

**Ewa Pancer-Cybulska, Marcin Sobiecki**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

**CELE STRATEGII LIZBOŃSKIEJ  
W REGIONALNYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH  
NA PRZYKŁADZIE DOLNEGO ŚLĄSKA**

---

**Streszczenie:** Przedmiotem opracowania jest omówienie sposobu włączenia celów Strategii lizbońskiej do regionalnych programów operacyjnych polskich województw na lata 2007-2013. Chodzi o ustalenie, czy konieczność uwzględnienia celów lizbońskich wpłynęła na zakres specyfiki i zróżnicowania regionalnych programów rozwoju. W związku z decentralizacją polityki rozwoju w aktualnej perspektywie finansowej oczekiwano bowiem wyraźnego dostosowania RPO do zróżnicowanych potrzeb rozwojowych województw.

**Słowa kluczowe:** rozwój regionalny, Strategia lizbońska, regionalny program operacyjny, Dolny Śląsk.

## 1. Wstęp

Uczestnicząc w procesie integracji europejskiej, Polska realizuje własne cele rozwojowe, lecz formułuje je w taki sposób, aby wpisywały się w cele przyjęte przez Unię Europejską w jej strategiach rozwoju. W konsekwencji pozwala to na współfinansowanie wielu przedsięwzięć ze środków europejskich. Sądzić zatem można, że jest to prawidłowe podejście, ponieważ przesunęła główny ciężar finansowania krajowej polityki rozwoju na Unię Europejską. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, przyjęcie takiego założenia nie jest jednak gwarancją wysokiej efektywności działań rozwojowych i skuteczności polityki rozwoju regionalnego. Ramy systemowe polityki rozwoju w okresie 2007-2013 są bowiem wyznaczane przez założenia i wytyczne wynikające ze Strategii lizbońskiej, stanowiącej o kierunkach rozwoju Wspólnoty od początku XXI w. Sposób realizacji strategii w formule otwartej koordynacji wymagał umiejętnego jej wdrożenia do krajowych i regionalnych programów działania w krajach członkowskich.

Przedmiotem opracowania jest omówienie sposobu włączenia celów Strategii lizbońskiej do regionalnych programów operacyjnych polskich województw na lata 2007-2013. Chodzi o ustalenie, czy konieczność uwzględnienia celów lizbońskich wpłynęła na zakres specyfiki i zróżnicowania regionalnych programów rozwoju. W związku z decentralizacją polityki rozwoju w aktualnej perspektywie finansowej

wej oczekiwano bowiem wyraźnego dostosowania RPO do zróżnicowanych potrzeb rozwojowych województw.

## **2. Polityka rozwoju regionalnego w okresie programowania 2007-2013**

Złożony charakter polityki rozwoju oddaje podział na politykę regionalną państwa (politykę interregionalną) i politykę realizowaną przez władze regionów (politykę intraregionalną). W praktyce mamy jednak do czynienia z bardziej złożonym, bo wieloszczeblowym systemem zarządzania rozwojem, rodzi się zatem konieczność odpowiedniego odzwierciedlenia go w systemie polityki rozwoju.

Rola rządu w prowadzeniu polityki rozwoju w Polsce zmienia się, przechodząc przez różne stadia aktywności; wyrazem uczestnictwa państwa w kształtowaniu rozwoju regionalnego są zapisy pierwszej ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego<sup>1</sup>. Wskazano w niej, że podstawową funkcją polityki regionalnej państwa jest m.in. wsparcie rozwoju regionalnego. Efektem dalszych prac rządu było określenie kierunków polityki i przyjęcie konkretnych rozwiązań pomocnych przy realizacji jej celów w taki sposób, aby można było skutecznie prowadzić politykę regionalną kraju. Model i przyjęte kierunki polityki regionalnej Polski, a także zróżnicowania regionalne na tle Unii Europejskiej zostały określone w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006<sup>2</sup>. Dokumentem strategicznym dla Polski, pozwalającym korzystać ze środków europejskich w tym okresie, był Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR)<sup>3</sup>. W NPR zostały sformułowane cele służące do osiągnięcia rozwoju kraju i regionu w wymiarze spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej z krajami i regionami Unii Europejskiej. Ponadto w dokumencie tym zostały wskazane kierunki i wielkość planowanego zaangażowania środków finansowych z funduszy strukturalnych na realizację poszczególnych celów. NPR realizowany był w oparciu o Sektorowe Programy Operacyjne (SPO) oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który określał priorytety i kierunki polityki regionalnej Polski w pierwszych latach jej członkostwa w UE. Posłużył do programowania rozwoju regionalnego na poziomie operacyjnym poprzez uruchomienie konkretnych przedsięwzięć i projektów. Był to pierwszy dokument, który umożliwił Polsce absorpcję funduszy strukturalnych na zasadach państwa członkowskiego.

W trakcie wdrażania funduszy strukturalnych w okresie 2004-2006 zmieniały się zapisy ustawy o zasadach wspieraniu rozwoju regionalnego. Związane to było z dalszymi pracami rządu nad dokumentami programowymi polityki rozwoju.

<sup>1</sup> Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU nr 48, poz. 550 ze zm.).

<sup>2</sup> Uchwała nr 105 Rady Ministrów z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (MP nr 43, poz. 851).

<sup>3</sup> Narodowy Plan Rozwoju (NPR) został przyjęty przez Rząd RP 14 I 2003, a ustawę o Narodowym Planie Rozwoju przyjęto 20 kwietnia 2004 r. (DzU nr 116, poz. 1206).

W obecnym okresie programowania 2007-2013 uwarunkowania prawne zmieniły się pod kątem dalszego usprawnienia systemu absorpcji środków europejskich. Przyjęto nową ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>4</sup>, w której przedstawiono zmieniony jej system. W zapisach nowej ustawy należałoby zwrócić uwagę na postępującą (częściową) decentralizację, która stworzyła możliwość formułowania celów rozwojowych przez władze regionów w ramach regionalnych programów operacyjnych. Analizując poszczególne Regionalne Programy Operacyjne w Polsce, można jednak zauważyć, że po nałożeniu na regiony pewnych kryteriów zapisanych i obowiązujących w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO)<sup>5</sup> oraz po spełnieniu kryteriów zapisanych w Strategii lizbońskiej swoboda kształtowania programów regionalnych została w pewnym stopniu ograniczona. W efekcie regionalne programy operacyjne polskich województw nie różnią się zasadniczo między sobą.

Do Regionalnych Programów Operacyjnych zostały wpisane ustawowe zadania samorządów województw<sup>6</sup>, którym nadano postać przedsięwzięć kwalifikujących się do wsparcia ze środków europejskich. Jednocześnie należy podkreślić, że wszystkie zadania spoczywające na władzach regionalnych są spójne z polityką horyzontalną Unii Europejskiej w zakresie środowiska, równości szans, społeczeństwa informacyjnego, polityki konkurencji i zamówień publicznych. Kolejna nowelizacja ustawy o samorządzie województwa wprowadziła zapisy podkreślające znaczenie regionalnych programów operacyjnych jako instrumentów służących do kreowania i realizacji polityki rozwoju w wymiarze intraregionalnym<sup>7</sup>.

Poza stworzeniem możliwości formułowania własnych celów rozwojowych istota decentralizacji dotyczy możliwości ich finansowania, czyli sprowadza się do określenia sposobu i zakresu dysponowania środkami finansowymi przez władze województw. W tab. 1 pokazano strukturę środków przewidzianych na finansowanie rozwoju regionalnego w okresie 2007-2013 w ramach programów operacyjnych o charakterze regionalnym i krajowym (horyzontalnym).

Z zestawienia wynika, że spośród wszystkich środków europejskich zaangażowanych do realizacji NSRO ponad jedna trzecia będzie wykorzystywana bezpośrednio w sposób zdecentralizowany przez regiony. Dotyczy to 16 regionalnych programów operacyjnych, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz wydzielonej części środków z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Pozostała

---

<sup>4</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2006 r., nr 227, poz. 1658, ze zm.).

<sup>5</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 120; dokument opracowany w celu realizacji na terytorium Polski w latach 2007-2013 polityki spójności Unii Europejskiej, zatwierdzony w maju 2007.

<sup>6</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.), nowelizacja z 6 grudnia 2006.

<sup>7</sup> Tamże.

część środków europejskich, czyli blisko dwie trzecie ogółu NSRO, wdrażana będzie w Polsce na poziomie scentralizowanym. Wynika z tego, że w dalszym ciągu mamy do czynienia z wysokim stopniem scentralizowania systemu zarządzania środkami unijnymi w Polsce.

**Tabela 1.** Udział województw w programach operacyjnych 2007-2013

Lp.	Program operacyjny	Alokacja środków (mld EUR)	Udział programu w NSRO w (%)	Udział środków dla regionów w NSRO (%)
1	Infrastruktura i Środowisko	27,9	41,9	0
2	Regionalne Programy Operacyjne	16,6	24,9	24,9
3	Kapitał Ludzki	9,7	14,6	10,68
4	Innowacyjna Gospodarka	8,3	12,4	0
5	Rozwój Polski Wschodniej	3,2	3,4	3,4
6	Pomoc techniczna	0,5	0,8	0
7	Razem NSRO	66,5	100	0
8	Razem alokacja na regiony w ramach NSRO	–	–	38,98

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, dz. cyt., s. 120.

Model polityki regionalnej w Polsce opiera się na takich założeniach rozwoju kraju, które powinny być akceptowane i uwzględniane przez kolejne rządy. Analiza polityki regionalnej realizowanej przez ostatnie trzy ekipy rządowe wskazuje natomiast na brak ciągłości i kontynuacji w tym zakresie.

### 3. Struktura alokacji RPO WD na lata 2007-2013

Kwota ponad 1213 mln euro, jaka została przydzielona władzom województwa dolnośląskiego, została rozlokowana na poszczególne obszary wsparcia zgodnie z podziałem na priorytety i działania przyjęte w RPO WD (zob. tab. 4).

RPO WD w swojej strukturze zawiera również środki europejskie z przeznaczeniem na rozwój obszarów wiejskich i małych miast. Na wybrane priorytety, które realizować będą te cele, kieruje się nie mniej niż 38% środków. Do tych priorytetów należą: priorytet 2. „Społeczeństwo informacyjne”, priorytet 3. „Transport”, priorytet 4. „Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne” oraz priorytet 5. „Energetyka”<sup>8</sup>. Wyjątkiem jest priorytet 7. „Edukacja”, dla którego udział ten będzie wynosił nie mniej niż 15%.

<sup>8</sup> Zob. *Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013*, Wrocław 2007.

**Tabela 2.** Struktura alokacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (euro)

Priorytet	Alokacja	Udział (%)
1. Przedsiębiorstwa i innowacje	309 842 736	25,54
2. Społeczeństwo informacyjne	97 051 591	8,00
3. Transport	227 950 624	18,79
4. Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne	128 759 928	10,61
5. Energetyka	36 394 347	3,00
6. Turystyka i kultura	108 479 487	8,94
7. Edukacja	99 050 316	8,16
8. Zdrowie	52 722 970	4,35
9. Miasta	106 867 090	8,81
10. Pomoc techniczna	46 025 790	3,79
RAZEM	1 213 144 879	100,00

Źródło: opracowanie własne.

Jednym z warunków podjęcia decyzji o przyjęciu i zatwierdzeniu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 były wyniki analizy makroekonomicznego wpływu tego programu na rozwój społeczno-ekonomiczny województwa. Analiza *ex ante* opiera się na zastosowaniu modelu ekonometrycznego, którego celem jest sformalizowanie możliwości prawdopodobnego rozwoju regionu dolnośląskiego w średnim okresie oraz wpływu polityki inwestycyjnej i wydatków inwestycyjnych z nią związanych, ujętych w ramach RPO WD, na prawdopodobną poprawę konkurencyjności i rozwój województwa. Bez takiego modelu nie byłoby możliwe przeprowadzenie ilościowej analizy wpływu RPO WD na poziom rozwoju w skali regionalnej<sup>9</sup>.

Makroekonomiczny wpływ środków ujętych w NSRO widoczny jest najbardziej w trzech głównych obszarach:

- inwestycje w poprawę infrastruktury fizycznej (m.in. drogi, linie kolejowe);
- inwestycje w poprawę sytuacji w obszarze zasobów ludzkich (m.in. edukacja, szkolenia);
- wydatki na bezpośrednią pomoc dla sektora produkcyjnego (m.in. wsparcie inwestycji, szkolenie personelu zarządzającego w najszerszym możliwym sensie, itp.).

Dla każdej z tych ekonomicznych kategorii wydatków inwestycyjnych w ramach RPO WD istnieją trzy możliwe źródła finansowania:

- środki finansowe z UE w formie subwencji przekazywanych krajowym władzom publicznym zgodnie z tym, jak to zostało określone w zapisach NSRO;

<sup>9</sup> Należy mieć na uwadze, że model HERMIN został przede wszystkim zastosowany na poziomie krajowym.

- współfinansowanie krajowego sektora publicznego zgodnie z tym, jak to zostało określone w NSRO;
- współfinansowanie krajowego sektora prywatnego zgodnie z tym, jak to zostało określone w NSRO.

Interwencje w ramach NSRO mają głównie na celu wpływanie na długoterminowy potencjał gospodarki po stronie podaży. Te tzw. efekty „podażowe” pojawiają się poprzez politykę gospodarczą, która ma na celu:

- zwiększanie inwestycji w celu poprawy fizycznej infrastruktury, jako wkład do działalności produkcyjnej sektora prywatnego;
- zwiększanie kapitału ludzkiego, dzięki inwestycjom w szkolenie, jako wkład do działalności produkcyjnej sektora prywatnego;
- skierowanie publicznej pomocy finansowej do sektora prywatnego, aby stymulować inwestycje, zwiększając w ten sposób wydajność czynników produkcyjnych oraz zmniejszając koszty produkcji i kapitału<sup>10</sup>.

Interwencje w ramach NSRO mają na celu poprawę globalnych zasobów infrastruktury publicznej oraz ludzkiego kapitału, jak również zasobów prywatnego kapitału. Zapewnianie coraz większej i lepszej infrastruktury, zwiększanie jakości siły roboczej lub też dostarczanie pomocy inwestycyjnej firmom – to mechanizmy, poprzez które NSRO zwiększa wielkość produkcji, poprawia wydajność oraz konkurencyjność gospodarki w zakresie kosztów. Filozofia RPO WD zasadniczo nie jest sprzeczna ze strategią lizbońską, niemniej jednak w odniesieniu do struktury priorytetów nie ma całkowitej zgodności między tymi dokumentami; sposób realizacji celów Strategii lizbońskiej poprzez środki RPO WD wymagał odpowiedniego wyboru i uzasadnienia.

#### 4. Cele lizbońskie w RPO WD

Struktura środków RPO WD zapewnia także realizację zapisów Strategii lizbońskiej<sup>11</sup> w jej odnowionej wersji. Nowe cele stawiane przez Komisję Europejską krajom członkowskim są mniej ambitne niż pierwotnie przewidywano, ale bardziej realne. Obejmują m.in. osiągnięcie 3-procentowego tempa wzrostu gospodarczego, stworzenie 6 mln nowych miejsc pracy w ciągu 5 lat, otwarcie rynku usług we Wspólnocie oraz zwiększenie wydatków na badania i rozwój (B+R). By móc osiągnąć te cele, niezbędne było prowadzenie skoordynowanych działań z wyko-

---

<sup>10</sup> J. Bradley, J. Zaleski, *Wyniki modelowania wpływu funduszy strukturalnych i funduszu spójności na gospodarkę polską przy zastosowaniu polskiej implementacji modelu HERMIN*, Wrocław, s. 5-7; raport dostępny jest w formie elektronicznej na stronie internetowej [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl).

<sup>11</sup> Strategia lizbońska została przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2000 r. Była długofalowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego UE. Początkowo obejmowała dwa filary: ekonomiczny i społeczny. Na szczycie w Göteborgu w czerwcu 2001 r. dodano jeszcze jeden filar, ekologiczny.

rzystaniem kompetencji Wspólnoty oraz kompetencji krajów członkowskich (np. w polityce społecznej czy polityce zatrudnienia). Odnowiona Strategia lizbońska została potraktowana jako podstawa stanowiąca ramy do budowy narodowych strategii rozwoju. Dla Polski został stworzony dokument pod nazwą Krajowy Program Reform 2005-2008, w którym rząd zobowiązał się podjąć w tych latach wiele zadań przyczyniających się do osiągania podstawowych celów odnowionej Strategii lizbońskiej. Sens tego dokumentu znalazł odbicie w zapisach RPO WD, co należy uznać za ważne i właściwe posunięcie.

Z zapisów RPO WD wynika, że na realizację celów Strategii lizbońskiej zostanie przekazane nie mniej niż 40% z EFRR w ramach RPO WD<sup>12</sup>. Zgodnie z zapisami NSRO dla wzmocnienia komplementarności celów polityki gospodarczej, społecznej oraz polityki spójności Polska przeznaczy określoną pulę środków na cele zapisane w Strategii lizbońskiej. Dotyczy to co najmniej 60% wydatków ponoszonych w ramach wszystkich programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013 w zakresie Celu „Konwergencja”<sup>13</sup>, przy czym przewidziano różny stopień zaangażowania poszczególnych programów, co prezentuje tabela 3.

**Tabela 3.** Udział programów operacyjnych w realizacji Strategii lizbońskiej w ramach NSRO

Lp.	Programy Operacyjne	Udział (%)
1	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	95
2	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	83
3	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	67
4	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	44
5	16 RPO	42
6	Ogółem NSRO	63,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...*, dz. cyt., s. 121.

Uwzględniając poniższe obliczenia, należy podkreślić, że na realizację celów Strategii lizbońskiej przyznano nie mniej niż 40% z ogółu środków europejskich na realizację RPO WD. Tym samym, mając na uwadze dążenie do wypełnienia celów postawionych w zaktualizowanej Strategii lizbońskiej, zarówno RPO WD, jak i pozostałe programy operacyjne w Polsce w określonym stopniu będą realizowały te cele w zakresie swego działania.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wystosowało 20 grudnia 2006 r. oficjalnie pismo do urzędów marszałkowskich, informując, że dokonany przegląd programów operacyjnych wykazał, „że przy obecnym kształcie programów, Polska osiągnie ok. 62-procentowy poziom nakładów ze środków polityki spójności w ramach NSRO

<sup>12</sup> *Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego...*, dz. cyt., s. 142.

<sup>13</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...*, dz. cyt., s. 41.

Tabela 4. Zestawienie kategorii interwencji w zakresie celów Strategii lizbońskiej\*

Kod interwencji	Temat priorytetowy
<b>PRZEDSIĘBIORSTWA I INNOWACYJNOŚĆ</b>	
1	Działalność B+RT prowadzona w ośrodkach badawczych
2	Infrastruktura B+RT (w tym wyposażenie w sprzęt, oprzyrządowanie i szybkie sieci informatyczne łączące ośrodki badawcze) oraz specjalistyczne ośrodki kompetencji technologicznych
3	Transfer technologii i udoskonalanie sieci współpracy między MŚP a innymi przedsiębiorstwami, uczelniami, wszelkiego rodzaju instytucjami na poziomie szkolnictwa pomaturalnego, władzami regionalnymi, ośrodkami badawczymi oraz biegunami naukowymi i technologicznymi (parkami naukowymi i technologicznymi, technopoliami itd.)
4	Wsparcie na rzecz rozwoju B+RT, w szczególności w MŚP (w tym dostęp do usług związanych z B+RT w ośrodkach badawczych)
5	Usługi w zakresie zaawansowanego wsparcia dla przedsiębiorstw i grup przedsiębiorstw
6	Wsparcie na rzecz MŚP w zakresie promocji produktów i procesów przyjaznych dla środowiska (wdrożenie efektywnych systemów zarządzania środowiskiem, wdrożenie i stosowanie/użytkowanie technologii zapobiegania zanieczyszczeniom, wdrożenie czystych technologii do działalności produkcyjnej przedsiębiorstw
7	Inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedzina badań i innowacji (innowacyjne technologie, tworzenie przedsiębiorstw przez uczelnie, istniejące ośrodki B+RT i przedsiębiorstwa itp.)
8	Inne inwestycje w przedsiębiorstwa
9	Inne działania mające na celu pobudzanie badań, innowacji i przedsiębiorczości w MŚP
<b>SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE</b>	
10	Infrastruktura telekomunikacyjna (w tym sieci szerokopasmowe)
11	Technologie informacyjne i komunikacyjne (dostęp, bezpieczeństwo, interoperacyjność, zapobieganie zagrożeniom, badania, innowacje, treści cyfrowe itp.)
13	Usługi i aplikacje dla obywateli (e-zdrowie, e-administracja, e-edukacja, e-integracja itp.)
14	Usługi i aplikacje dla MŚP (e-handel, kształcenie i szkolenie, tworzenie sieci itp.)
15	Inne działania mające na celu poprawę dostępu MŚP do TIK i ich wydajne wykorzystanie
<b>TRANSPORT</b>	
16	Kolej
28	Inteligentne systemy transportu
29	Porty lotnicze
52	Promowanie czystego transportu miejskiego
<b>ENERGETYKA</b>	
39	Energia odnawialna: wiatrowa
40	Energia odnawialna: słoneczna
41	Energia odnawialna: biomasa
42	Energia odnawialna: hydroelektryczna, geotermiczna i pozostałe
43	Efektywność energetyczna, produkcja skojarzona (kogeneracja), zarządzanie energią

\* Nazwy kategorii interwencji (kody klasyfikacji) zostały podane zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r., ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Źródło: opracowanie własne.



(Cel Konwergencja) na działania przyczyniające się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia<sup>14</sup>.

Podstawą oszacowania wielkości środków wydatkowanych zgodnie z celami Strategii lizbońskiej są przyjęte przez Komisję Europejską kategorie interwencji w ramach różnych obszarów gospodarki. W okresie 2007-2013 część spośród nich spełnia wymagania wynikające z potrzeb realizacji Strategii lizbońskiej. W tabeli 4 przedstawiono działania ujęte w regionalnych programach operacyjnych, realizujące cele Strategii lizbońskiej.

Kategorie interwencji przyjęto w celu efektywnego monitorowania funduszy europejskich zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach członkowskich. Nie wszystkie jednak są realizowane w ramach RPO WD, podobna sytuacja dotyczy także pozostałych województw. Spośród wszystkich wymienionych kategorii województwo dolnośląskie na etapie przygotowania programu przyjęło 42 kategorie. Spośród nich na realizację celów Strategii lizbońskiej oddziałuje 15 kategorii interwencji, ujętych w priorytetach: „Przedsiębiorstwa i innowacyjność” oraz „Społeczeństwo informacyjne”. Biorąc jednak pod uwagę niezwykle trudną sytuację polskich województw w stosunku do regionów tzw. starej Unii, należy zauważyć, że w obecnym okresie programowania problematyka Strategii lizbońskiej dotyczy ich tylko częściowo. Utrzymujący się nadal stopień zapóźnienia infrastrukturalnego wskazuje w przypadku Polski na konieczność przyjęcia innej hierarchii celów rozwojowych, z czego wynika, że ciężar realizacji Strategii lizbońskiej powinien być rozłożony między kraje członkowskie proporcjonalnie do ich kondycji i możliwości. Uznano zatem, że dodatkowo kilka innych kategorii interwencji przyjętych w RPO WD można zaklasyfikować do „realizujących Strategię lizbońską”. Są to kategorie należące do priorytetów „Transport” i „Energetyka”.

Dla zobrazowania struktury alokacji środków w ramach 16 RPO w Polsce sporządzono zestawienie (tab. 5). Budując poniższe zestawienie, natrafiono na trudności związane z tym, że struktura priorytetów (celów) RPO dla poszczególnych województw w Polsce jest zróżnicowana.

W dokumencie, jakim są Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (NSRO), powołano się na zapisy mówiące, że „każdy z RPO będzie miał podobny układ, natomiast ich zawartość (w tym przedsięwzięć) i środki finansowe będą określone na poziomie regionalnym”<sup>15</sup>. W dalszej części dokumentu przyjęto zapis, że dopuszcza się możliwość realizacji w ramach RPO priorytetów charakterystycznych dla poszczególnych województw, stąd w przypadku niektórych województw mamy ich aż 10, a w innym zaledwie 6.

Dla przykładu strona holenderska – Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym dla Holandii Północnej w latach 2007-2013 – ma jeszcze bardziej zróżnic-

<sup>14</sup> Pismo Ministra Rozwoju Regionalnego z 20 grudnia 2006 r. nr DKS-II-933-65-KW/06, L.dz. 3058w.

<sup>15</sup> Zob. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013...*, dz. cyt., s. 88.

**Tabela 5. Alokacja środków z EFRR na Regionalne Programy Operacyjne w Polsce (według priorytetów)**

Lp.	Nazwa priorytetu	Przyznana alokacja na poszczególne priorytety (w %)																	Przeciętna wojewódzka struktura alokacji	Średnia ważona
		RPO WD	RPO WO	RPO WŚ	RPO WM	RPO WP	RPO WŚW	RPO WŁ	RPO WW	RPO WL	RPO WZ	RPO WPOM	RPO WKP	RPO WWM	RPO WPL	RPO WMA	RPO WLU			
1	Przedsiębiorstwa i innowacyjność	25,54	32,96	21,99	24,38	22,69	25,00	21,44	23,00	24,66	27,86	21,00	26,50	22,69	25,20	23,50	21,14	24,35	23,94	
2	Spółeczeństwo informacyjne	8,00	6,00	11,73	5,82	8,34	4,00	7,00	8,06	6,27	5,03	4,55	6,00	6,00	8,00	11,20	8,50	7,16	7,63	
3	Transport	18,79	26,20	21,40	26,10	25,78	25,37	24,92	31,92	22,71	28,69	32,08	25,20	33,99	32,25	29,89	25,41	26,92	26,70	
4	Energetyka	3,00	2,00	1,70	1,71	3,81	3,00	4,93	3,50	3,94	4,29	4,30	2,40	2,00	1,89	2,60	3,42	3,03	2,98	
5	Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne	10,61	11,20	11,46	7,55	17,08	10,93	12,34	11,78	12,00	4,82	10,86	9,90	7,48	8,11	9,10	12,61	10,49	10,50	
6	Turystyka i kultura	8,94	6,84	6,28	10,36	3,53	9,77	8,62	4,83	10,79	14,07	8,52	7,74	9,85	14,43	7,62	7,91	8,76	8,44	
7	Miasta	8,81	4,80	14,81	6,26	5,20	9,70	10,00	4,25	4,40	4,24	7,90	9,00	8,00	0,00	4,08	7,10	6,78	7,11	
8	Edukacja	8,16	4,00	6,25	8,18	8,74	2,25	3,67	5,39	8,30	2,59	3,91	7,04	2,61	3,30	5,66	8,38	5,53	5,78	
9	Zdrowie	4,35	3,00	1,87	5,46	1,74	6,98	4,08	4,13	3,63	4,41	3,88	3,22	3,39	2,83	3,34	2,53	3,68	3,63	
10	Pomoc techniczna	3,79	3,00	2,51	4,19	3,09	3,00	3,00	3,14	3,30	4,00	3,00	3,00	4,00	4,00	3,00	3,00	3,31	3,29	
	Razem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

Objaśnienia: RPO WD – Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013; RPO WO – Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007-2013; RPO WŚ – Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013; RPO WM – Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013; RPO WP – Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013; RPO WŚW – Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013; RPO WŁ – Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013; RPO WW – Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013; RPO WL – Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013; RPO WZ – Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013; RPO WPOM – Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013; RPO WKP – Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013; RPO WWM – Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013; RPO WPL – Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013; RPO WMA – Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013; RPO WLU – Lubuski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013

Źródło: opracowanie własne.

wany program niż RPO WD, a główne jego cele koncentrują się na: energii, hydrotechnice, technologiach bezprzewodowych (*Sensor Network Technology*), rolnictwie i środowisku naturalnym. Można zauważyć, że Holandia Północna obecnie realizuje już tylko przedsięwzięcia z obszaru technologii i ochrony środowiska naturalnego oraz turystyki. Program składa się tylko z czterech priorytetów<sup>16</sup>.

Dla porównania sytuacji w tym zakresie w innych województwach dokonano pewnego przegrupowania środków ujętych w regionalnych programach operacyjnych według kategorii interwencji tak, aby odpowiadały one strukturze priorytetów RPO WD. Na podstawie alokacji środków w ramach 16 RPO obliczono przeciętną wojewódzką strukturę alokacji w odniesieniu do 10 priorytetów (celów). Uwzględnione priorytety i przeciętna wojewódzka struktura alokacji kształtuje się następująco: przedsiębiorstwa i innowacyjność (24,35%), społeczeństwo informacyjne (7,16%), transport (26,92%), energetyka (3,03%), środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne (10,49%), turystyka i kultura (8,76%), miasta (6,78%), edukacja (5,53%), zdrowie (3,68%) i pomoc techniczna (3,31%).

Jak wynika z analizy (tab. 5), ogólnie (z punktu widzenia wszystkich RPO) najwięcej środków przyznano na transport i sektor MŚP oraz ochronę środowiska. Ten ostatni wymiar jest potwierdzeniem strategicznego znaczenia sfery ochrony środowiska dla bezpieczeństwa rozwoju w regionie. Przy średniej prawie 27% w dziedzinie transportu województwo dolnośląskie przeznaczają na ten cel zaledwie 19% alokacji. Jest to zdecydowanie najniższa alokacja środków na transport spośród wszystkich RPO. W strukturze alokacji wydatki związane z sektorem MŚP znajdują się na drugim miejscu (24,35%). Województwo dolnośląskie zajmuje czwarte miejsce, ustępując województwom: opolskiemu, zachodniopomorskiemu oraz kujawsko-pomorskiemu. Najmniejsza alokacja to ok. 21% (pomorskie, lubuskie, łódzkie), a najwyższa – prawie 33% (opolskie). Dla realizacji celów Strategii lizbońskiej wydatki te mają zasadnicze znaczenie, podobnie jak wydatki na społeczeństwo informatyczne, które kształtują się średnio na poziomie 7,16% (od 4% do 11,73%). W zakresie zadań przewidzianych na realizację ochrony środowiska i przeciwdziałania zagrożeniom w regionie nie ma wyraźnych rozpiętości w alokacji środków. Jedyne województwo zachodniopomorskie przeznaczyło na ten cel mniej niż 5% ogółu środków, podczas gdy podkarpackie przekroczyło 17%.

## 5. Zakończenie

Przyjęte do realizacji strategii rozwoju województw na lata 2007-2013 wymagały, jak wiadomo, indywidualnych negocjacji z Komisją Europejską. W odróżnieniu od poprzedniego okresu 2004-2006, kiedy podstawą rozwoju województw był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), obecnie możliwe

---

<sup>16</sup> Zob. *Regional Operational Programme for „North Netherlands” for the period 2007-2013*, Groningen 2007.

było dostosowanie programów do specyfiki potrzeb rozwojowych. Wypełnienie założeń wspólnotowej polityki rozwoju oraz uwzględnienie celów Strategii lizbońskiej wpłynęło jednak na istotne upodobnienie programów operacyjnych. Przejawem specyfiki jest w takiej sytuacji struktura alokacji, czyli m.in. poziom środków wydatkowanych na realizację celów lizbońskich w poszczególnych województwach. Nie kwestionując zasadności włączenia celów lizbońskich do RPO, należy zauważyć, że w niektórych regionach może to wpłynąć na obniżenie ogólnej efektywności wykorzystania środków rozwojowych. Dotyczy to tych obszarów, gdzie nadrabianie zaległości infrastrukturalnych wymaga większej koncentracji środków w sferze techniczno-ekonomicznej, a nie ich rozpraszania. Nie oznacza to jednak, że można świadomie zaniedbywać inwestycje w kapitał ludzki czy społeczeństwo informacyjne, celowe są zatem wydatki na infrastrukturę społeczną. Na pewno prawdziwy jest wniosek, że w przypadku Polski poziom środków finansowych dostępnych w ramach RPO jest zdecydowanie niewystarczający do rozwiązania problemów, na które wskazuje Strategia lizbońska.

## Literatura

- Bradley J., Zaleski J., *Wyniki modelowania wpływu funduszy strukturalnych i funduszu spójności na gospodarkę polską przy zastosowaniu polskiej implementacji modelu HERMIN*, Wrocław, raport w formie elektronicznej: [www.funduszezstrukturalne.gov.pl](http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl).
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Regional Operational Programme for „North Netherlands” for the period 2007-2013*, Groningen 2007.
- Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013*, Wrocław 2007.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
- Uchwała nr 105 Rady Ministrów z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (MP nr 43, poz. 851).
- Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU nr 48, poz. 550 ze zm.).
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (DzU nr 116, poz. 1206).
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2006 r., nr 227, poz. 1658, ze zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.), no-welizacja z 6 grudnia 2006 r..

## **THE LISBON STRATEGY OBJECTIVES IN REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES – THE EXAMPLE OF LOWER SILESIA**

**Summary:** The subject of research is to discuss the way of including the Lisbon Strategy objectives to the regional operational programmes of Polish voivodeships for the years 2007-2013. The question is whether the necessity to include the Lisbon objectives influenced the specificity and diversity of regional development strategies. In connection with decentralization of development policy the evident adjustment of ROP to the development needs of voivodeships was expected in the current financial perspective.

**Keywords:** regional development, Lisbon strategy, regional operational programme, Lower Silesia.