiążący się z różnymi działaniami branżowymi czy sektorowymi.

4.7.3. Ocena przydatności

Omawiany dokument jest znany i rozpowszechniony wśród organizacji turystycznych i jednostek samorządu terytorialnego. Był szeroko konsultowany. W wersji sprzed aktualizacji stał się podstawą do podziału środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego. Cały Priorytet 6. „Turystyka i Kultura” został opracowany na podstawie zapisów Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego i jest z nim w pełni spójny.



Zastosowany podział na subregiony umożliwił formalne tworzenie lokalnych strategii w ramach subregionów i kreowanie wspólnych koalicyjnych strategii w celu pozyskania środków na cele związane z zagospodarowaniem turystycznym wiązanych we wnioskach z kreowaniem produktów turystycznych.

Beneficjentami Programu bezpośrednio i pośrednio poprzez aplikowanie do RPO są m.in.: jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, administracja rządowa, szkoły wyższe, instytucje kultury, PGL Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne, kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych, organizacje pozarządowe. Na podstawie Programu m.in. realizowany jest projekt „Promocja markowych produktów Dolnego Śląska” przez Wydział Informacji i Promocji UMWD. Z Programu korzysta także Dolnośląska Organizacja Turystyczna, aplikując o środki z PO KL.

Program zawiera harmonogram wdrażania działań z propozycjami finansowania z różnych środków i z wykorzystaniem różnych mechanizmów finansowych.

Obecnie istnieje potrzeba rozpoczęcia procesu monitorowania realizacji zadań z priorytetu 6. RPO oraz innych działań realizowanych zgodnie z założonymi przez Program celami. Niestety, Program w swej zaktualizowanej formie nie zawiera żadnych propozycji działań ani wskaźników dla prowadzenia monitoringu jego realizacji.

W skali regionu brak jest syntetycznej waloryzacji krajoznawczo-turystycznej, która uprawniałaby do rewizji zaproponowanego Programem podziału przestrzeni Dolnego Śląska na 13 subregionów turystycznych.

Program może spełniać rolę inspiracyjną i kierującą w formułowaniu przedsięwzięć z zakresu organizacji i obsługi ruchu turystycznego na Dolnym Śląsku.

4.8. Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego

4.8.1. Charakterystyka dokumentu

Pierwszy Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego został przyjęty Uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Nr XXIII/272/2004 dnia 29 kwietnia 2004 r. W związku z wymaganiami ustawowymi, na podstawie ustawy o odpadach⁸ Zarząd Województwa Dolnośląskiego był zobligowany do przeprowadzenia aktualizacji planu. Podobnie jak w przypadku Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska, aktualizacja taka przeprowadzana jest obligatoryjnie w cyklu czteroletnim.

4.8.2. Ocena aktualności

Aktualizacja Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego, wykonana przez Państwowy Instytut Geologiczny w Warszawie, obejmuje zbiór kierunków działań i wytyczne na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015 Cezura czasowa, do której odnosić winien się plan, narzucona jest przez ustawodawcę.

W ramach realizacji projektu aktualizacji Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015 przeprowadzono procedurę oceny strategicznej oddziaływania na środowisko⁹ poprzedzoną opracowaniem Prognozy oddziaływania na środowisko projektu aktualizacji WPGO, której zakres został uzgodniony odpowiednio z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym.

Obecnie obowiązujący dokument pod nazwą „Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015” przyjęty został Uchwałą Nr XL/650/09 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2009 roku i spełnia ustawowe kryteria aktualności.

⁸ art. 14 ust. 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jednolity z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zmianami)

⁹ Obowiązek przeprowadzenia procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika z przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).



Zaktualizowana wersja WPGO jest dokumentem obszernym, ale przejrzyste skomponowanym. Na przeszło 200 stronach przedstawia działania zmierzające do utworzenia nowoczesnego i skutecznego systemu gospodarowania odpadami na lata 2009–2015, zgodnego z Polityką Ekologiczną Państwa i Krajowym Planem Gospodarki Odpadami 2010. Dokument wzbogacają tabele, zestawienia, wykresy oraz mapy pozycjonujące problematykę zagospodarowania odpadów wojewódzkich w aspekcie przestrzennym. Spis literatury i wykorzystanych materiałów budzić może niedosyt ze względu na brak uwzględnienia publikacji naukowych. Domniemać w tej sytuacji należy, iż syntetyczne wyniki badań znalazły się w cytowanych rozporządzeniach i ustawach lub wykorzystano dane pochodzące z udokumentowanych badań własnych dotyczących problematyki składowania odpadów czy ich wielkości. Trudno także dyskutować w tej sytuacji na temat celności oceny „stanu aktualnego w zakresie gospodarki odpadami”.

4.8.3. Ocena przydatności

Celem omawianego dokumentu jest zintegrowanie gospodarki odpadami w regionie, w sposób zapewniający szeroko pojmowaną ochronę środowiska oraz uwzględniający obecne i przyszłe uwarunkowania ekonomiczne. Plan obejmuje pełen zakres informacji dotyczących głównych rodzajów odpadów powstających w województwie dolnośląskim, a w szczególności odpadów niebezpiecznych, komunalnych i innych rodzajów odpadów. Określono w nim również bieżące problemy, sformułowano priorytety, cele i zadania z zakresu gospodarki odpadami.

Wspierającym elementem realizacji planu jest przedstawienie w nim źródeł finansowania zadań z zakresu poprawy stanu gospodarki odpadami. Źródła te to:

- środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, dotacje i pożyczki,
- środki Wojewódzkiego, Powiatowego oraz Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dotacje i pożyczki,
- środki Banku Ochrony Środowiska w formie kredytów preferencyjnych.

Finansowanie zadań nastąpić może także z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a także, przede wszystkim z Funduszy Unii Europejskiej, m.in. za pośrednictwem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego, który zakłada m.in. dofinansowywanie rekultywacji składowisk odpadów.



Warto w tym miejscu wskazać, iż wnioski składane do na przykład RPO czy WFOŚ o dofinansowanie projektów z zakresu gospodarki odpadami, muszą być zgodne z „Wojewódzkim Planem Gospodarki Odpadami. W innym przypadku nie spełnią wymogów formalnych i nie będą mogły być rozpatrzone pozytywnie. Tym samym konstrukcja RPO i system kwalifikacji wniosków eliminuje zamierzenia inwestycyjne niezgodne z celami i kierunkami zawartymi w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami.

Na tym etapie pomocny dla realizacji dokumentu byłby wykaz możliwych źródeł finansowania wskazujący preferencje wsparcia poszczególnych funduszy względem zakresu planowanych inwestycji. W obecnej sytuacji rozpoznanie możliwych form finansowania przedsięwzięć pozostaje zadaniem potencjalnego beneficjenta. Biorąc jednak pod uwagę rentowność przedsięwzięć z zakresu gospodarki odpadami, nie jest to jednak sytuacja istotnie spowalniająca realizację Planu.

Normy unijne uwzględnione w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami, określają redukcję ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, unieszkodliwianych poprzez składowanie do 75 % w 2010 roku, 50 % w 2013 roku i 35 % w 2020 roku, w stosunku do odpadów wytworzonych w 1995 r.

Stąd też jednym z podstawowych działań wskazanym przez Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami jest stopniowa likwidacja składowisk i zastąpienie ich Zakładami Zagospodarowania Odpadów wraz z wykorzystaniem termicznego unieszkodliwiania odpadów. W związku z tym w WPGO założone są terminy likwidacji – zamknięcia i rekultywacji składowisk.

Plan spowodował także rozpoczęcie procesu porządkowania przestrzennego transportu odpadów zgodnie z podziałem na regiony gospodarki odpadami. W Planie znajdują się dwa warianty podziału. Do roku 2013 obowiązywać będzie wariant pierwszy, który przewiduje uruchomienie lub rozbudowę w poszczególnych regionach instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

System monitoringu i oceny zadań oraz celów zawartych w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego obejmuje: obligatoryjne terminy zawarte w aktach prawnych, system sprawozdawczości organów urzędowych i podmiotów gospodarczych oraz wskaźniki realizacyjne zamierzonych działań. Ustawa o odpadach, przepisy wykonawcze oraz Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010 określają zakres i sposób organizacji systemu monitoringu odpadów. Zakres informacji służących do monitorowania gospodarki odpadami oraz sposób ich przetwarzania i prezentacji określają akty prawne. Akty te zostały szczegółowo przytoczone w Planie.

Ponadto ustawa o odpadach stanowi, że: plany gospodarki odpadami wszystkich szczebli podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 4 lata, natomiast co 2 lata organ wykonawczy, czyli zarząd województwa (w rzeczywistości Wydział Środowiska UMWD) opracowujący projekty planów, składać winien sprawozdanie z realizacji planu sejmikowi województwa oraz właściwemu ministrowi.

Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego stanowi także podstawę do formułowania powiatowych i gminnych planów gospodarki odpadami. Pomiędzy planami wszystkich szczebli zachodzić musi zgodność.

4.9. Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim

4.9.1. Charakterystyka dokumentu

Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim opracowany został przez zespół Akademii Rolniczej we Wrocławiu – Centrum Modelowania Procesów Hydrologicznych, na zlecenie Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu i przyjęty Uchwałą Nr LIX/896/2006 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 października 2006 roku w sprawie Programu Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim. Opracowanie zawiera 7 rozdziałów:

- Informacje wprowadzające,
- Ocenę zasobów wodnych województwa dolnośląskiego,
- Analizę dokumentów planistycznych i studiów wykonalności w latach 1995–2003,
- Ewidencję obiektów małej retencji,
- Zaktualizowany program małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim,
- Źródła finansowania i niezbędne środki,
- Podsumowanie (zalecenia przy planowaniu budowy obiektów małej retencji).

Łącznie dokument zawiera 143 strony, 45 tabel, 11 rysunków oraz 19 map w skali 1:50000 w układzie powiatów. Dokument zawiera także 3 załączniki:

- Jeziora, Zbiorniki Wodne, Stawy,
- Retencja Korytowa,
- Dodatkowe Obiekty Małej Retencji,

- oraz dokument pt.: „Środowiskowe uwarunkowania realizacji Programu Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim – prognoza”.

Celem Programu Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim na lata 2005–2015 jest określenie zasad gospodarowania wodą oraz tworzenie zasobów wodnych. Zakres opracowania obejmuje:

- aktualną ewidencję obiektów małej retencji wodnej w województwie;
- planowane wielokierunkowe (zamierzenia różnych podmiotów na rzecz retencjonowania wody);
- harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji programu małej retencji;
- komputerową bazę danych.

4.9.2. Ocena aktualności

Opracowanie Programu Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim rozpoczęto w roku 2005 i ukończono w roku 2006, jest więc on dokumentem stosunkowo nowym, zwłaszcza zważywszy długotrwałe procesy realizacji inwestycji w tym obszarze. Realizacja Programu, określona została dość enigmatycznie, a mianowicie: „na okres wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej”. Jednak, jak wskazuje ekspertyza wykonana w 2010 r. na zamówienie Komisji Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dotycząca Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej: „Ocena stanu wdrożenia Dyrektywy Ramowej (DR) (9 lat po jej ustanowieniu i 5 lat po wejściu Polski do Wspólnoty Europejskiej) prowadzi do przekonania, że cele DR nie zostaną osiągnięte w obowiązującym terminie (do roku 2015)”. (Żelaziński 2010). Zatem, mimo że perspektywa realizacji Programu nie została określona jednoznacznie, to zapisy dotyczące poszczególnych inwestycji wyróżniają 3 zasadnicze okresy: lata 2005–2008, lata 2009–2015 oraz lata po roku 2015. Oznacza to, że w świetle wewnątrznie przyjętych ram czasowych dokument jest aktualny.

Diagnoza stanu oparta została w większości o wskaźniki pochodzące z lat po roku 2000, przy czym ewidencja obiektów małej retencji wodnej odzwierciedla stan na dzień 31 grudnia 2004 r. Uwzględniono w niej także zebrane, w drodze ankietyzacji różnych podmiotów z województwa dolnośląskiego (gminy, Agencje Nieruchomości Rolnych oraz Nadleśnictwa), aktualne informacje o planowanych zamierzeniach inwestycyjnych związanych z budową nowych obiektów małej retencji w latach 2006–2015. Uznać należy, że



diagnoza stanu jest aktualna, przy czym Program pozostaje w ciągłości z dokumentami poprzedniego okresu, bowiem odniesiono się w nim także do programów małej retencji opracowanych w byłych województwach: jeleniogórskim, legnickim, wałbrzyskim i wrocławskim. Aktualność programu łączy się także z tym, że został opracowany zgodnie z wytycznymi RZGW, co wiąże się z właściwą i aktualną priorytetyzacją zadań.

Dokument uwzględnia cele, zasady i zadania zawarte w dokumentach aktualnych na czas jego powstania (m.in.: II Polityka Ekologiczna Państwa, Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, Strategia Gospodarki Wodnej, Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego i inne). Większość z tych dokumentów poddana była od tego czasu aktualizacji (w tym Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego), jednak w przypadku dokumentu programowego, wyznaczającego bardzo konkretne zadania inwestycyjne, nie miało to większego wpływu na jego aktualność.

W Programie nie określono czasu przewidywanej aktualizacji, nie zawiera on także precyzyjnie określonych zasad monitoringu. Jednak charakter dokumentu, porządkujący zamierzenia inwestycyjne wg czasu realizacji i wg podmiotów je realizujących (DZMiUW, samorządy gminne, RZGW we Wrocławiu, Lasy Państwowe i użytkownicy indywidualni), pozwala na prowadzenie rejestru wykonanych i prowadzonych prac, co dodatkowo ułatwia formuła cyfrowa (komputerowa baza danych).

Jak wykazał wywiad w dyrekcji DZMiUW, stopień realizacji inwestycji zawartych w Programie, niestety, pozostaje znikomy, lecz nie wynika to bynajmniej, ze źle sformułowanych założeń Programu, lecz z bardzo ograniczonej puli środków finansowych (DZMiUW dysponuje rocznym budżetem pokrywającym ok. 7 % potrzeb bieżących!), nasilających się protestów ekologów (3 planowane zbiorniki zostały usunięte z listy z tego powodu) oraz rażąco długotrwałych procedur związanych z inwestycjami tego typu (przykładem może być procedura wyboru konsultanta Banku Światowego, trwająca ok. 1 roku!). Realizacja Programu najszybciej przebiega w sektorze inwestorów prywatnych.

Podsumowując, stwierdzić można, że Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim jest całkowicie aktualny, głównie z tego powodu, że żaden zbiornik nie został jeszcze zrealizowany.

4.9.3. Ocena przydatności

Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim powstał z pełną świadomością, że nie ma środków na jego realizację na poziomie regionalnym. Inwestycje objęte Programem są bowiem wspierane głównie z ogólnopolskiego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Mimo to Program pozostaje dokumentem bardzo przydatnym. Po pierwsze, wskazuje on na fakt, że na terenie Dolnego Śląska istnieją duże potrzeby, a zarazem możliwości rozwoju małej retencji wodnej, w tym zbiornikowej, jednak realizacja wytyczonego programu wymagać będzie znacznych środków finansowych, które szacunkowo obliczono na 692,2 mln zł ogólnych nakładów, z czego zadania DZMiUW we Wrocławiu wyceniono na 491,9 mln zł. Zestawienie potrzeb finansowych z wysokością bieżących środków dowodzi niezbicie, że konieczne jest istotne zwiększenie środków finansowych z różnych źródeł na cele małej retencji wodnej.

Przydatność Programu wzmacnia właściwa priorytetyzacja zadań i podane szacunkowe wartości ich realizacji, co umożliwi dobrą orientację potencjalnych podmiotów realizujących. Wartością Programu jest to, że może być realizowany przez różne podmioty z wykorzystaniem różnych instrumentów finansowych (np. POIiŚ), choć jako istotną barierę w jego realizacji wskazano fakt, że nie udało się stworzyć instrumentu współfinansowania małej retencji przez związki gmin i powiatów (tak jak możliwe jest to w sferze bezpieczeństwa). Czytelność i przejrzysta struktura pozwalają na prowadzenie na bieżąco monitoringu zmian. Opracowanie wykonano w systemie GIS (postać warstwowa – grafika + opisowe bazy danych), a format zapisu plików umożliwia konwersję i wymianę danych systemów z innymi, np.: ARCVIEW, co powoduje, że Program jest nowoczesnym narzędziem mogąącym służyć wielu jednostkom i w rozmaitych celach.

Program przydatny jest także jako narzędzie informacji i popularyzacji małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim. Jego pełna treść (wraz ze wszystkimi załącznikami) jest łatwo dostępna na stronach DZMiUW i uzupełniona o gotową do pobrania prezentację multimedialną. Ponadto Program opublikowany został w tradycyjnej formie zestawu książka oraz płyta CD.

4.10. Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego

4.10.1. Charakterystyka dokumentu

Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013 realizowany przez samorząd województwa powstał na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. Obejmuje inwestycje finansowane w całości bądź w części z budżetu samorządu województwa dolnośląskiego oraz ze środków finansowych pochodzących ze źródeł zewnętrznych.

Pierwsza wersja dokumentu, przygotowanego ostatecznie w Departamencie Rozwoju Regionalnego UMWD, przyjęta została Uchwałą Nr LIX/895/2006 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 października 2006 roku. Dokument ten jednak uległ wielokrotnie zmianom z racji wpływów politycznych, ale także w odpowiedzi na zmieniające się priorytety inwestycyjne odpowiadające ponownie definiowanym lub interpretowanym wyzwaniom rozwojowym. Program aktualizowany był zatem na bieżąco na wniosek zarządu województwa w związku ze zgłoszeniami zmian przez departamenty odpowiedzialne za realizację zadań.

Program obejmuje zadania priorytetowe i rezerwowe w podziale na nakłady w poszczególnych latach w przedziale 2007–2013 z uwzględnieniem źródła finansowania przedsięwzięć.

Dokument składał się pierwotnie z trzech części: 32-stronicowego objaśnienia funkcjonowania Programu i jego powiązań z innymi dokumentami strategicznymi województwa oraz dwóch załączników stanowiących *de facto* jego sedno. Załączniki te opisywały odpowiednio zadania priorytetowe i rezerwowe w województwie wraz z przyporządkowaniem źródła i wielkości finansowania. Zadania priorytetowe i rezerwowe zastąpione zostały następnie przyjmowanymi w kolejnych aktualizacjach programu załącznikiem zawierającym zestawienie zadań realizowanych.

Dokument, odnosząc się do finansowania ze źródeł unijnych, przywołuje Regionalny Program Operacyjny i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Zapisy Programu są zgodne z dokumentami obowiązującymi w momencie uchwalania: Strategią Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku oraz Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Ponadto dokument odwołuje się do innych programów wojewódzkich:



- Regionalnej Strategii Innowacji funkcjonującej pod nazwą Dolnośląskiej Strategii Innowacji, czego w Programie nie zauważono i nie skorygowano,
- Regionalnej Strategii Promocji i Rozwoju Eksportu, która w chwili przyjęcia WPI znajdowała się w trakcie opracowania,
- Programu Rozwoju Infrastruktury Transportowej i Komunikacji dla Województwa Dolnośląskiego.
- Programu Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim, który przyjęty został w 2008 r.

4.10.2. Ocena aktualności

Zawarta w Programie synteza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa dolnośląskiego, z racji przytaczanych w niej danych pochodzących nawet sprzed dekady, bazuje na zdezaktualizowanej obecnie diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej i w przypadku utrzymania użyteczności WPI wymagałaby bezwzględnego sporządzenia nowej oceny.

Znajdujące się w WPI odwołania do dokumentów strategicznych także straciły na aktualności i nie uchwyciły zachodzących zmian wynikających z procedur przygotowywania uchwalania i implementowania dokumentów.

Zapisany w Programie system monitoringu WPI mylnie odwołuje się do tak zwanej „otwartości” dokumentu i możliwości wprowadzania zmian w finansowaniu przedsięwzięć z uwagi na: „zmieniające się warunki zewnętrzne, a także możliwości roczne budżetu oraz fakt, że fundusze unijne, które odgrywając znaczącą rolę w jego realizacji, będą jedynie refinansować poniesione nakłady i to nie w pełnej wysokości”.

Utożsamianie monitoringu realizacji dokumentu z jego modyfikacją ze względu na zmieniającą się rzeczywistość jest metodycznym błędem. Monitoring informować winien o terminowości i tempie realizacji zamierzeń inwestycyjnych, trwających procedurach realizacyjnych, trudnościach i ewentualnie o efektach związanych z realizacją poszczególnych elementów programu. Ta informacja pozwoliłaby ocenić celność dobranych priorytetów i umożliwić teoretycznie trafniejszy dobór zestawu inwestycji w przyszłości.

Ostatnia zmiana WPI przyjęta została uchwałą sejmiku województwa dolnośląskiego w dniu 28 października 2010 i patrząc tylko z punktu widzenia formalnego, jest dokumentem zaktualizowanym.

Istotnym wydarzeniem wpływającym na ocenę aktualności WPI jest nowelizacja ustawy o finansach publicznych. Nowa ustawa o finansach publicznych¹⁰ w ramach racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi przewiduje regulacje obligujące Radę Ministrów i organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w tym sejmiki województw, do uchwalania dokumentów dotyczących wieloletniego planowania.

Związane jest to z potrzebą efektywnego zarządzania finansami w perspektywie kilku lat oraz faktu członkostwa Polski w Unii Europejskiej, której budżet jest oparty na wieloletnim planie finansowym (obecnie Perspektywa Finansowa 2007–2013).

Wieloletnie planowanie finansów jest niezbędnym instrumentem nowoczesnego zarządzania. Organy stanowiące JST na mocy art. 122 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych po raz pierwszy uchwalają wieloletnią prognozę finansową (WPF) nie później niż uchwałę budżetową na 2011 r. Przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące WPF są tak skonstruowane, że śmiało można przyjąć tezę, iż WPF jest połączeniem już wcześniej funkcjonujących w samorządach dokumentów planistycznych: wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI), limitów wydatków na programy i projekty realizowane ze środków UE, bezzwrotnej pomocy państw EFTA oraz prognozy kwoty długu, które były opracowywane przez organy JST na podstawie art. 166 i art. 180 ustawy o finansach publicznych z 30.06.2005 r. (Czołpińska 2010)¹¹

4.10.3. Ocena przydatności

Wieloletni Program Inwestycyjny odegrał istotną rolę w procesie planowania inwestycji wojewódzkich. Obecnie, jako Program Inwestycyjny, pełnić może rolę zestawienia inwestycji. WPI pozwolił i pozwala na przeprowadzenie zestawienia projektów zadań inwestycyjnych we wszystkich obszarach związanych z rozwojem województwa. Ujęte w nim projekty zadań zostały wybrane z uwzględnieniem celów i kierunków zawartych w dokumentach strategicznych, określających zamierzenia województwa w poszczególnych dziedzinach gospodarki. Na podstawie analizy uchwał sejmiku województwa dolnośląskiego stwierdzić należy, iż dokument ten poddawany był wielokrotnie modyfikacjom zapisów dotyczących pozycji zadań. Wprowadzano także przesunięcia kwotowe. Świadczy

¹⁰ We wrześniu 2009 r. zostały ogłoszone dwie ustawy reformujące finanse publiczne. Są nimi: ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240) oraz ustawa z dnia 27 sierpnia – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1241).

¹¹ Ewa Czołpińska, „Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego”, „Finanse Komunalne”/”Samorząd Terytorialny”, Wolters Kluwer Polska, maj 2010.



to o dynamice dokumentu i potrzebie aktualizacji kierunków i potrzeb inwestycyjnych zależnych od zmieniających się uwarunkowań, także finansowych i politycznych.

Proces wieloletniego planowania finansów z kompleksowym rozdziałem działań zawierać będzie Wieloletnia Prognoza Finansowa, która winna zawierać listy przedsięwzięć, ze szczegółowym określeniem m.in.: nazwy i celu, jednostki organizacyjnej, okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, limitów wydatków oraz zobowiązań w poszczególnych latach. W takiej perspektywie przydatność Wieloletniego Programu Inwestycyjnego uznać można jedynie w sferze informacyjnej dla potrzeb informowania społeczeństwa lub w przypadku prowadzenia zestawień wybranych zagadnień inwestycyjnych z WPF.

5. Uporządkowanie dokumentów polityki regionalnej

Strategie, programy i plany będące przedmiotem tej ekspertyzy obejmują niemal wszystkie sfery życia województwa dolnośląskiego i są reprezentatywne dla polityki regionalnej w 2010 roku. Odmienna struktura i forma każdego dokumentu, wynikająca z wielości autorów i różnych podejść do poszczególnych zagadnień, a także różnego czasu ich powstania powodują, że niełatwo jest wzajemnie powiązać analizowane strategie, programy i plany, a także uniknąć wrażenia, że polityka regionalna prowadzona jest w sposób mało zintegrowany i sektorowy. W związku z tym podjęto próbę uporządkowania wybranych dokumentów. Uporządkowanie to, z jednej strony, dotyczy obecnej hierarchii polityki regionalnej w województwie dolnośląskim, a z drugiej, wskazuje na możliwości tworzenia spójnej i zintegrowanej struktury dokumentów strategicznych w przyszłości.

5.1. Proces planowania strategicznego w regionie

Polityka prowadzona przez samorządy wojewódzkie jest elementem szerszego procesu zwanego polityką rozwoju. Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Cele te realizuje się na podstawie strategii rozwoju, za pomocą programów rozwoju (Ustawa..., 2006).

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa (Ustawa..., 1998) samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniając następujące cele: 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, 2) pobudzanie aktywności gospodarczej, 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń, 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.



W teoriach opisujących funkcjonowanie sektora publicznego strategia rozwoju pełni rolę drogowskazu ukazującego stan, do którego należy dążyć. Z punktu widzenia samorządu regionalnego strategia to generalny plan systemowego, długofalowego działania władz wojewódzkich, zmierzającego do wszechstronnego (gospodarczego, społecznego, przestrzennego), zrównoważonego rozwoju regionu. Zawiera ona zhierarchizowany system celów oraz sposoby ich osiągnięcia, w układzie kaskadowym: poziom strategiczny (zarządzanie przez wartości), poziom operacyjny (zarządzanie przez cele) i poziom zadaniowy (zarządzanie przez procedury) (por. Borowiec, 2007). Również ustawa o samorządzie województwa odwołuje się do tego układu, nakazując, by strategia rozwoju województwa zawierała diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa oraz określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia tych celów (Ustawa..., 1998).

Taki właśnie układ kaskadowy dostrzec można w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku (Strategia Rozwoju..., 2005). Jej autorzy określają najpierw wizję regionu („Dolny Śląsk europejskim regionem węzłowym”), następnie definiują cel nadrzędny („Podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”), a w dalszej części precyzują cele szczegółowe dla trzech sfer (gospodarczej, przestrzennej i społecznej), zaś dla każdego celu szczegółowego wyróżniają priorytety (np. „Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Dolnego Śląska”), którym przyporządkowują konkretne działania (np. „Wspieranie instytucji otoczenia biznesu”). Inne dokumenty w mniejszym lub większym stopniu również odwołują się do schematu kaskadowego.

Drugą ważną cechą polityki regionalnej jest jej ukierunkowanie terytorialne (por. Barca, 2009, s. 11). Dokumenty na poziomie wojewódzkim nie powinny wytyczać jedynie ogólnych celów rozwojowych, lecz także zawierać odniesienia do konkretnej przestrzeni. Jak stwierdza ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, strategię regionalną powinny określać kierunki interwencji w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym (Ustawa..., 2006). Niestety, większość analizowanych strategii odwołuje się do struktury przestrzennej województwa dolnośląskiego wyłącznie w części diagnostycznej i w analizie SWOT, zaś w części strategicznej odniesienia przestrzenne ograniczają się do podziału na obszary miejskie i wiejskie (np. „zapobieganie dalszemu wzrostowi bezrobocia na terenach wiejskich poprzez wspieranie organizacji różnego rodzaju szkoleń i doradztwa” jako działanie realizujące priorytet SRWD „Aktywna polityka rynku pracy oraz wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich” albo „szczególnie duże ośrodki miejskie” jako obszar oddziaływania dla działania „Przeciwdziałanie bezdomności” w DSIS).

Wreszcie polityka regionalna, właśnie z uwagi na jej (oczekiwane) silne odniesienia terytorialne, musi być definiowana w sposób realistyczny, mierzalny. Cytowana już ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stwierdza, że strategie regionalne powinny określać między innymi wskaźniki realizacji, systemy realizacji i ramy finansowe (Ustawa..., 2006). Dlatego dokumenty strategiczne, obok odpowiedniego układu treści, muszą również wskazywać konkretne narzędzia służące wdrażaniu założonych celów. Od dokumentów polityki regionalnej należy zatem oczekiwać między innymi wskaźników realizacji najbardziej kluczowych priorytetów rozwoju. W większości analizowanych dokumentów kwestię monitoringu potraktowano w sposób lakoniczny, podając jedynie nazwy wskaźników (np. „liczba jednostek działalności naukowo-badawczej” w SRWD jako miernik realizacji priorytetu „Budowa gospodarki opartej na wiedzy”), bez konkretnych wartości liczbowych.

Według ustawy o samorządzie województwa (Ustawa..., 1998) strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny. Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanawianymi w celu realizacji strategii rozwoju regionów, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu. Programy przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu (Ustawa..., 2006).

Przytoczone tu definicje i regulacje prawne stanowią zasadnicze zręby prowadzenia polityki regionalnej i odnoszą się w sposób ogólny do wszystkich analizowanych tu dokumentów. Nie określają one jednak szczegółowo zależności między poszczególnymi dokumentami, dlatego też zachodzi potrzeba uporządkowania wybranych do analizy strategii, programów i planów.

5.2. Hierarchia dokumentów polityki regionalnej

Dążąc do określenia hierarchii dokumentów funkcjonujących w województwie dolnośląskim, należy najpierw zwrócić uwagę, że wszystkie one mają swoje umocowanie w obowiązującym prawie (w ustawach i rozporządzeniach, ale również w strategiach i programach szczebla krajowego), choć nie wszystkie jednakowo silne czy jednoznaczne. Niektóre z nich narzucone są literalnie na podstawie delegacji ustawowych i opracowywane niemal niezależnie od własnej polityki samorządu województwa. Ich realizacja pozostaje jedynie nieznacznie powiązana z kompetencjami Urzędu Marszałkowskiego. Inne akty

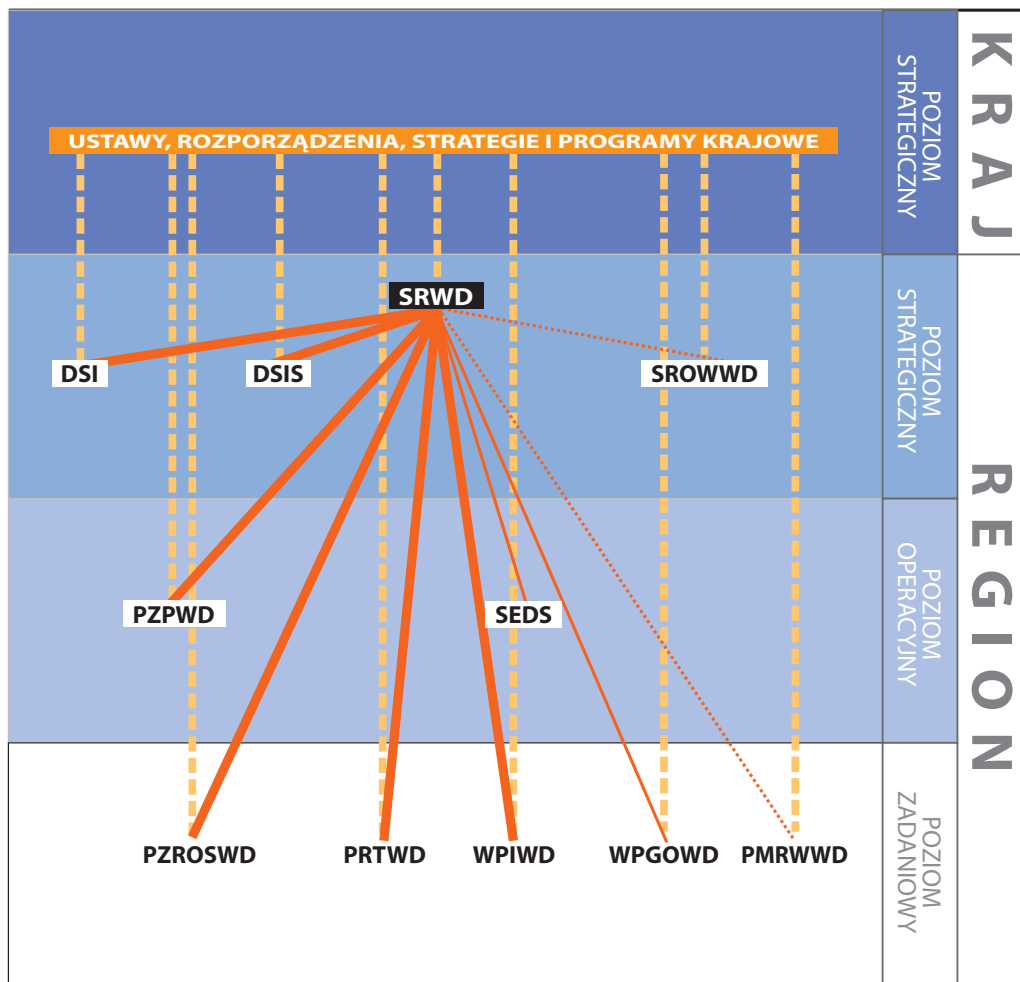


powstają z inicjatywy samorządu województwa, czasem wynikając ściśle z nadrzędnego dokumentu, jakim jest SRWD.

Stan taki tworzy swego rodzaju „pajęczynę” powiązań (nie zawsze hierarchicznych), która znacznie utrudnia porządkowanie dokumentów na poziomie regionalnym. Nie znaczy to jednak, że nie należy podejmować prób usystematyzowania narzędzi polityki województwa dolnośląskiego.

Jak wspomniano wyżej, modelowy system opracowywania i wdrażania polityki regionalnej składa się z trzech poziomów: strategicznego, operacyjnego i zadaniowego. Temu kaskadowemu układowi powinna odpowiadać nie tylko struktura treści poszczególnych dokumentów (co w większości przypadków ma miejsce w przypadku dokumentów opracowanych w województwie dolnośląskim), ale przede wszystkim relacje między tymi dokumentami, gdzie napotykamy, niestety, na pewne problemy. Aktualna hierarchia strategii, programów i planów w województwie dolnośląskim nie jest dostatecznie czytelna, z jednej strony, zauważyć można, że zakresy działań i interwencji przewidywanych w niektórych dokumentach nakładają się (bez zachowania dostatecznej wzajemnej spójności), z drugiej zaś strony, że istnieją sfery pozostające praktycznie poza obszarem zainteresowania któregokolwiek z nich. Niektórym z analizowanych dokumentów niepotrzebnie nadano formę strategii, sztucznie podnosząc ich rangę, gdy tymczasem powinny one być raczej dokumentami operacyjnymi. Jednocześnie niektóre dokumenty wykazują słaby związek z obecnie obowiązującą Strategią Rozwoju Województwa, odzwierciedlając cele poprzedniej wersji tego dokumentu. Można to przedstawić w formie graficznej (Rys. 1).

Rys. 1. Hierarchia dokumentów polityki regionalnej województwa dolnośląskiego w 2010 r.

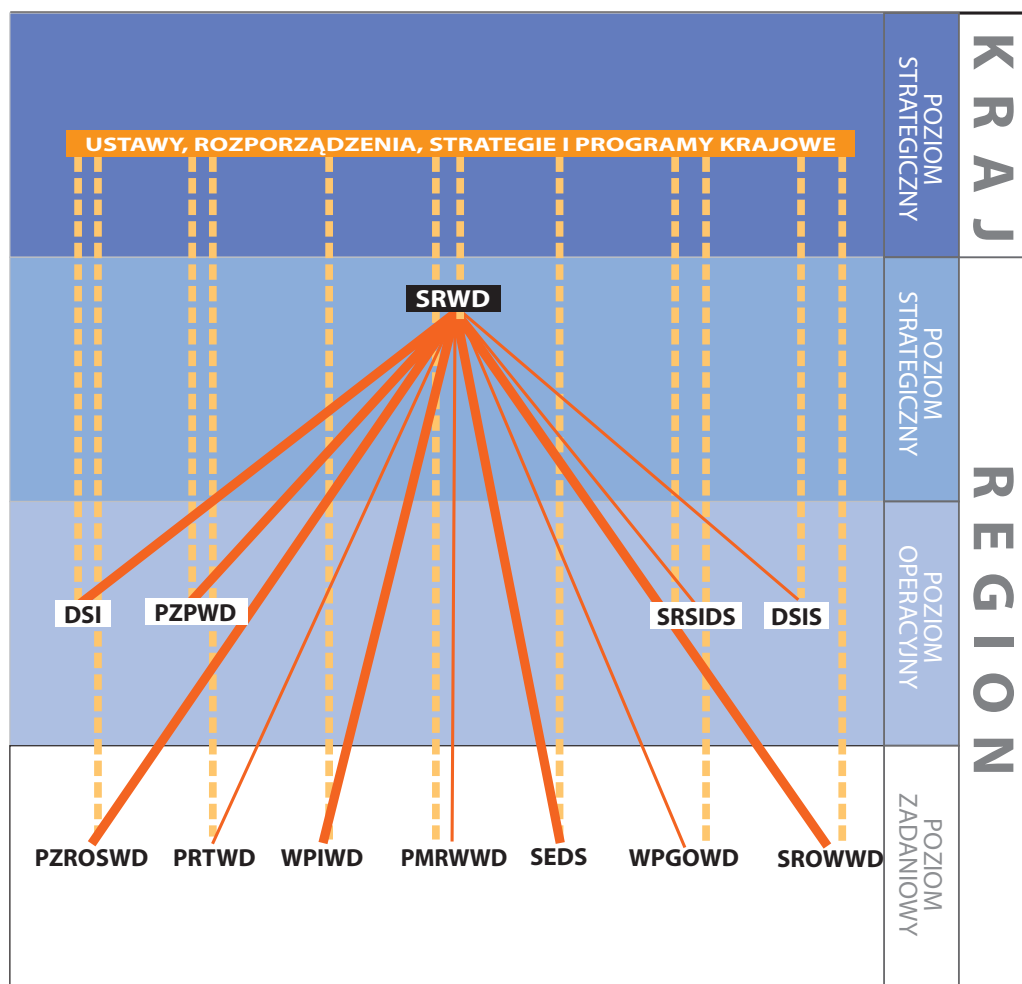


Legenda: Grubości kresek odpowiadają sile powiązań między poszczególnymi dokumentami a Strategią Rozwoju Województwa (gruba linia ciągła oznacza silny związek, cienka linia ciągła oznacza słaby związek, linia przerywana oznacza brak związku). Wykaz skrótów: SRWD – Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, DSI – Dolnośląska Strategia Innowacji, SROWWD – Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego, SEDS – Strategia Energetyczna Dolnego Śląska, DSIS – Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2005–2013, PZPWD – Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, PZROSWD – Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego, PRTWD – Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego, WPGOWD – Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego, PMRWWD – Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim, WPIWD – Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego.

Źródło: opracowanie własne.

Działania organizacyjne i instytucjonalne Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego w najbliższych latach winny zmierzać do zwiększenia przejrzystości struktury dokumentów polityki regionalnej. Na rys. 2 zaproponowano docelową hierarchię strategii, programów i planów w województwie dolnośląskim.

Rys. 2. Proponowana docelowa hierarchia dokumentów polityki regionalnej województwa dolnośląskiego w 2010 r.



Legenda: Grubości kresek odpowiadają sile powiązań między poszczególnymi dokumentami a Strategią Rozwoju Województwa (gruba linia ciągła oznacza silny związek, cienka linia ciągła oznacza słaby związek). Wykaz skrótów analogiczny dla w Rys. 1, dodatkowo SRSIDS – Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informatycznego na Dolnym Śląsku do roku 2020.

Źródło: opracowanie własne.

Blizszej analizie wymaga relacja poszczególnych dokumentów do Strategii Rozwoju Województwa, w zakresie wyznaczonych przez SRWD sfer strategicznych: gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Z zestawienia przedstawionego w tabeli nr 1 wynika, że spośród 10 analizowanych strategii, programów i planów aż 9 posiada odniesienia (w mniejszym lub większym stopniu) do wszystkich trzech sfer, a tylko 1 ma charakter czysto sektorowy.

Tabela 1. Relacja dokumentów polityki regionalnej do głównych sfer strategicznych wyznaczonych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku

L.p.	Nazwa dokumentu	Sfery strategiczne wyznaczone w SRWD		
		gospodarka	społeczeństwo	przestrzeń
2	Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego	1	1	1
3	Strategia Energetyczna Dolnego Śląska	1	1	1
4	Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej	0	1	0
5	Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013 realizowany przez Samorząd Województwa	1	1	1
6	Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego	1	1	1
7	Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011	1	1	1
8	Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego	1	1	1
9	Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim do 2015	1	1	1
10	Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego	1	1	1

Oznaczenia: 1 – dokument realizuje cele strategiczne w danej sferze, 0 – dokument nie realizuje celów strategicznych w danej sferze.

Oceniając te dane, docenić należy fakt, że tak wiele jest dokumentów wszechstronnych, traktujących region jako zbiór różnorodnych elementów i wielopłaszczyznowych zależności. Z drugiej jednak strony, trzeba postawić pytanie, czy taka wszechstronność nie prowadzi do nakładania się kompetencji poszczególnych jednostek organizacyj-



nych odpowiedzialnych za realizację poszczególnych dokumentów, oraz czy taki sposób prowadzenia polityki regionalnej jest efektywny?

Zgodnie z zaprezentowaną wcześniej koncepcją uporządkowania hierarchii dokumentów, za zasadne uznać należy zawężenie tematyki wszystkich strategii, planów i programów znajdujących się na poziomie zadaniowym oraz niektórych znajdujących się na poziomie operacyjnym do sfery jedynie im właściwej. Zawężenie to nie może jednak oznaczać zaniechania podejścia terytorialnego – każdy dokument winien posiadać konkretne odniesienia do przestrzeni, niezależnie od tego, jakiej sfery strategicznej dotyczy i na jakim poziomie polityki regionalnej się znajduje.

Pojawia się jednak pytanie, czy obok strategii rozwoju województwa, powinny zostać opracowane inne dokumenty wspomagające o szerszym, strategicznym i horyzontalnym wymiarze dla specyficznych, niektórych sfer? W analizie niniejszej autorki nie podejmują się jednoznaczne rozstrzygnięcia tej kwestii, jednak nie wykluczają, że rozwiązanie takie jest możliwe i warte szczególnie starannego rozważenia. Pomocne w tej kwestii jest przesłедzenie zamierzeń rządu w sprawie uporządkowania obowiązujących dokumentów strategicznych, tj. strategii i programów rozwoju, w tym programów wieloletnich. Plany te zawarte są w dokumencie przyjętym 27 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów pt.: „Plan uporządkowania strategii rozwoju” i zmierzają do ograniczenia liczby obowiązujących i opracowywanych dokumentów o charakterze strategicznym. W dokumencie proponowano ograniczenie liczby strategii rozwoju i polityk poziomu rządowego z 42 (obecnie obowiązujących) do 9 nowych, zintegrowanych strategii rozwoju:

1. Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki;
2. Strategia rozwoju kapitału ludzkiego;
3. Strategia rozwoju transportu;
4. Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko;
5. Sprawne państwo;
6. Strategia rozwoju kapitału społecznego;
7. Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie;
8. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej;
9. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.



6. Wnioski i rekomendacje

6.1. Zbiorcza ocena analizowanych dokumentów: zakres koniecznej aktualizacji

Jednym z celów prezentowanej ekspertyzy jest określenie, które dokumenty polityki regionalnej województwa dolnośląskiego powinny być zaktualizowane i w jakim zakresie, a które opracowane na nowo. Dlatego też prezentowaną tu zbiorczą ocenę analizowanych dokumentów podporządkowano temu właśnie celowi, wskazując dla każdej strategii, programu i planu, zakres koniecznej aktualizacji. Na marginesie tych rozważań pojawia się niezwykle ważne pytanie: które dokumenty polityki regionalnej powinny mieć raczej charakter horyzontalny i określać cele rozwojowe niezależnie od aktualnych warunkowań ekonomicznych i organizacyjnych, a które powinny być podporządkowane bieżącym możliwościom finansowym i koncentrować się na działaniach leżących w kompetencjach samorządu województwa. Próbując odpowiedzieć na te kwestie, dla wszystkich analizowanych strategii, programów i planów zaproponowano kierunek aktualizacji: „horyzontalny” lub „kompetencyjny”.

I tak, **Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020** roku wymaga aktualizacji z uwagi na istotne zmiany w polityce wyższych szczebli (w tym zwłaszcza w związku z nową Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego). Prawdopodobnie SRWD opracowana zostanie w całości na nowo. Warto jednak przy tym pamiętać o cennych, uniwersalnych treściach, jakie pojawiały się we wcześniejszych wersjach tego dokumentu, a które należałoby podtrzymać i rozwinąć w nowej edycji Strategii. Dotyczą one zwłaszcza roli Dolnego Śląska jako pomostu między Polską a Europą Zachodnią. Oczywiście SRWD była, jest i będzie dokumentem o charakterze „horyzontalnym”.

Kolejny dokument – **Dolnośląska Strategia Innowacji** – jest w zasadzie zgodny z wytycznymi wynikającymi ze strategii „Europa 2020”, z raportu „Polska 2030” i z „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020”. Aktualizacja DSI dotyczyć powinna więc nie tyle części strategicznej, co raczej części diagnostycznej (która zawiera wiele nieaktualnych bądź niepełnych danych) i ewaluacyjnej (która stanowi osobny, niezależny od samej Strategii i trudno dostępny dokument, znacznie utrudniający ocenę stopnia realizacji tej części polityki regionalnej). Jednocześnie wywiady z pracownikami Urzędu Marszałkowskiego odpowiedzialnymi za wdrażanie DSI wskazują, że choć jest to dokument przy-



datny dla rozwoju województwa, to jednak zachodzi konieczność priorytetyzacji (zmniejszenia liczby lub ustalenia hierarchii) zawartych w nim celów. Natomiast utrzymać należy „horyzontalny” charakter całej Strategii, tak aby zawierała ona zarówno zadania będące w kompetencjach Urzędu Marszałkowskiego, jak i działania pozostające poza sferą wpływu samorządu województwa (dzięki temu zapisy DSI mogą wpłynąć na kształt innych dokumentów strategicznych i operacyjnych, mogą również zapewnić szersze możliwości działania w zmieniających się uwarunkowaniach finansowych i gospodarczych). Powyższe argumenty przemawiają za koniecznością opracowania Dolnośląskiej Strategii Innowacji na nowo lub gruntownej jej aktualizacji.

Analiza **Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich** Województwa Dolnośląskiego wykazała jej daleko idącą nieaktualność, nie tylko ze względu na zbyt dawno wykonaną diagnozę stanu (11 lat), lecz przede wszystkim z powodu radykalnie zmienionych uwarunkowań prawnych, administracyjnych, politycznych, społecznych, gospodarczych i finansowych, związanych z wejściem Polski do Unii Europejskiej i kształtowaniem się wolnorynkowej gospodarki oraz samorządności. Tak poważna dezaktualizacja powoduje, że dokument ten nie może być już dziś przydatny w prowadzeniu polityki regionalnej wobec wsi. Prowadzi to do wniosku, że dokument dotyczący perspektywy rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa powinien być sporządzony na nowo. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy należy utrzymać jego charakter strategiczny (horyzontalny), czy raczej dążyć ku opracowaniu dokumentu o wymiarze operacyjnym. Wszelakie zagadnienia związane z problematyką wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej skłania jednak ku przyjęciu tego pierwszego rozwiązania.

Strategia Energetyczna Dolnego Śląska sporządzona została na początku mijającej dekady. Dokument ten nie jest obligatoryjny i nie przewidują go ani przepisy ustawowe, ani rozporządzenia ministerialne. Strategia ta powstała z racji dostrzeżenia wagi, jaką posiada sprawny system energetyczny dla rozwoju i bezpieczeństwa regionu. Dokument stał się istotnym elementem kreacji polityki energetycznej regionu i służyć może podmiotom zaangażowanym w produkcję energii oraz jej odbiorcom poprzez inspirowanie różnych działań inwestycyjnych. Najważniejszą rolę odegrał jednak podczas konstruowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego. Posłużył wówczas jako baza do sformułowania Priorytetu 5. RPO – „Energetyka”. Praktycznym przejawem działań wywołanych Strategią Energetyczną jest także powstanie Dolnośląskiego Klastra Ekoenergetycznego EEI – Energia, Ekologia, Innowacje i przygotowanie koncepcji utworzenia Dolnośląskiego Centrum Bezpieczeństwa Energetycznego. Strategia ta wymaga aktualizacji głównie pod kątem zmieniających się ekologicznych i ekonomicznych uwa-



runkowań globalnych, prawnych regulacji międzynarodowych, implementacji nowych technologii i rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii.

Zbiorcza ocena **Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej** na lata 2005–2013 wskazuje, że jest to dokument nieaktualny. Z jednej strony, zawarta w nim diagnoza stanu w zakresie zjawisk społecznych w regionie jest wybiórcza i odwołuje się do nieaktualnych danych, a z drugiej – zaproponowane cele i działania znacznie odbiegają od przyjętych współcześnie sposobów i standardów prowadzenia polityki społecznej w regionie. Niewłaściwe jest również umiejscowienie tego dokumentu w strukturze strategii i programów województwa dolnośląskiego – nie powinien on być „integralną częścią” Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, tylko jednym z wielu programów służących realizacji tej strategii. W związku z tym powinien też mieć bardziej operacyjny i „kompetencyjny” charakter. Zatem po usunięciu zasadniczych wad i opracowaniu na nowo, Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej może być przydatna w prowadzeniu polityki społecznej województwa.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, jak jednoznacznie wykazała niniejsza analiza, a także przeprowadzone dwukrotnie oceny stanu jego aktualności (w latach 2005 oraz 2010) utracił swą aktualność. Pozostaje on wciąż przydatny z czysto proceduralnego punktu widzenia, wciąż stanowiąc formalną podstawę do uzgadniania i opiniowania zadań inwestycyjnych i polityki przestrzennej gmin (i innych podmiotów) w województwie. Postulat o jego aktualizacji w niniejszej analizie jest o tyle oczywisty, co spóźniony, bowiem nowy, zaktualizowany dokument jest już opracowany, podlega ostatniej fazie uzgodnień i powinien być przedstawiony do uchwalenia sejmikowi województwa dolnośląskiego na początku 2011 r.

Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego jest dokumentem jedynie archiwalnym, już zaktualizowanym i *de facto* zastąpionym przez – **Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015**. Aktualny dokument jest obligatoryjny dla województwa. Wymagają go przepisy ustawowe, które wskazują jednocześnie częstotliwość przeprowadzania aktualizacji i sposób monitorowania jego realizacji. Obowiązujący Wojewódzki Program... jest elementem realizacji polityki ekologicznej państwa na szczeblu regionalnym. Z obowiązującym dokumentem powiązane są mocno działania przewidziane do realizacji w ramach 4. i 5. Priorytetu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego.

Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego pochodzi z roku 2003 i jego zapisy w dużej mierze uległy dezaktualizacji z uwagi na zmiany zach-



dzące w sferze geopolitycznej i ekonomicznej, co związane jest przede wszystkim z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Z tego też powodu w roku 2009 przygotowano **Aktualizację Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego**, która przyjęta została przez zarząd województwa. Aktualizacja ta powtarza założenia Programu z roku 2003 i sankcjonuje podział regionu na 13 Dolnośląskich Subregionów Turystycznych, które odgrywać mają główną rolę w kontekście realizowania projektów turystycznych, w tym budowania produktów turystycznych Dolnego Śląska. Z punktu widzenia funkcjonalności Program wymaga dalszych uzupełnień dotyczących powiązań realizacyjnych z innymi strategiami i programami województwa. Kwestią dyskusyjną pozostaje jednak arbitralny podział na subregiony turystyczne województwa. Odczuwalny jest tutaj brak syntetycznej waloryzacji krajoznawczo-turystycznej regionu, która pozwoliłaby zrewidować zaproponowany Programem podział przestrzeni Dolnego Śląska na subregiony turystyczne. Z proceduralnego punktu widzenia Program pełni ważną rolę w kontekście realizacji projektów w ramach Priorytetu 6. „Turystyka i Kultura” RPO WD.

Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015 jest dokumentem aktualnym, obligatoryjnym i wymaganym ustawowo. Plan spowodował rozpoczęcie procesu porządkowania przestrzennego transportu odpadów zgodnie z podziałem na regiony gospodarki odpadami. Warunkuje także proces likwidacji składowisk odpadów na Dolnym Śląsku. Wnioski składane do na przykład RPO czy WFOŚ o dofinansowanie projektów z zakresu gospodarki odpadami, muszą być zgodne z Wojewódzkim Planem Gospodarki Odpadami.... W innym przypadku nie spełnią wymogów formalnych i nie będą mogły być rozpatrzone pozytywnie. System monitoringu i oceny zadań oraz celów zawartych w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego... regulują przepisy ustawowe.

Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim pozostaje dokumentem aktualnym i bardzo przydatnym dla sterowania i monitorowania działań inwestycyjnych w tej sferze, pomimo że ich finansowanie wykorzystuje głównie środki niezależne od polityki regionu. Dla utrzymania jego aktualności i przydatności postuluje się stały monitoring jego realizacji.

Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013 obejmuje inwestycje finansowane w całości bądź w części z budżetu samorządu województwa dolnośląskiego oraz ze środków finansowych pochodzących ze źródeł zewnętrznych. Dokument ten był wielokrotnie aktualizowany. Ostatnia zmiana WPI przyjęta została uchwałą sejmiku województwa dolnośląskiego w dniu 28 października 2010

i z formalnego punktu widzenia jest to dokument zaktualizowany. Rola i ranga tego dokumentu zmieniała się w związku z nowelizacją ustawy o finansach publicznych i konieczności wieloletniego planowania budżetu. Proces wieloletniego planowania finansów z kompleksowym rozdziałem działań zawierać będzie Wieloletnia Prognoza Finansowa. W takiej perspektywie przydatność Wieloletniego Programu Inwestycyjnego uznać można jedynie w sferze informacyjnej.

Przedstawione wyżej wnioski dotyczące konieczności i zakresu aktualizacji poszczególnych dokumentów można przedstawić w tabeli nr 2 :

Tabela 2. Dokumenty strategiczne samorządu województwa dolnośląskiego: stan i konieczność aktualizacji

Lp.	Dokument podlegający ocenie	Diagnoza
1	Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020	Wymaga aktualizacji
2	Dolnośląska Strategia Innowacji	Wymaga aktualizacji
3	Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego	Wymaga aktualizacji
4	Strategia Energetyczna Dolnego Śląska	Wymaga aktualizacji
5	Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej	Wymaga aktualizacji
6	Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013	Prawdopodobna konieczność przeprowadzania aktualizacji <i>Program aktualizowany wielokrotnie, po zmianie ustawy o finansach publicznych zostanie prawdopodobnie zastąpiony przez Wieloletnią Prognozę Finansową</i>
7	Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015	Aktualny <i>Rytm kolejnych aktualizacji wyznaczają przepisy ustawowe</i>
8	Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015	Aktualny <i>Rytm kolejnych aktualizacji wyznaczają przepisy ustawowe</i>
9	Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego	Wymaga aktualizacji <i>Był zaktualizowany w 2009 r, aktualizacja przyjęta przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego Uchwałą Nr 2696/III/09 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 28 kwietnia 2009 r.</i>
10	Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim do 2015	Aktualny
11	Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego	Wymaga aktualizacji <i>Projekt aktualizacji opracowany, znajduje się w fazie opiniowania i uzgadniania</i>



6.2. Rekomendacje dotyczące nowych dokumentów

Wykształcenie poczucia wspólnoty regionalnej i wzmacnianie tożsamości to wyzwanie, któremu musi sprostać Dolny Śląsk, przygotowując się na mało popularny, lecz niestety prawdopodobny scenariusz negatywnych i regresywnych sekwencji zmian, jakie mogą spotkać Europę w niedalekiej już przyszłości. Rozwój regionu jest trwałym procesem charakteryzującym się sekwencjami następujących po sobie zmian ilościowych i jakościowych. Zmiany te nie zawsze skutkują poprawą dotychczasowej sytuacji. Pierwsza zmiana i zagrożenie wynikające z czynników egzogenicznych i politycznych wiązać będzie się z rozwinięciem statusu samorządności do samodzielności. Dolny Śląsk już dziś przygotować się musi do funkcjonowania bez subwencji unijnych i do redukcji mechanizmów wsparcia finansowego w wyniku bardzo prawdopodobnego zastoju lub stagnacji rozwoju cywilizacji europejskiej.

Dla właściwego zarządzania regionem konieczne będzie wypracowanie spójnego i czytelnego systemu zarządzania strategicznego, opartego o dokumenty, które obejmą w zintegrowany sposób wszystkie istotne sfery rozwojowe. Konieczne będzie podjęcie decyzji co do układu struktury tych kluczowych dokumentów, ich hierarchii i wzajemnej zależności. Ekspertyza niniejsza nie rości sobie ambicji zaproponowania takiego kompletnego układu, będzie to raczej zadanie interdyscyplinarnego zespołu ekspertów. Jednak na tym etapie możliwe jest wskazanie niektórych obszarów, wobec których nie określono czytelnie polityki województwa, a także tych, które mogłyby stanowić pole integracji rozproszonych, sektorowych programów.

Warto w tym miejscu odnieść się do wspomnianych w rozdziale 5.2. dziewięciu nowych, zintegrowanych strategii rozwoju na poziomie krajowym i podjąć debatę, czy strategie regionalne nie powinny odzwierciedlać tej struktury. Rozważanie na temat transpozycji układu zaproponowanego w dokumencie Rady Ministrów na szczebel regionalny odzwierciedla tabela 3.



Tabela 3. Transpozycja układu docelowych rządowych dokumentów strategicznych na poziom regionalny

L.p.	Proponowane strategie poziomu krajowego	Możliwa transpozycja na poziom regionalny	Komentarz
1	Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki	Wojewódzka strategia innowacji i efektywności gospodarki	Dokument analogiczny w posiadaniu województwa. Wymagana aktualizacja
2	Strategia rozwoju kapitału ludzkiego	Wojewódzka strategia rozwoju kapitału ludzkiego	Propozycja wymagająca debaty. <i>Może być powiązana z programami sektorowymi edukacji, rozwoju szkolnictwa wyższego itp.</i>
3	Strategia rozwoju transportu	Wojewódzka strategia rozwoju transportu	Potrzebna w województwie dolnośląskim <i>Dla tej sfery nie istnieje aktualny dokument formułujący kompleksowo kierunki i cele na Dolnym Śląsku. W roku 2005 podjęto wprawdzie próbę przygotowania rozbudowanego Programu Rozwoju Infrastruktury Transportowej i Komunikacji Dla Województwa Dolnośląskiego, przyjęty został Uchwałą Nr LVII/857/2006 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 31 sierpnia 2006 roku. Przyjęte Uchwałą Nr 4298/III/10, Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 11 maja 2010, Wytoczne Kierunkowe dla Kształtowania Sieci Drogowej i Kolejowej w Województwie Dolnośląskim nie udzielają wszystkich odpowiedzi na wyzwania transportowe Dolnego Śląska</i>
4	Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko	Wojewódzka Strategia Energetyczna	Dokument w posiadaniu województwa. <i>Wymagana aktualizacja, możliwe poszerzenie tematyki</i>
5	Sprawne państwo		WYMAGA DEBATY
6	Strategia rozwoju kapitału społecznego		WYMAGA DEBATY
7	Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie	Wojewódzka Strategia Rozwoju Lokalnego	Propozycja nowa wymagająca debaty. <i>Może stanowić interesującą propozycję dokumentu wytyczającego kierunki zintegrowanej polityki województwa wobec niższych jednostek terytorialnych</i>
8	Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej	Wojewódzka Strategia Zarządzania Kryzysowego	Propozycja nowa wymagająca debaty



9	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa	Wojewódzka Strategia Rozwoju Wsi i Rolnictwa	Dokument analogiczny w posiadaniu województwa. <i>Wymaga wzmocnienia kwestii produkcji i przetwórstwa rolno-spożywczego i bezpieczeństwa żywnościowego regionu</i>
---	--	--	--

Do sfer dotychczas nieobjętych planowaniem strategicznym w województwie dolnośląskim należy m.in. sfera społeczeństwa informacyjnego. Lukę tę wypełnić ma wkrótce opracowywana właśnie (lata 2010–2012) „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku do roku 2020” – projekt systemowy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego realizowany w partnerstwie z Politechniką Wrocławską, przy współfinansowaniu z Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem ogólnym tego przedsięwzięcia jest stworzenie warunków dla sprawnego rozwoju społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku (Strategia rozwoju społeczeństwa..., 2010). Ważnym elementem tej strategii powinno być stymulowanie rozwoju gospodarki elektronicznej.

6.3. Rekomendacje instytucjonalne

Przygotowanie i sprawna realizacja polityki na każdym szczeblu wymaga dobrze funkcjonującego zaplecza instytucjonalnego. Dlatego właśnie Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia jako pierwszy cel zakładają „Poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowę mechanizmów partnerstwa”. Oznacza to reformę sfery publicznej w Polsce, której głównym założeniem będzie wprowadzenie nowoczesnych standardów sprawowania władzy, tj. zasady pomocniczości, partnerstwa oraz dialogu obywatelskiego (Narodowe Strategiczne..., 2007).

Idea nakreślona w NSRO została rozwinięta, uszczegółowiona i odniesiona do poziomu wojewódzkiego w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Jej autorzy zwracają uwagę, że dotychczasowa realizacja polityki regionalnej wykazywała tendencję do ukierunkowania części interwencji publicznej na projekty, które nie realizują celów założonych w dokumentach strategicznych (lub realizują je w niewielkim stopniu), przynosząc jedynie doraźne, krótkookresowe korzyści, które nie wpływają na polepszenie warunków rozwojowych regionów. Dlatego jeden z trzech celów KSRR zakłada „Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie”, między innymi poprzez zapewnianie odpowiednich mechanizmów kooperacji i koordynacji w systemie wielopoziomowego zarządzania polityką rozwoju regionalnego oraz poprzez tworzenie sieci współpracy między różnymi pod-

miotami zaangażowanymi w realizację tej polityki, co służyć ma zarazem wzmocnieniu odpowiednich kompetencji i zdolności do zarządzania rozwojem oraz budowaniu kapitału społecznego (Krajowa Strategia..., 2010). Sprawny i nastawiony terytorialnie system wdrażania polityki regionalnej wymaga zatem wprowadzenia widocznych zmian jakościowych, w tym zmian prawnych i organizacyjnych w obecnych strukturach administracji wojewódzkiej. Kluczowe będzie w tym zakresie usieciowienie procesów decyzyjnych, tworzenie i utrwalanie szerokich partnerstw między instytucjami demokratycznego państwa i społeczeństwa, działających w oparciu o jednolite, wspólnie wypracowane standardy (Krajowa Strategia..., 2010). Dobrym przykładem (choć spoza województwa dolnośląskiego) koordynacji działań rozwojowych może być tutaj małopolski „Bank Projektów Regionalnych”, zainicjowany przez Zarząd Województwa Małopolskiego w celu efektywnego diagnozowania potrzeb oraz możliwości inwestycyjnych w zakresie projektów kluczowych dla rozwoju regionu. Przedsięwzięcie to ma na celu uruchomienie i rozwój kompleksowej bazy wiedzy, obejmującej informacje dotyczące planowanych do realizacji inwestycji z terenu województwa (zob. Bank Projektów..., 2010).

Drugi ogólny wniosek o charakterze instytucjonalnym, który płynie z przeprowadzonych analiz, dotyczy wdrażania polityki regionalnej i oceny stopnia jej realizacji. W tym zakresie konieczne jest przede wszystkim uporządkowanie (w możliwie szerokim zakresie) dokumentów strategicznych i programowych województwa dolnośląskiego, tak aby były one wzajemnie powiązane w sposób czytelny i jednoznaczny, zgodnie z zaproponowanym schematem. Powinny one również być dostępne publicznie w jednym miejscu (w Internecie i nie tylko), tak aby odbiorca (adresat) działań strategicznych nie miał wątpliwości, jakie jest miejsce danego dokumentu w strukturze polityki samorządowej województwa¹².

Kolejnym ważnym aspektem wdrażania i oceny polityki regionalnej będzie budowa takiego systemu monitorowania i ewaluacji, który pozwoli na bieżące obserwowanie trendów rozwojowych, a w efekcie wpłynie na lepsze planowanie działań rozwojowych w wieloletnich perspektywach czasowych (Krajowa Strategia..., 2010). Co znamienne, w Polsce nie brak dobrych praktyk w tym zakresie – niektóre z nich odnajdujemy także w województwie dolnośląskim. Na przykład utworzone zgodnie z Dolnośląską Stra-

¹² Interesujące rozwiązanie w tym zakresie wprowadzono w województwie lubuskim, gdzie na stronach internetowych Urzędu Marszałkowskiego zamieszczono „Wykaz wojewódzkich strategii sektorowych wdrażanych w województwie lubuskim oraz osób odpowiedzialnych za ich nadzorowanie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego stan na kwiecień 2010 roku” oraz „Wykaz programów wojewódzkich nadzorowanych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego oraz osób odpowiedzialnych za ich realizację stan na kwiecień 2010 roku” (Wykaz..., 2010).



tegią Innowacji Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych (DCSR) miało za zadanie wspieranie opracowaniami studialnymi jednostek samorządu terytorialnego, w tym analizą stopnia realizacji celów polityki regionalnej. Niestety, wraz z zakończeniem programu finansującego działanie DCSR i włączeniu go w struktury Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej jego aktywność znacząco osłabła. Jednym z przejawów tego rodzaju działalności jest również prezentowane opracowanie, wykonane na zlecenie Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej. Brakuje jednak na Dolnym Śląsku trwałych struktur i procedur wymuszających stały monitoring wdrażania strategii regionalnych. Zadanie takie miał, co prawda, pełnić powołany na podstawie Strategii Rozwoju Dolnego Śląska Zespół ds. Wdrażania Strategii, jednak efekty pracy Zespołu nie są powszechnie udostępniane, a tym samym mało dostrzegalne.

Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby prowadzenie stałego i publicznego monitoringu realizacji polityki regionalnej, tak jak ma to miejsce na przykład w województwie kujawsko-pomorskim, gdzie bieżące informacje na temat stanu realizacji zadań w zakresie rozwoju regionalnego w poszczególnych departamentach publikowane są co miesiąc na stronach internetowych Urzędu Marszałkowskiego (zob. Bieżące..., 2010).

Opisane tu rekomendacje instytucjonalne można streścić w następujących punktach:

- usieciowienie procesów decyzyjnych: tworzenie i utrwalanie szerokich partnerstw między samorządem województwa i różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację polityki regionalnej;
- uporządkowanie dokumentów strategicznych i programowych województwa dolnośląskiego zgodnie z przedstawionym wcześniej schematem; upublicznienie i promocja wszystkich dokumentów łącznie;
- wypracowanie stałych i skutecznych struktur i procedur służących bieżącemu monitoringowi wdrażania strategii regionalnych.

Bibliografia

- A more research-intensive and integrated European Research Area. Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, 2008, European Commission Directorate-General for Research, Luxembourg.
- Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl, sierpień-listopad 2010.
- Bank Projektów Regionalnych, 2010, <http://www.malopolskie.pl/StrategiaRozwoju/BankProjektow/>, 10.09.2010.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Boni M. (red.), 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Borowiec L., 2007, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- Bieżąca informacja na temat stanu realizacji zadań w zakresie polityki rozwoju regionalnego w Województwie Kujawsko-Pomorskim, 2010, Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, http://www.kujawsko-pomorskie.pl/files/roz_reg/analizy/informacje/2010/20100830.pdf, 10.09.2010.
- Derlukiewicz N., 2007, *Etap IV: Analiza porównawcza części aplikacyjnej Dolnośląskiej Strategii Innowacji z RSI Regionu Helsinki*. W: Korenik S., Miszczak K., Szółek K., Derlukiewicz N., Hajduga P., *Zadanie 2. Analiza porównawcza Dolnośląskiej Strategii Innowacji z Regionalnymi Strategiami Innowacji wybranych regionów UE. 2.7. Analiza porównawcza Dolnośląskiej Strategii Innowacji (DSI) z Regionalną Strategią Innowacji (RSI) regionu Helsinki*. Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Wrocław.
- Dolnośląska Strategia Innowacji, 2005, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej, 2005, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Dołzbłasz S., 2009, *Instytucje otoczenia biznesu oraz jednostki sfery B+R na obszarze województwa dolnośląskiego*, W: Dobrowolska-Kaniewska H., Korejwo E. (red.), *Endo i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie*

- dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji, Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej, Wrocław.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, 2010, Komisja Europejska, Bruksela.
- Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., 2010, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008, Stowarzyszenie Klon/Jawor. Warszawa.
- Jurek Ł., 2010, Dolnośląska polityka społeczna wobec ludzi starych, (w:) Moroń D., Zamorska K., (red.) Samorządowa polityka społeczna. Rozwiązania instytucjonalno-prawne, dobre praktyki na Dolnym Śląsku, Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław.
- Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów Oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, 2010, Komisja Europejska, Bruksela.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Matusiak K. B., Guliński J. (red.), 2010a, Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Matusiak K. B., Guliński J. (red.), 2010b, System transferu technologii i komercjalizacji wiedzy w Polsce – Siły motoryczne i bariery, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Moroń D., 2010, Analiza sytuacji demograficznej Dolnego Śląska, (w:) Ł. Damurski, D. Moroń, A. Wiktorska-Święcka, Analiza rozwoju społecznego w świetle programowania rozwoju gospodarczego, na podstawie prognoz zmian demograficznych i społecznych na rozwój gospodarczy Dolnego Śląska. Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej, Wrocław [praca w druku].
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4514_PLK_HTML.htm, 20.07.2010.
- Projekt e-Minder dla województwa pomorskiego, 2010, <http://www.woj-pomorskie.pl/Pages/Lang/pl/Article/wazne,eminder.html>, 10.09.2010.



- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008–2009, 2010, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Regionalny Program Operacyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013 (2007), Wrocław.
- Sroka J., Kwiecieński L., 2007, Ocena wdrażania DSI. Budowanie partnerstwa regionalnego i społecznego w zakresie regionalnej polityki innowacyjnej. Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Wrocław.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku do roku 2020, 2010, <http://www.umwd.dolnyslask.pl/spoleczenstwo-informacyjne/o-projekcie/>, 2.11.2010.
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, 2005, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, 1998, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, 2006, Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658.
- Wojnicka E., Klimczak P., 2008, Procesy innowacyjne w sektorze MSP w Polsce i regionach, [W:] Żoźnierski A. (red.), Innowacyjność 2008. Stan innowacyjności, projekty badawcze, metody wspierania, społeczne determinanty. Raport, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Wykaz wojewódzkich strategii sektorowych wdrażanych w Województwie Lubuskim oraz osób odpowiedzialnych za ich nadzorowanie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego stan na kwiecień 2010 roku oraz Wykaz programów wojewódzkich nadzorowanych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego oraz osób odpowiedzialnych za ich realizację stan na kwiecień 2010 roku, 2010, <http://lubuskie.pl/menu-strony/>, 10.09.2010.