

Ewa Pancer-Cybulska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

REGIONALNE PROGRAMY OPERACYJNE 2007–2013 W ŚWIELE POLITYKI ROZWOJU

Streszczenie: Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zakładała dalszą jej decentralizację, poprzez umożliwienie formułowania w regionalnych programach operacyjnych (RPO) specyficznych celów rozwoju. Analiza RPO w Polsce prowadzi do wniosku, że po uwzględnieniu nałożonych na regiony założeń wynikających z Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz Strategii Lizbońskiej struktura tych programów nie różni się zasadniczo. Także stopień decentralizacji polityki rozwoju nie zwiększył się istotnie w stosunku do minionego okresu programowania, co miało stanowić podstawę efektywnego wdrażania środków europejskich w okresie 2007–2013.

Słowa kluczowe: polityka spójności, rozwój regionalny, strategia lizbońska, regionalny program operacyjny.

1. Wstęp

Okres wdrażania funduszy strukturalnych przyznanych Polsce na lata 2004–2006 pozwolił na praktyczną weryfikację ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. W efekcie konieczne były zmiany dotyczące dostosowań krajowych dokumentów programowych oraz pozostałych elementów systemu polityki regionalnej do standardów Unii Europejskiej. W obecnym okresie programowania 2007–2013 zmienił się system finansowo-prawny polityki spójności oraz regionalnej, czego wyrazem są zmiany wprowadzane pod kątem dalszego usprawnienia procesów aplikowania środków europejskich. Przyjęto nową ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹, której nazwa wskazuje na istotną zmianę filozofii podejścia do tej sfery funkcjonowania gospodarki. Ustawa jest wyrazem dostosowania poszczególnych aspektów polityki rozwoju do standardów UE, a wprowadzone zmiany, obejmujące procesy realizacji polityki rozwoju i podmioty w nich uczestniczące, odnoszą się przede wszystkim do zwiększenia absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Uznano to za konieczne warunki wzrostu zewnętrznej konkurencyjności krajowej gospodarki oraz wyrównywania warunków konkurencyjności wewnętrz-

¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

nej na poziomie regionów. Polska jako największy beneficjent środków europejskiej polityki spójności w latach 2007–2013 powinna stworzyć odpowiednie ramy dla ogólnego wzrostu gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb rynku pracy, w tym przede wszystkim możliwości tworzenia trwałych i innowacyjnych miejsc pracy.

W zapisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stworzono warunki do częściowej decentralizacji tej polityki, pozwalające regionom na formułowanie ich własnych celów w ramach regionalnych programów operacyjnych. Uznano, że zwiększenie elastyczności w ramach wdrażania poszczególnych działań oraz jednocześnie usunięcie barier, które spowalniają proces absorpcji środków europejskich na poziomie regionów, przyczyni się do osiągnięcia założonych celów rozwojowych.

Celem opracowania jest ocena stosowania ustawy w sferze polityki rozwoju regionalnego. Analizując poszczególne RPO, można bowiem zauważyć, że po nałożeniu na władze województw pewnych obowiązujących kryteriów zapisanych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO)², a zwłaszcza kryteriów zapisanych w Strategii Lizbońskiej, specyfika tych programów została ograniczona i zasadniczo nie różnią się one między sobą. Pytania o kierunki zmian polityki rozwoju po 2013 r. dotyczą *de facto* dalszej decentralizacji i powiększania kompetencji regionów, czego zapowiedzią jest ogłoszona niedawno strategia Europa 2020.

2. Polityka spójności w latach 2007–2013

Rozwój procesów integracyjnych we Wspólnocie uwidaczniał się i pogłębiał wraz z poziomem rozwoju gospodarczego poszczególnych państw członkowskich, jak i ich regionów. Znajdowało to odbicie nie tylko w wysokości wskaźnika PKB *per capita* i poziomie bezrobocia, ale także w szczegółowych wskaźnikach rozwojowych, jak np. stan infrastruktury technicznej, zasoby kapitałowe, poziom i jakość wykształcenia, struktura zatrudnienia w sektorach innowacyjnych, poziom dochodów, a także poziom życia mieszkańców. Pogłębiające się różnice stały się bardzo istotnym czynnikiem zagrażającym kontynuacji efektywnego rozwoju procesów integracyjnych w jednoczącej się Europie. Zapewnienie zrównoważonego postępu ekonomicznego i społecznego znalazło się w zapisach Traktatu z Maastricht jako jedno z głównych założeń tworzącej się Unii Europejskiej. Celem polityki spójności jest wspieranie wszechstronnego i harmonijnego rozwoju w UE, a zwłaszcza zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między bogatymi i biednymi regionami Unii.

Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce w odniesieniu do interwencji polityki spójności w latach 2004–2006, jak również skalę i zasięg planowanych przedsięwzięć do

² Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności została zatwierdzona w maju 2007 r. Jest dokumentem opracowanym w celu realizacji w latach 2007–2013 na terytorium Polski polityki spójności Unii Europejskiej.

2013 r., można przyjąć, iż polityka spójności stanowi zasadniczy czynnik wpływający na kształt uwarunkowań i przebieg procesów rozwojowych w Polsce. Jednym z nich jest poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej i przyspieszenie zmian strukturalnych w Polsce. Drugim czynnikiem jest budowa potencjału konkurencyjności gospodarki na poziomie kraju oraz jego poszczególnych regionów. Kolejnym ważnym wymiarem polityki spójności są zmiany instytucjonalne i systemowe, będące efektem integracji europejskiej.

Wraz z opublikowaniem trzech raportów Komisji Europejskiej na temat spójności społecznej i gospodarczej (2001, 2004 oraz 2007 r.) rozpoczęła się dyskusja nad kształtem polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Efektem debaty były założenia reformy polityki strukturalnej, które znalazły swoje odzwierciedlenie w dwóch rozporządzeniach³ dotyczących zasad funkcjonowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007–2013, opublikowanych przez Komisję Europejską w lipcu 2006 r. Komisja Europejska potwierdziła, że polityka spójności jest jednym z filarów integracji europejskiej oraz instrumentem zmniejszającym problemy społeczne i ekonomiczne oraz nierówności między regionami. Wejście w życie nowych rozporządzeń Komisji Europejskiej uchyliło automatycznie poprzednie rozporządzenia obowiązujące w okresie programowania 2000–2006.

W perspektywie finansowej 2007–2013 zmieniła się także konfiguracja środków europejskich w budżecie ogólnym Wspólnoty. Między innymi po raz pierwszy w historii środki przeznaczone na Wspólną Politykę Rolną ustępują nakładom na politykę spójności.

W ramach polityki spójności na lata 2007–2013 najwięcej środków przeznaczono na realizację działań związanych z celem „Konwergencja” (81,54%), obejmującym najbardziej niebezpieczne spośród regionów państw członkowskich. W pozostałych regionach pomoc funduszy strukturalnych zostanie przeznaczona na działania w ramach celu „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” (15,95%), wspierające innowacyjność, a także zrównoważony i trwały rozwój. Na realizację zadań współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzynarodowej „Europejska współpraca terytorialna” zarezerwowano 2,52% środków⁴.

Istotnym elementem reformy polityki spójności w nowym okresie programowania jest jej bezpośrednio powiązanie z założeniami odnowionej Strategii Lizbońskiej, tj. podporządkowanie jej celów wymogowi zwiększenia konkurencyjności poprzez zapewnienie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz tworzenie miejsc pra-

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

⁴ Tamże. Zob. także: Dz.U. L nr 243 z 4.8.2006 r. (indykatory podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla celów „Konwergencja” i „Konkurencyjność regionalna oraz zatrudnienie”, a także orientacyjny podział środków przydzielonych państwom członkowskim na zobowiązania wynikające z celu „Europejska współpraca terytorialna” na lata 2007–2013).

cy. Należy tu przypomnieć pierwotną koncepcję Strategii Lizbońskiej⁵, której celem było stworzenie w Europie w perspektywie do roku 2010 „najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do trwałego rozwoju, tworzącej większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującej się większą spójnością społeczną”.

W odnowionej Strategii Lizbońskiej nie mówi się już o przekształceniu do 2010 r. zjednoczonej Europy w najbardziej konkurencyjną gospodarkę na świecie. Nowe cele stawiane przez Komisję Europejską krajom członkowskim są bardziej realne, m.in.: osiągnięcie 3-procentowego tempa wzrostu gospodarczego, stworzenie 6 milionów nowych miejsc pracy w ciągu 5 lat, otwarcie rynku usług we Wspólnocie oraz zwiększenie wydatków na badania i rozwój (B+R)⁶.

W latach 2007–2013 polityka spójności ma być filarem realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej, w związku z czym przyjęto, że programy współfinansowane przez politykę spójności powinny dążyć do osiągnięcia następujących celów:

1. Poprawa atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast (poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie potencjału środowiskowego);

2. Działania na rzecz innowacji, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy (poprzez zwiększenie zdolności badań naukowych i innowacji, w tym technologii informacyjnych i komunikacyjnych);

3. Tworzenie lepszych miejsc pracy i większej ich liczby (poprzez zachęcanie większej liczby osób do pracy lub przedsiębiorczości, poprawę możliwości przystosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki).

Uwzględniono także specyficzną sytuację miast w realizacji polityki spójności, poprzez sformułowanie sugestii co do kierunków i metod ich rozwoju, w zależności od potrzeb i z zastrzeżeniem, że nie istnieje jedna słuszna droga prowadząca do rozwoju obszarów miejskich⁷.

W tym celu państwa członkowskie zostały zobowiązane do przeznaczenia na realizację działań bezpośrednio przyczyniających się do osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej odpowiednio: 60% całości środków polityki spójności w ramach celu „Konwergencja” oraz 75% – w ramach celu „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” (tzw. *earmarking*).

⁵ Strategia Lizbońska została przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2000 r. Jest długofalowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego UE. Początkowo obejmowała dwa filary: ekonomiczny i społeczny. Na szczycie w Goteborgu w czerwcu 2001 r. dodano do niej jeszcze jeden filar – ekologiczny.

⁶ Dane o osiągnięciu założonych wskaźników można znaleźć na stronie: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/100800.html> (dostęp: 10.02.2009).

⁷ Komisja przyjmuje kluczowe propozycje mające pomóc europejskim regionom w jak najlepszym wykorzystaniu polityki spójności; Bruksela, 13.07.2006, IP/06/983, MEMO/06/280.

Unia Europejska do osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej przyjęła wytyczne Wspólnoty dla spójności, określając indykatywne ramy interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, z uwzględnieniem innych polityk Wspólnoty w celu promowania jej harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju⁸. Dokument wspólnotowy wyznaczył ogólne priorytety polityki spójności na lata 2007–2013, które powinny być uwzględniane w planach rozwoju opracowywanych w poszczególnych krajach członkowskich UE.

3. Polityka rozwoju 2007–2013 w Polsce

Polska w świetle celów aktualnej polityki spójności jest największym obszarem problemowym Unii Europejskiej i zarazem największym beneficjentem środków unijnego budżetu. Zaliczana do najbiedniejszych państw członkowskich UE, Polska odnotowała w ciągu ostatnich lat znaczny postęp w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego, w tym m.in. przyspieszenie wzrostu gospodarczego, wzrost zatrudnienia, zmiany struktury wykształcenia mieszkańców na korzyść zwiększenia się liczby absolwentów szkół wyższych, a także zmniejszenie się liczby osób zatrudnionych w sektorze rolnictwa.

Na podstawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia⁹ (NSRO) realizowanych jest kilka programów operacyjnych stanowiących w pewnym zakresie kontynuację sektorowych programów operacyjnych realizowanych w latach 2004–2006. Są to:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) – 27,9 mld euro;
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) – 9,7 mld euro;
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – 8,3 mld euro;
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) – 2,3 mld euro;
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT) – 0,5 mld euro;
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PEWT) – 0,7 mld euro;
- 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO) – 16,6 mld euro.

Zaproponowany system programów operacyjnych, które w większości mają charakter horyzontalny, a nie regionalny, tylko częściowo realizuje ideę decentralizacji polityki rozwoju. Rzeczywista wartość środków unijnych w dyspozycji polskich władz regionalnych w latach 2004–2006 wyniosła ponad 2,9 mld euro, czyli ok. 25% całości nakładów na politykę spójności. Natomiast w latach 2007–2013 w ramach RPO regiony dysponują sześciokrotnie wyższą kwotą – ponad 16,6 mld euro, co stanowi ok. 1/4 ogółu środków europejskich. Jeżeli uwzględni się także inne programy, w których władze regionalne zaangażowane będą w proces zarządzania

⁸ Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE).

⁹ W Polsce używana jest też nazwa Narodowa Strategia Spójności na lata 2007–2013.

środkami, to udział ten wzrasta do ponad 1/3¹⁰. Dotyczy to 16 regionalnych programów operacyjnych (24,9%), Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (3,4%) oraz wydzielonej części środków z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (10,6%)¹¹. Pozostała część środków europejskich, czyli blisko 2/3 z ogółu NSRO, wdrażana będzie w Polsce na poziomie scentralizowanym. Wynika z tego, że w dalszym ciągu mamy do czynienia ze scentralizowanym systemem zarządzania środkami unijnymi w Polsce. Pozostaje to w pewnej sprzeczności z traktatową zasadą subsydiarności.

Przekazanie samorządom województw ok. 1/3 części środków unijnych powinno w większym stopniu wpłynąć na możliwość zaspokojenia potrzeb rozwojowych społeczności lokalnych i przyczynić się w znacznym stopniu do poprawy spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Wiele w tym zakresie zależy od inicjatyw prywatnych i samorządowych, które będą decydowały o efektywności wykorzystania tych środków. Z drugiej jednak strony realizacja 16 RPO stanowi ogromne wyzwanie dla zarządów województw, ponieważ po raz pierwszy występują one w roli Instytucji Zarządzających. Przyjęta przez rząd formuła podziału środków spowodowała, że w porównaniu do poprzedniego okresu programowania udział poszczególnych województw w alokacji nie zmienił się zasadniczo (np. w przypadku województwa zachodniopomorskiego czy małopolskiego okazał się taki sam). Województwo śląskie zdecydowanie dominowało, i nadal dominuje, w ogólnej alokacji środków przyznanych na realizację zarówno ZPORR, jak i RPO, a najmniej środków ponownie przypadło województwu opolskiemu.

Model prowadzonej przez Polskę polityki regionalnej 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 nie potwierdza ciągłości i kontynuacji w tym zakresie.

4. Uwzględnienie celów Strategii Lizbońskiej w programach operacyjnych

Na wstępie należy podkreślić, że kolejna nowelizacja ustawy o samorządzie województwa wprowadziła zapisy podkreślające znaczenie regionalnych programów operacyjnych jako najważniejszych instrumentów realizacji strategii rozwoju województw, a przez to kreowania polityki rozwoju w wymiarze intraregionalnym¹².

Zadaniem RPO jest realizacja zapisów strategii rozwoju województwa w zgodzie z wytycznymi Narodowej Strategii Spójności (NSS) oraz Narodowych Strate-

¹⁰ Z bilansu środków europejskich zaangażowanych do realizowania NSRO wynika, że ponad 1/3 środków będzie wykorzystywana bezpośrednio w sposób zdecentralizowany przez regiony (ok. 36%); *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 120.

¹¹ Tamże.

¹² Nowelizacja z dnia 6 grudnia 2006 r. ustawy o samorządzie województwa.

gicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013, wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Strategia RPO odzwierciedla także priorytety rozwoju Unii Europejskiej zawarte w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty na lata 2007–2013 oraz w odnowionej Strategii Lizbońskiej. W NSRO 2007–2013 zakłada się, że „każdy z RPO będzie miał podobny układ, natomiast ich zawartość (w tym zawartość przedsięwzięć) i środki finansowe będą określane na poziomie regionalnym”¹³. W dalszej części dokumentu przyjęto zapis, że dopuszcza się możliwość realizacji w ramach RPO priorytetów charakterystycznych dla poszczególnych województw. Znajduje to potwierdzenie w liczbie obszarów wsparcia wskazanych jako priorytetowe w poszczególnych RPO (od 6 – woj. lubuskie, do 10 – woj. śląskie, dolnośląskie i pomorskie, przeważnie 7–8 – w przypadku dziesięciu województw). Należy jednak podkreślić, że wskazane obszary wsparcia wynikają przede wszystkim z wyzwań sformułowanych w strategii rozwoju poszczególnych województw i są odpowiedzią na główne problemy tam zidentyfikowane, dzięki diagnozie prospektywnej i analizie SWOT¹⁴.

Zarządy województw wpisały do regionalnych programów operacyjnych zadania ustawowe jako przedsięwzięcia, których realizacja może być dofinansowana ze środków europejskich. Jednocześnie na uwagę zasługuje to, że wszystkie zadania spoczywające na władzach regionalnych są spójne z politykami horyzontalnymi Unii Europejskiej w zakresie: środowiska, równości szans, społeczeństwa informacyjnego, polityki konkurencji i zamówień publicznych.

Interwencje w ramach NSRO mają raczej na celu wpływ na długoterminowy potencjał gospodarki po stronie podaży. Są to tzw. efekty podażowe pojawiające 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, w ten sposób zwiększając wydajność czynników produkcyjnych oraz zmniejszając koszty produkcji i kapitału¹⁵.

W ten sposób interwencje w ramach NSRO mają na celu poprawę globalnych zasobów infrastruktury publicznej oraz ludzkiego kapitału, jak również zasobów

¹³ Zob.: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013...*, dz. cyt., s. 101.

¹⁴ E. Pancer-Cybulska, *Strategie rozwoju województw jako podstawa regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013*, w: *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej w początkach XXI wieku*, red. A. Rączaszka, A. Barteczka i A. Lorek, Wydaw. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.

¹⁵ J. Bradley, J. Zaleski, *Wyniki modelowania wpływu funduszy strukturalnych i funduszu spójności na gospodarkę polską przy zastosowaniu polskiej implementacji modelu HERMIN*, podają za: M. Sobiecki, *Ocena Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013*, rozprawa doktorska, maszynopis, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2010.

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.

Struktura środków RPO zapewnia także realizację zapisów odnowionej Strategii Lizbońskiej, o czym już wcześniej wspomniano.

Strategii Lizbońskiej nie należy traktować jako schematu, który można przenieść na poziom rozwoju wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej. By móc osiągnąć te cele, trzeba podjąć szereg działań wykraczających poza kompetencje Wspólnoty, a które wchodzą w zakres kompetencji narodowych, jak np. polityka społeczna, polityka zatrudnienia. W tym celu nowa Strategia Lizbońska stanowić miała ramy do stworzenia strategii narodowych. Dla Polski został stworzony dokument pod nazwą Krajowy Program Reform 2005–2008, w którym rząd zobowiązał się podjąć wiele zadań mogących realizować podstawowe cele odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Na podkreślenie zasługuje zapis NSRO, zgodnie z którym dla wzmocnienia komplementarności celów polityki gospodarczej, społecznej i spójności Polska przeznaczy na cele związane ze Strategią Lizbońską co najmniej 60% wydatków ponoszonych w ramach wszystkich programów operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013 w zakresie celu „Konwergencja”¹⁶. Stopień zaangażowania poszczególnych programów w realizację celów określonych w Krajowym Programie Rozwoju wynosi 95% w przypadku PO Innowacyjna Gospodarka. Nieco mniejszy jest w odniesieniu do PO Kapitał Ludzki (83%) oraz PO Infrastruktura i Środowisko (67%). Jeśli chodzi o pozostałe programy operacyjne stanowiące narzędzia realizacji NSRO, czyli PROW oraz 16 RPO, to ich zaangażowanie przewidziano na poziomie 44–42%. Daje to ogólny wskaźnik 63,9% środków NSRO dedykowanych celom rozwojowym zawartym w Strategii Lizbońskiej¹⁷.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poinformowało urzędy marszałkowskie, że analizy programów operacyjnych wskazują na przeznaczenie przez Polskę 62% nakładów (ze środków polityki spójności w ramach NSRO – cel „Konwergencja”) na działania przyczyniające się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Należy podkreślić, że na realizację celów Strategii Lizbońskiej przyznano nie mniej niż 40% z ogółu środków europejskich przewidzianych na finansowanie programu. Tym samym RPO i pozostałe programy operacyjne w Polsce w założonym stopniu będą realizowały wyznaczone cele zaktualizowanej Strategii Lizbońskiej.

Komisja Europejska na okres programowania 2007–2013 przyjęła 59 kategorii interwencji w różnych obszarach gospodarki w celu efektywnego monitorowania funduszy europejskich zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach członkowskich.

¹⁶ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...*, dz. cyt., s. 41.

¹⁷ Tamże, s. 121.

Dla zobrazowania różnic w alokacji środków w ramach 16 RPO obliczono przeciętną wojewódzką strukturę alokacji w odniesieniu do 10 priorytetów (celów). Uwzględnione priorytety i przeciętna wojewódzka struktura alokacji kształtują 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%).

Z powyższego wynika, że najwięcej środków przekazano na transport (26,92%), przedsiębiorstwa i innowacyjność (24,35%) oraz na ochronę środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne (10,49%). Wahania w odniesieniu do poszczególnych priorytetów są istotne, np. przy średniej prawie 27% w dziedzinie transportu województwo warmińsko-mazurskie przeznaczają na ten cel prawie 34%, a dolnośląskie – ok. 19% alokacji. Jest to zdecydowanie najniższa alokacja środków na transport spośród wszystkich RPO. Kolejne miejsce w procentowej strukturze alokacji zajmuje sektor MSP (24,35%): najmniejsza alokacja to ok. 21% (pomorskie, lubuskie, łódzkie), a najwyższa – prawie 33% (opolskie). W zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zagrożeniom w regionie nie ma wyraźnych rozpiętości w alokacji środków. Jedynie województwo zachodniopomorskie nie przekroczyło na ten cel 5% ogółu środków, podczas gdy podkarpackie ma wskaźnik nieco powyżej 17%. W przypadku priorytetu miasta (6,78%) największa alokacja dotyczy województwa śląskiego (14,8%), a najmniejsza – mazowieckiego (4,08%). Równie duże zróżnicowanie dotyczy turystyki i kultury: najniższa alokacja występuje w woj. podkarpackim (3,53%), a najwyższa – w podlaskim (14,43%).

5. Podsumowanie

Powyższe rozważania dotyczą dostosowań polityki rozwoju w Polsce do warunków wynikających z integracji z Unią Europejską. Na pierwszy plan wysuwa się kwestia wypełniania warunków niezbędnych do efektywnego korzystania ze środków europejskich – funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Kształtowanie systemu polityki rozwoju w Polsce jest w tym kontekście sprawą bardzo ważną z powodu konieczności sprostania wszystkim zasadom i standardom UE. Można stwierdzić, że zostały stworzone warunki dla zwiększania zakresu samodzielności województw i decentralizacji polityki rozwoju, ale programowe ograniczenia formalne i przede wszystkim uwarunkowania realne, m.in. wciąż bardzo duży dystans (zwłaszcza infrastrukturalny), uzasadniają stosowanie właściwie jednakowych strategii działań we wszystkich województwach. Stąd też duże podobieństwo struktury RPO, które miały być zindywidualizowane, stanowiąc wyraz specyfiki rozwoju poszczególnych województw. Potwierdzeniem są też spostrzeżenia wynikające z badania związków polityki spójności ze Strategią Lizbońską. Można je łatwo wyjaśnić w sferze koncepcyjnej, ale w sferze realizacyjnej prowadzą do dylematów, a czasem wręcz sprzeczności. Dotyczy to regionów opóźnionych w rozwoju, objętych obecnie celem „Kon-

wergencja”. Zależności między celami Strategii Lizbońskiej a polityką spójności są w tych regionach szczególnie złożone ze względu na skalę i charakter ich potrzeb rozwojowych. Wobec niewystarczających środków finansowych na realizację polityki spójności, zasadniczego znaczenia nabiera ustalenie struktury jej priorytetów. Wybór między budową gospodarki opartej na wiedzy a budową infrastruktury techniczno-ekonomicznej nie jest prosty, chociaż wydaje się oczywisty wobec wyzwań rozwojowych XXI w. Znajduje to potwierdzenie w strukturze alokacji RPO.

Literatura

1. Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE).
2. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
3. Pancer-Cybulska E., *Strategie rozwoju województw jako podstawa regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013*, w: *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej w początkach XXI wieku*, red. A. Rączaszka, A. Barteczka i A. Lorek, Wydaw. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
5. Sobiecki M., *Ocena Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013*, rozprawa doktorska, maszynopis, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2010.
6. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES 2007–2013 IN THE LIGHT OF DEVELOPMENT POLICY IN POLAND

Summary: The law on rules concerning conducting development policy facilitates its further decentralization, the symptom of which is ability to formulate specific aims of development in Regional Operational Programmes (RPO). The analysis of RPOs leads to the conclusion that after taking into consideration guidelines imposed on regions by National Strategic Reference Framework and Lisbon Strategy, the structure of these programmes do not differ considerably. The degree of development policy decentralization has not increased significantly in reference to the previous programme period, what was the assumption for effective implementing of European means in the years 2007–2013.