

Justyna Sokołowska – Woźniak *
Dariusz Woźniak **

CELE STRATEGII LIZBOŃSKIEJ W REGIONALNYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH

LISBON STRATEGY GOALS IN REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES

Summary

One of the most important policy issues in many parts of the world is the transformation of economies into knowledge driven economies. The concept of knowledge economy is given the highest priority also in the European Union's socio-economic agenda (the Lisbon Strategy launched in 2000 and renewed in 2005). The purpose of this paper is to present how Lisbon Strategy influences the allocation of cohesion funds aimed at Polish regional development.

The article consists of three parts. First section reviews the goals of the Lisbon Strategy. In the second part the regional operational programmes for Voivodships are described. The third part contains the analysis of the allocation of the Polish Voivodships' operational programmes funds per categories connected with the Lisbon Strategy objectives for the cohesion policy programming period 2007-2013.

1. Uwagi wstępne

Obecna era rozwoju kapitalistycznego określana jest mianem „gospodarki opartej na wiedzy”, czyli takiej, gdzie produkcja, absorpcja czy rozprzestrzenia-

* mgr, Katedra Ekonomii, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu.

** dr, Katedra Ekonomii, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu.

nie się wiedzy stanowi główny czynnik konkurencyjności i rozwoju gospodarek na różnych szczeblach. Celem polityki większości krajów, czy wspólnot krajów stało się więc wspieranie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, poprzez zwiększanie inwestycji w działalność badawczo-rozwojową, innowacyjność, czy edukację. Na szczeblu polityki Unii Europejskiej przykładem jest Strategia Lizbońska (SL), która za cel wskazuje stworzenie „najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy do 2010 roku”. Również w odnowionej Strategii Lizbońskiej, której celem głównym jest wzrost i zatrudnienie, do priorytetowych działań zalicza się wspieranie wiedzy, innowacji i kapitału ludzkiego. Założenia SL znajdują swoje odzwierciedlenie w kształtowaniu polityki UE na różnych szczeblach.

W ostatnim czasie na popularności zyskał pogląd, że realizacja celów Strategii wymaga podniesienia konkurencyjności wszystkich regionów UE. Konieczne jest więc zaangażowanie lokalnych i regionalnych aktorów (władz lokalnych, instytucji badawczych, innowacyjnych przedsiębiorstw, wykwalifikowanej siły roboczej) w proces transformacji regionów w regiony oparte na wiedzy [CEC 2007].

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie wpływu Strategii Lizbońskiej na alokację funduszy spójności w ramach regionalnych programów operacyjnych. W szczególności została podjęta próba odpowiedzi na następujące pytania:

- Jakie miejsce zajmują regionalne programy operacyjne w strukturze Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i jaki jest charakter podziału środków pomiędzy poszczególne województwa (czy poziom rozwoju gospodarczego ma związek z wielkością otrzymanych środków)?
- Jaką część środków RPO przeznaczono na realizację celów Strategii Lizbońskiej w poszczególnych województwach i czy poziom rozwoju gospodarczego ma związek z alokacją środków na cele SL?
- Jaka jest struktura wydatków związanych z realizacją celów SL (z punktu widzenia kategorii interwencji)?

Tekst został podzielony na trzy części: dwie opisowe, które próbują oddać istotę Strategii Lizbońskiej oraz regionalnych programów operacyjnych (RPO) oraz analityczny, badający strukturę planowanych wydatków RPO pod kątem działań przewidzianych w SL. Wnioski z niniejszego artykułu opracowano na podstawie analizy dokumentów planistycznych, aktów prawnych oraz wykorzystując techniki statystyczne (na przykład analizę korelacji).

2. Założenia Strategii Lizbońskiej

Na Szczycie w Lizbonie w roku 2000 przedstawiciele Unii Europejskiej zaprezentowali program reform społeczno-gospodarczych, powszechnie znany jako „Strategia Lizbońska”. Jej głównym celem stało się stworzenie „najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy do 2010 roku, charakteryzującej się trwałym wzrostem gospodarczym, większą harmonią (spójnością)

społeczną oraz tworzącej coraz większą ilość coraz lepszych miejsc pracy” [Presidency Conclusion, 2000]. Rewizja realizacji Strategii Lizbońskiej, potwierdzona sprawozdaniem Grupy Wysokiego Szczebla, której w listopadzie 2004r. przewodniczył Wim Kok, nie była optymistyczna. Rosnąca konkurencyjność gospodarek innych kontynentów, zwiększający się dystans pomiędzy UE a gospodarką Stanów Zjednoczonych w wielu sferach (na przykład działalności badawczo-naukowej), ale i problemy wewnętrzne, związane głównie ze starzeniem się społeczeństwa, wymuszały (i wciąż wymuszają) przeprowadzenie bardziej radykalnych reform. W dniu 2 lutego 2005 r. Komisja Europejska złożyła wniosek, którego celem stało się ożywienie Strategii Lizbońskiej. Władze UE w marcu 2005 roku na Szczycie Rady Europejskiej przyjęły dokument Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek Strategii Lizbońskiej. Głównym celem odnowionej SL jest zwiększenie udziału wydatków na badania i rozwój do 3% PKB, jak i osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 70%. Tabela 1 przedstawia 3 priorytetowe działania na poziomie europejskim i krajowym, służące realizacji celów odnowionej SL (osiągnięciu wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia).

Tabela 1. Działania priorytetowe odnowionej Strategii Lizbońskiej

Działanie priorytetowe	Obszary działań
Uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca dla inwestowania i pracy	<ul style="list-style-type: none"> • Rozszerzenie i pogłębienie wspólnego rynku • Poprawa prawodawstwa europejskiego i krajowego • Stworzenie otwartych i konkurencyjnych rynków w obrębie Europy i poza nią • Rozszerzenie i poprawa infrastruktury europejskiej
Wykorzystanie wiedzy i innowacji na rzecz wzrostu gospodarczego	<ul style="list-style-type: none"> • Wzrost i poprawa inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju • Pobudzenie innowacji, wykorzystanie ICT oraz zrównoważone wykorzystanie zasobów • Przyczynienie się do rozwoju silnej europejskiej bazy przemysłowej
Tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy	<ul style="list-style-type: none"> • Zaangażowanie większej liczby osób w aktywną działalność zawodową oraz modernizacja systemów zabezpieczeń socjalnych • Zwiększenie zdolności dostosowawczej pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy

Źródło: Commission of the European Communities, Communication to the Spring European Council, Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy, Brussels, February, COM (2005) 24.

Bardzo ważnym krokiem stało się częściowe „unarodowienie” realizacji celów Strategii Lizbońskiej¹¹ oraz wpisanie jej w nową politykę spójności (do tej pory nie było jasno sprecyzowane czy jej realizacja ma się dokonywać na

¹¹ Unarodawianie” Strategii Lizbońskiej ma umożliwić dostosowanie polityk/działań poszczególnych krajów do ich specyficznych uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

szczęblu krajowym, czy wspólnotowym). W grudniu 2005 r. Rada zdecydowała, aby pewna część środków przeznaczonych na realizację programów polityki spójności^[2] była zarezerwowana na inwestycje związane z celami odnowionej SL, w szczególności na badania, innowacje, społeczeństwo informacyjne, kapitał ludzki i rozwój biznesu, a dokładnie: 60% w przypadku regionów mniej rozwiniętych^[3] i 75% w przypadku pozostałych regionów [1083/2006, s. 25]. Nowe kraje członkowskie nie zostały zobligowane do wypełnienia tych wymogów. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013, a więc w podstawowym dokumencie określającym strategiczne priorytety naszego kraju co do realizacji polityki spójności, są widoczne powiązania z Krajowym Programem Reform na lata 2005-2008 [Krajowy Program Reform 2005], czyli dokumentem przygotowanym przez rząd Polski, zawierającym działania zmierzające do realizacji podstawowych celów odnowionej Strategii Lizbońskiej. Struktura i zakres Krajowego Programu Reform zostały oparte o przedstawiony przez Komisję Europejską Zintegrowany Pakiet Wytycznych (ZPW) na lata 2005-2008, który stanowił połączenie dwóch dokumentów: Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej (OWPG) (Broad Economic Policy Guidelines – BEPGs) oraz Wytycznych w sprawie Zatrudnienia (Employment Guidelines–EGs).

3. Regionalne programy operacyjne

W latach 2007-2013 Polska ma stać się największym beneficjentem polityki spójności UE (regionalnej, strukturalnej^[4]). Środki zaangażowane w realizację NSRO nie są jednak jedynymi środkami pochodzącymi z budżetu UE, które będą mogły wesprzeć przemiany zachodzące w naszym kraju. Wśród pozostałych wymienić należy na pierwszym miejscu alokacje wynikające ze Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej.

Na potrzeby zapewnienia spójności działań rozwojowych Polski w okresie odpowiadającym nowej perspektywie finansowej UE (2007- 2013) opracowano dokument pod nazwą Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 (SRK). Rysunek 1 przedstawia strukturę działań wykorzystujących fundusze UE w najbliższych latach oraz zarysowuje relacje pomiędzy najważniejszymi politykami (i wyrażającymi je dokumentami) Polski i UE.

Jak można zauważyć na rysunku 1 regionalne programy operacyjne (RPO) są integralną częścią NSRO. Na realizację celów polityki spójności: Konwergencja oraz Europejska Współpraca Terytorialna (na ten cel około 1% środków),

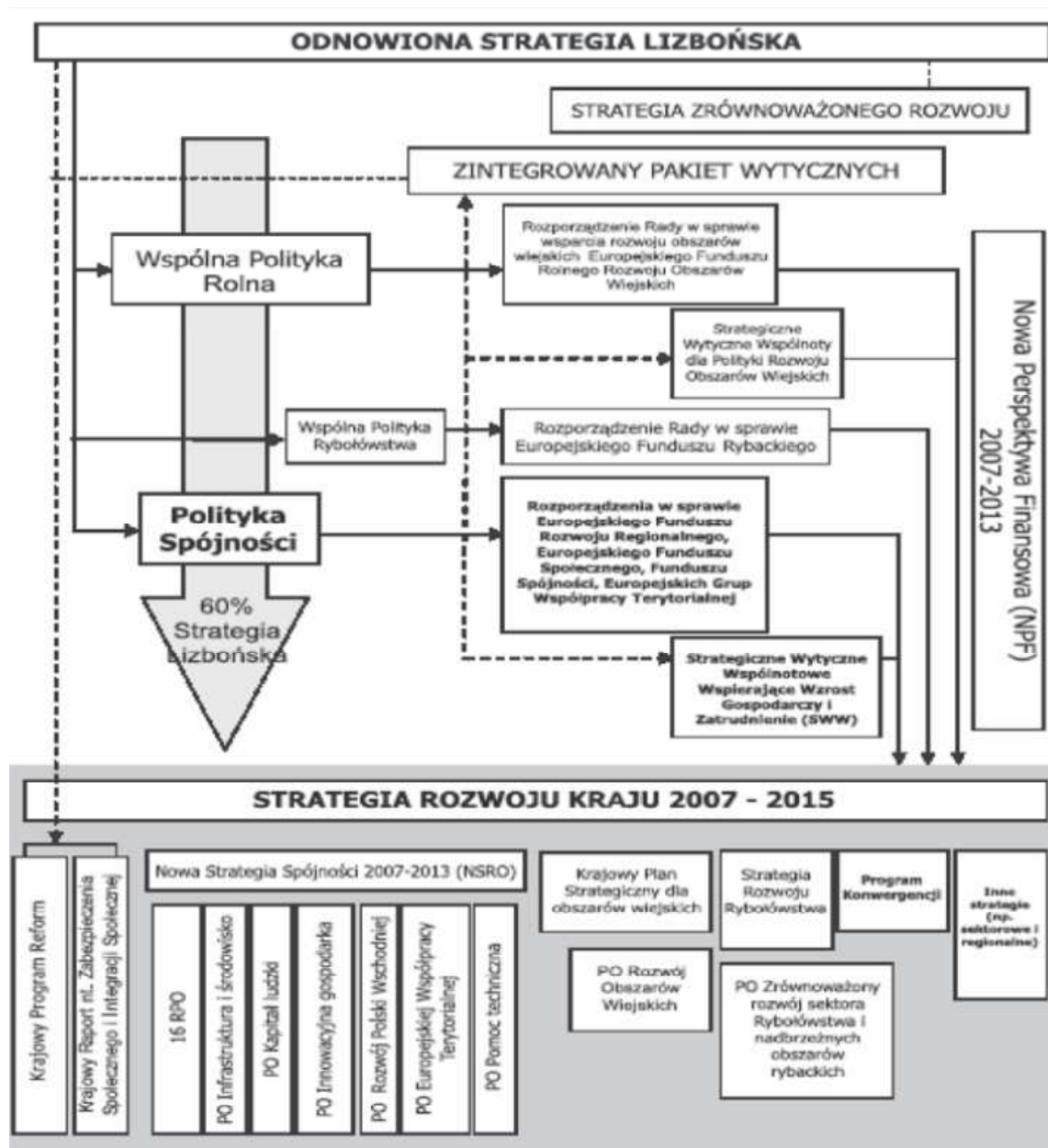
2 W okresie 2007-2013 środki na realizację polityki spójności stanowią będą 35,7% budżetu UE, czyli ok. 347,41 mld Euro.

3 Regiony państw członkowskich kwalifikujące się do wsparcia w ramach celu Konwergencja, czyli te, których PKB per capita wynosi mniej niż 75% średniego poziomu w UE (mierzonego paritetem siły nabywczej)

4 Pojęcia stosowane często zamiennie, zob. Szlachta J., Zaleski J. (2008).

przewidziano w NSRO 67,3 mld Euro współfinansowania działań rozwojowych Polski z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (52%), Europejskiego Funduszu Społecznego (15%) oraz Funduszu Spójności (33%). Do tych kwot należy doliczyć środki krajowe (oceniane na 11,9 mld Euro) oraz prywatne (szacowane na 6,4 mld Euro) ^[5].

Rysunek 1. Relacje pomiędzy głównymi dokumentami planistycznymi Unii Europejskiej i Polski w latach 2007-2013

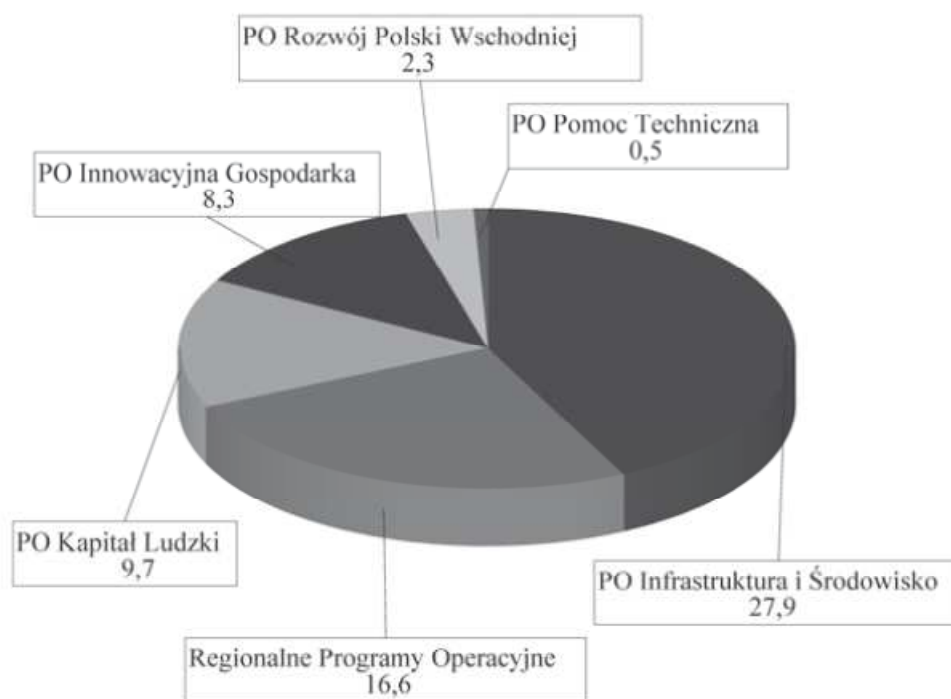


Źródło: SRK, s. 145.

5 Dane liczbowe za NSRO, s. 116.

Rysunek 2 pokazuje, że regionalne programy operacyjne są drugim, pod względem przewidywanych alokacji, programem operacyjnym (rysunek nie uwzględnia stworzonej tzw. krajowej rezerwy wykonania – 2%).

Rysunek 2. Podział środków NSRO pomiędzy poszczególne programy operacyjne



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NSRO, s 116.

Zastosowana metoda podziału środków pomiędzy poszczególne województwa została wypracowana na początku niniejszej dekady (wykorzystana została też przy przygotowaniu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwojów Regionalnych – ZPORR). Zastosowano tu następujące kryteria [NSRO, s. 118]:

- kryterium I, 80% środków zostało podzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach (uzasadnia się to zakwalifikowaniem wszystkich województw do obszarów celu Konwergencja polityki spójności);
- kryterium II, 10% środków podzielone zostało proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca w latach 2001-2003 był niższy od 80% średniego poziomu na mieszkańca w kraju (kryterium podkreśla zróżnicowanie poziomu zamożności w regionach);
- kryterium III, 10% środków przeznaczono dla powiatów, w których średnia stopa bezrobocia w latach 2003-2005 przekraczała 150% średniej kra-

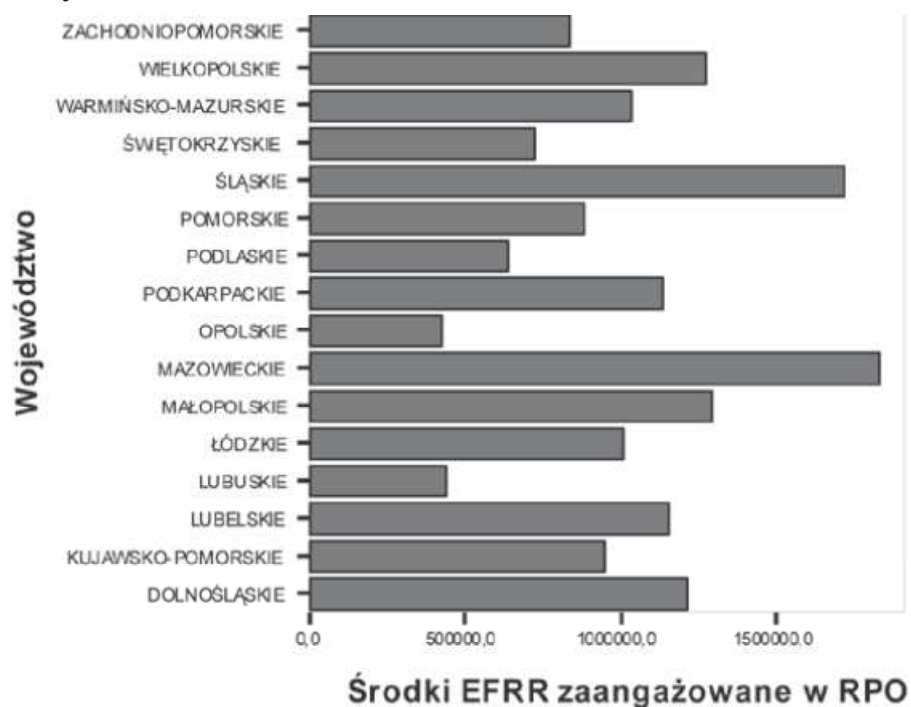
jowej (kryterium zwraca uwagę na marginalizację znaczących grup społecznych).

Rysunki 3 i 4 ilustrują podział środków EFRR pomiędzy poszczególne województwa oraz wielkość funduszy przypadająca na 1 mieszkańca. Najwięcej środków zostanie skierowanych do województw: mazowieckiego i śląskiego, najmniej otrzyma województwo opolskie i lubuskie. Z punktu widzenia środków przypadających na jednego mieszkańca największe wsparcie zaplanowano dla województwa warmińsko – mazurskiego, najmniej przypadnie województwu mazowieckiemu.

Rysunek 4 oraz kryteria II i III z wyżej wymienionych kryteriów zwracają uwagę na silnie wyrównawcze nastawienie polityki interregionalnej w naszym kraju. Ten wniosek potwierdza analiza zależności korelacyjnych pomiędzy zmienną „Wydatki RPO na mieszkańca” (wydatki EFRR), a zmiennymi charakteryzującymi poziom rozwoju gospodarczego województw („Inwestycje prywatne na mieszkańca” oraz „PKB na mieszkańca w 2005 r.”) w tabeli 2. W obydwu przypadkach znajdujemy ujemną zależność pomiędzy zmiennymi. Nie znaleziono istotnej statystycznie (wartość p przynajmniej 0,05) zależności pomiędzy środkami RPO na mieszkańca a tempem wzrostu gospodarczego regionów.

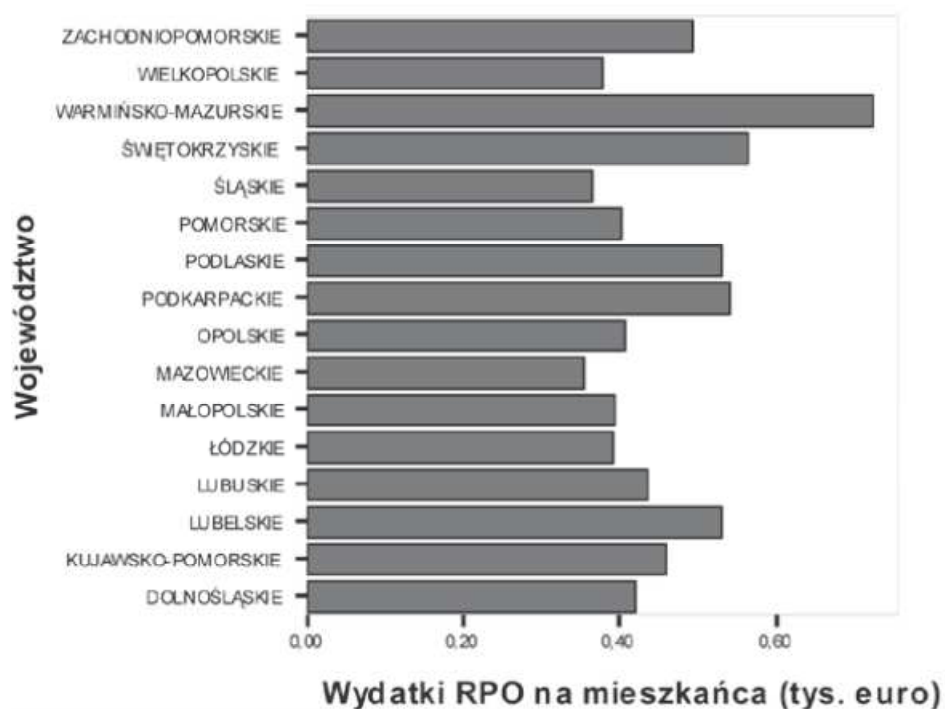
Przyznanie pięciu najuboższym (kryterium PKB per capita) województwom (warmińsko-mazurskie, lubelskie, świętokrzyskie, podkarpackie i podlaskie) specjalnego programu operacyjnego – Polska Wschodnia, jeszcze bardziej podkreśla wyrównawczy charakter polityki interregionalnej.

Rysunek 3. Podział środków UE (EFRR) pomiędzy poszczególne województwa (w tys. euro) w ramach RPO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RPO.

Rysunek 4. Współfinansowanie RPO przez EFRR, przypadające na jednego mieszkańca województwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RPO.

Tabela 2. Zestawienie wyników analizy korelacji pomiędzy wydatkami w ramach RPO na mieszkańca a zmiennymi informującymi o stopniu rozwoju gospodarczego

		Wydatki RPO na mieszkańca (tys. euro)	Przeciętna zmiana realnego PKB na mieszkańca (1995-2005)	Realne inwestycje prywatne na mieszkańca w 2005 r. (tys. zł)	Realny PKB na mieszkańca w 2005 r. (tys. zł)
Wydatki RPO na mieszkańca (tys. euro)	Korelacja Pearsona	1	-0,342	-,511(*)	-,633(**)
	Istotność (dwustronna)		0,195	0,043	0,008
Przeciętna zmiana realnego PKB na mieszkańca (1995-2005)	Korelacja Pearsona	-0,342	1	,894(**)	,779(**)
	Istotność (dwustronna)	0,195		0,000	0,000
Realne inwestycje prywatne na mieszkańca w 2005 r. (tys. zł)	Korelacja Pearsona	-,511(*)	,894(**)	1	,925(**)
	Istotność (dwustronna)	0,043	0,000		0,000
Realny PKB na mieszkańca w 2005 r. (tys. zł)	Korelacja Pearsona	-,633(**)	,779(**)	,925(**)	1
	Istotność (dwustronna)	0,008	0,000	0,000	

* Korelacja jest istotna na poziomie 0.05 (dwustronnie).

** Korelacja jest istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

Źródło: Opracowanie własne

Regionalne programy operacyjne są projektowane i zarządzane przez władzę wykonawczą województw. Stanowią one pewnego rodzaju pomost pomiędzy strategiami rozwoju województw a celami polityki nakreślonymi na poziomie krajowym i UE. Ze względu na wielkość zaangażowanych środków regionalne programy operacyjne można traktować jako najważniejszy instrument polityki intraregionalnej w Polsce ^[6].

Działania podejmowane w ramach RPO wpisują się w realizację strategii województw, ale punktem wspólnym działań wszystkich RPO są kwestie ob-

6 W pewnym sensie za taki instrument można uznać komponent regionalny programu Kapitał Ludzki. Autorzy są świadomi, że sposób rozdziału dostępnych środków, rozwiązania odnośnie współfinansowania programów ze środków publicznych (kontrakty) oraz sposób komunikacji (zob. wytyczne....) pomiędzy rządem a samorządami stawia wiele pytań o samorządność województw i relacje rząd – samorząd wojewódzki, jednakże nie jest to przedmiotem rozważań niniejszego artykułu.

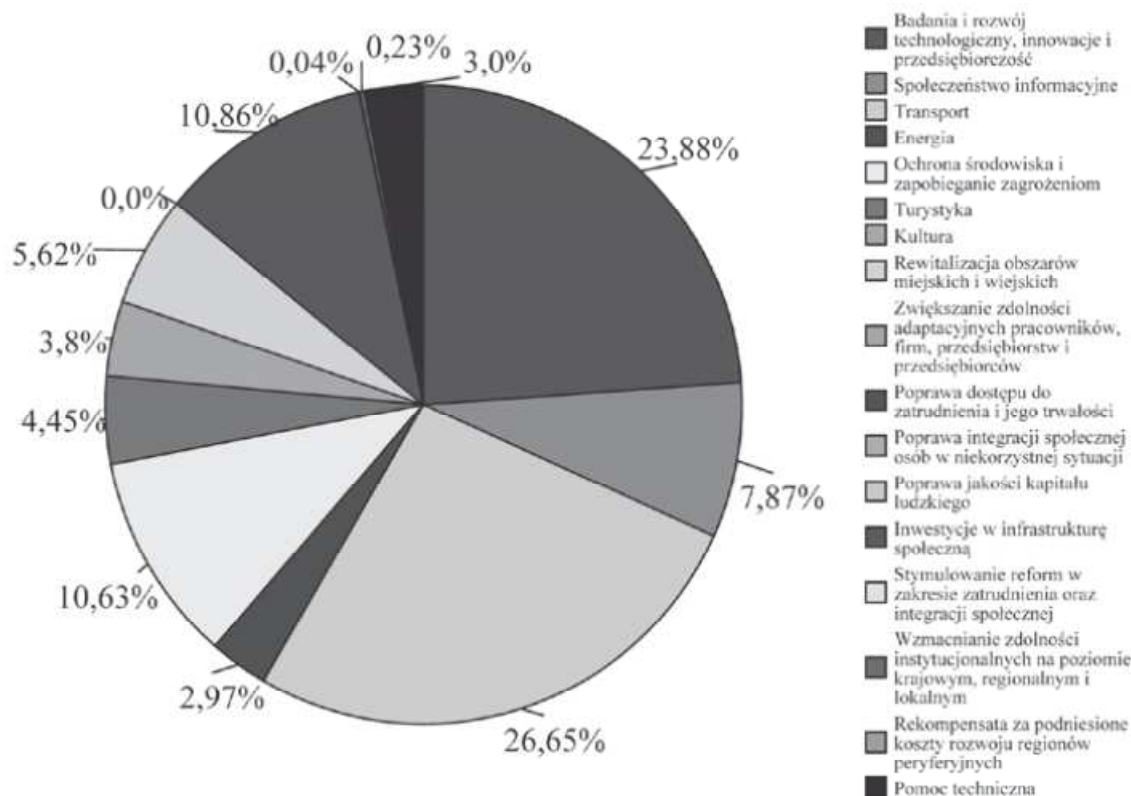
jęte rozporządzeniem 1080/2006 o EFRR [Rozporządzenie (We) 2006], gdzie w artykule 4 określono następujące priorytety:

- „badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacyjność i przedsiębiorczość, w tym zwiększanie zdolności w zakresie badań i rozwoju technologicznego, oraz ich włączenie do Europejskiej Przestrzeni Badawczej, w tym infrastruktury; pomoc na rzecz BRT, zwłaszcza w MŚP, oraz na rzecz transferu technologii; poprawę powiązań pomiędzy MŚP a placówkami szkolnictwa wyższego, instytucjami badawczymi i centrami badawczo-technologicznymi; rozwój sieci powiązań gospodarczych; partnerstwa dla biznesu i technologii grupom MŚP; oraz stymulowanie finansowania przedsiębiorczości i innowacji w MŚP za pomocą instrumentów inżynierii finansowej;
- społeczeństwo informacyjne, w tym rozwój infrastruktury łączności elektronicznej, opracowanie zawartości, usług i aplikacji na poziomie lokalnym, poprawa bezpieczeństwa dostępności do publicznych usług on-line i ich rozwój; wsparcie i usługi na rzecz MŚP w procesie wdrażania i skutecznego wykorzystywania technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) lub wykorzystywania nowych pomysłów;
- inicjatywy lokalne w zakresie rozwoju oraz wsparcie dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy, w przypadku gdy takie działania nie są objęte zakresem rozporządzenia (WE) nr 1081/2006;
- środowisko, w tym inwestycje związane z zaopatrzeniem w wodę oraz z gospodarką wodną i odpadami; oczyszczanie ścieków oraz jakość powietrza; zapobieganie pustynnieniu, kontrola tego zjawiska i walka z nim; zintegrowany system zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli; pomoc w celu minimalizacji skutków zmian klimatu; rekultywacja środowiska naturalnego, w tym skażonych terenów i gruntów, oraz rewitalizacja terenów przemysłowych; propagowanie różnorodności biologicznej i ochrony przyrody, w tym inwestycje w tereny NATURA 2000; pomoc dla MŚP w zakresie propagowania zrównoważonych wzorców produkcji, poprzez wdrażanie wydajnych systemów zarządzania środowiskiem oraz wdrażanie i stosowanie technologii zapobiegania zanieczyszczaniu środowiska;
- zapobieganie zagrożeniom, w tym opracowanie i wdrożenie planów zapobiegania i stawiania czoła zagrożeniom naturalnym i technologicznym;
- turystyka, w tym promowanie walorów przyrodniczych jako potencjału dla rozwoju zrównoważonej turystyki; ochrona i poprawa jakości dziedzictwa przyrodniczego w ramach wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego; pomoc na rzecz zwiększenia podaży usług turystycznych

- poprzez wprowadzanie nowych usług o wyższej wartości dodanej oraz wspieranie nowych, zrównoważonych rodzajów turystyki;
- inwestowanie w kulturę, w tym ochrona, promowanie i zachowanie dziedzictwa kulturowego; rozwój infrastruktury kulturalnej, wspierającej rozwój społeczno-gospodarczy, zrównoważoną turystykę i zwiększoną atrakcyjność regionu; oraz pomoc na rzecz zwiększenia podaży usług kulturalnych, poprzez wprowadzanie nowych usług o wyższej wartości dodanej;
 - inwestycje transportowe, w tym poprawę sieci transeuropejskich i połączeń z siecią TEN-T; zintegrowane strategie promocji ekologicznego transportu, które przyczyniają się do poprawy dostępności i jakości usług transportu pasażerskiego i towarowego, z myślą o uzyskaniu bardziej zrównoważonego podziału na różne rodzaje środków transportu oraz o promocji systemów intermodalnych i ograniczaniu oddziaływania na środowisko; inwestycje energetyczne, w tym poprawę sieci transeuropejskich, które przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa dostaw, integracji kwestii środowiska naturalnego, zwiększenia efektywności energetycznej oraz rozwoju energii odnawialnych;
 - inwestycje w edukację, w tym w kształcenie zawodowe, przyczyniające się do podwyższenia atrakcyjności i jakości życia;
 - inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia i infrastrukturę społeczną, które przyczyniają się do rozwoju regionalnego i lokalnego oraz podwyższenia jakości życia.”

Strukturę wydatków w ramach RPO obrazuje rysunek 5. Na kryterium podziału wybrano obszary priorytetowe interwencji, określone w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1828/2006 z dnia 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. Należy zaznaczyć, że nie wszystkie obszary przytoczone w legendzie mogą być finansowane w ramach RPO (czy raczej z EFRR; zobacz powyższe wyszczególnienie obszarów finansowanych z EFRR). Najwięcej środków ma zostać przeznaczonych na obszar Transport (26,65%) oraz Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (23,88%). Ponadto 10,86% zaplanowano na Inwestycje w infrastrukturę społeczną, 10,63% na Ochronę środowiska, 7,87% na Społeczeństwo informacyjne, a 5,62% na Poprawę jakości kapitału ludzkiego.

Rysunek 5. Podział środków RPO na realizację poszczególnych priorytetów



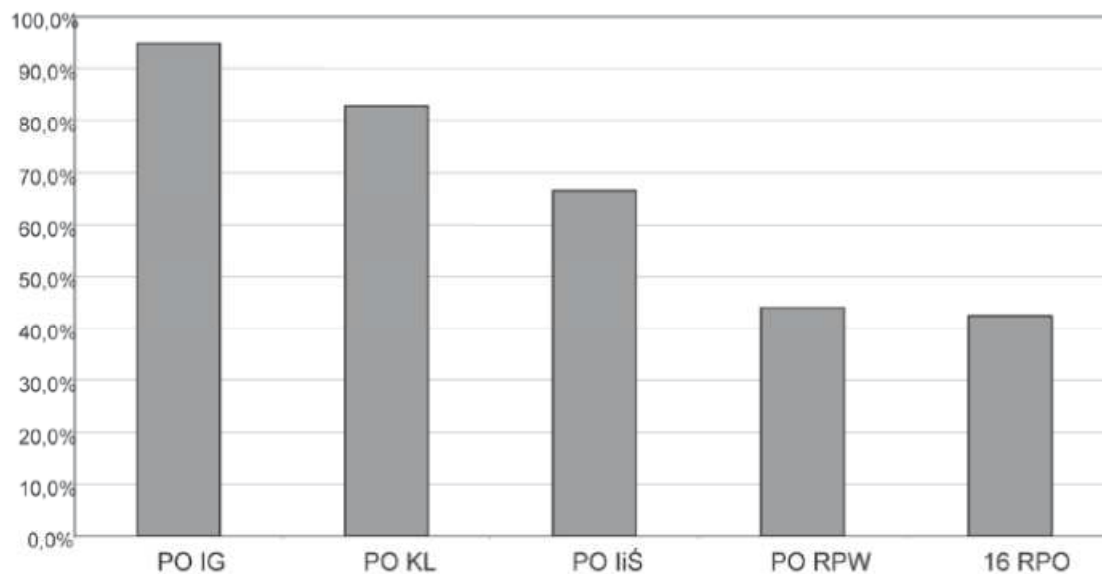
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RPO.

4. Analiza wydatków RPO w aspekcie działań w ramach realizacji Strategii Lizbońskiej

Wyznacznikiem nowej edycji polityki spójności jest znaczny wzrost udziału wydatków przeznaczonych na realizację Strategii Lizbońskiej. Do określania środków realizujących SL przyjęto kategorie wydatków wyszczególnione w załączniku do rozporządzenia (WE) 1083/2006. Wszystkich kategorii wydatków jest 86, podzielonych na 16 obszarów priorytetowych. Kategorii związanych z realizacją postulatów SL jest 47. W przypadku celu Konwergencja kategorie „lizbońskie” obejmują 65% planowanych wydatków we wszystkich 27 krajach UE. Nowe kraje członkowskie (12) zobowiązały się do przeznaczenia na kategorie „lizbońskie” średnio 59% (Polska 64%) całkowitej alokacji środków, chociaż, jak wspomniano w części opisującej Strategię Lizbońską, kraje „12” nie były zobligowane do wyznaczania jakichkolwiek pułapów (dane za: przypis, podsumowanie środków).

W ramach NSRO zdecydowanie największy udział kategorii „lizbońskich” w całości wydatków widać w programie Innowacyjna Gospodarka (95%, zob. rysunek 6). W przypadku regionalnych programów operacyjnych jest to 40% całkowitej alokacji (42% według dokumentu NSRO).

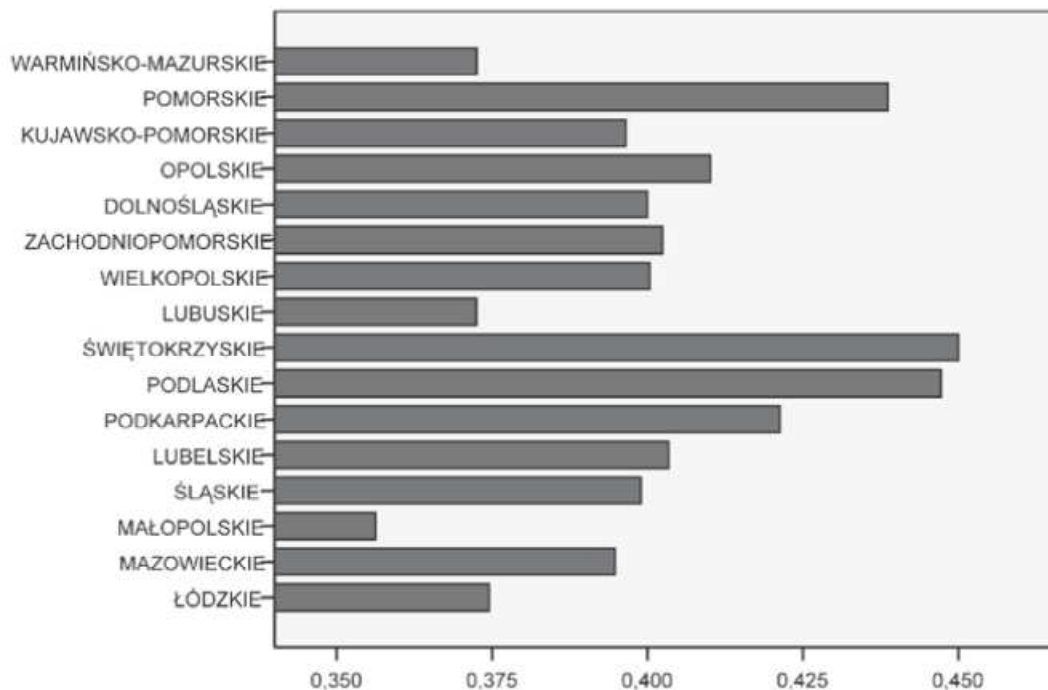
Rysunek 6. Udziały wydatków poszczególnych programów operacyjnych na kategorii „lizbońskie” w całości planowanych wydatków



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NSRO.

Na rysunku 7 zaprezentowano udziały wydatków na realizację Strategii Lizbońskiej w poszczególnych województwach. Wydatki te wahają się od ok. 36% w województwie małopolskim do 45% w województwie świętokrzyskim.

Rysunek 7. Udziały preliminowanych wydatków na realizację Strategii Lizbońskiej w całości alokacji EFRR w poszczególnych województwach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RPO.

Powstaje pytanie, dlaczego województwa wybierały średnio wartości ok. 40% całkowitej alokacji? Czy jest to odbicie zapotrzebowania na wsparcie pewnych dziedzin życia gospodarczego, wynikające z diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej województw? Odpowiedź znajdujemy w dokumencie pt. Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013 oraz innych dokumentów niezbędnych do uruchomienia Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (aktualizacja dokumentu z 17 lutego 2006 r.).

Projektowanie RPO spotkało się z następującymi ograniczeniami [MRR, s. 21]:

„Jednakże w celu zwiększenia poziomu wsparcia celów określonych w Strategii Lizbońskiej do pułapu 60% MRR określiło następujący podział środków w ramach 16 RPO:

- działania w sferze produkcyjnej (badania i rozwój technologiczny, w tym infrastruktura szkolnictwa wyższego wspierająca działalność naukowo-badawczą; innowacje; bezpośrednie wsparcie przedsiębiorców i działalność instytucji otoczenia biznesu; społeczeństwo informacyjne; odnawialne źródła energii; turystyka, w zakresie wsparcia usług świadczonych przez przedsiębiorców) – min. 40% całkowitej przyznanej alokacji,
- infrastruktura społeczna i ochrony zdrowia - max. 7% całkowitej przyznanej alokacji (w tym max. 3% na ochronę zdrowia i opiekę nad dzieckiem),
- małe projekty infrastrukturalne (niesieciowe, niekompleksowe) – max. 20% całkowitej przyznanej alokacji,
- współpraca międzyregionalna – max. 2% całkowitej przyznanej alokacji”.

Województwa miały możliwość pewnych zmian, ale obarczono to warunkiem udowodnienia, że proponowane odstępstwa „w znaczący sposób przyczynią się do rozwoju regionu”. Wytyczenie ograniczeń miało na celu możliwość osiągnięcia pułapu min. 60% alokacji środków na kategorie „lizbońskie”.

Nałożenie tych ograniczeń utrudnia interpretację pewnych zależności pomiędzy wydatkami w ramach SL a innymi zmiennymi, informującymi o rozwoju społeczno-gospodarczym (ta sama grupa, jak w tabeli 2). Stwierdzono (patrz tabela 3) istotnie statystyczną ujemną (wartość $p < 0,01$) zależność korelacyjną pomiędzy wydatkami „lizbońskimi” RPO a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego (widzianego przez zmienne: realne inwestycje prywatne na mieszkańca w 2005 oraz realny PKB na mieszkańca w 2005). Należy jednak wątpić (biorąc pod uwagę np. ogromną lukę w infrastrukturze podstawowej) w możliwą interpretację, że najuboższe województwa uznały realizację celów SL za główną determinantę zbliżenia się poziomem rozwoju do województw najbogatszych. Wyjaśnieniem tych zależności jest raczej przyjęcie powyżej opi-

sanych limitów i wyrównawczy sposób alokowania środków dla województw (wyniki są zbieżne z zależnościami pomiędzy środkami RPO na mieszkańca a zmiennymi ilustrującymi poziom rozwoju; zob. tabela 2).

Tabela 3. Zestawienie wyników analizy korelacji pomiędzy wydatkami „lizbońskimi” w ramach RPO na mieszkańca a zmiennymi informującymi o stopniu rozwoju gospodarczego.

		Przeciętna zmiana realnego PKB na mieszkańca (1995-2005)	Przeciętna zmiana realnych inwestycji prywatnych na mieszkańca (1999-2005)	Realne inwestycje prywatne na mieszkańca w 2005 (tys. zł)	Realny PKB na mieszkańca w 2005r. (tys. zł)
Wydatki na SL na mieszkańca (tys. euro)	Korelacja Pearsona	-,347	,359	-,552(*)	-,644(**)
	Istotność (dwustronna)	,188	,172	,027	,007

** Korelacja jest istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

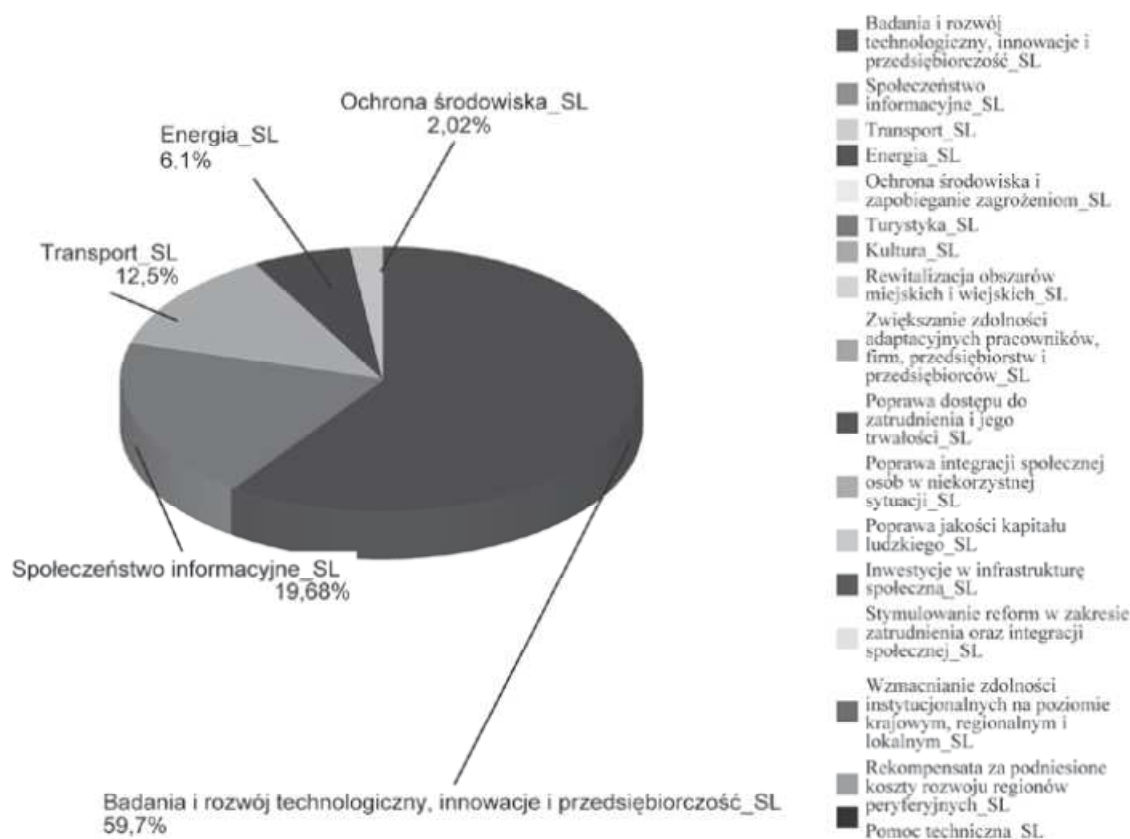
* Korelacja jest istotna na poziomie 0.05 (dwustronnie).

Źródło: Opracowanie własne.

Na zakończenie analizy środków RPO przedstawiono strukturę wydatków na SL w ramach RPO (rysunek 8).

Zdecydowanie najwięcej środków pochłonie obszar priorytetowy Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (prawie 60%). Na drugim miejscu plasuje się obszar Społeczeństwo informacyjne (prawie 20%). Wszystkie kategorie wchodzące w skład tych obszarów priorytetowych wchodzi w skład wydatków lizbońskich. W ramach RPO nie są realizowane działania z obszarów Zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, firm, przedsiębiorstw i przedsiębiorców, Poprawa dostępu do zatrudnienia i jego trwałości, Poprawa integracji społecznej osób w niekorzystnej sytuacji oraz Poprawa jakości kapitału ludzkiego. Wszystkie te obszary wypełniają cele SL, ale są finansowane przez Europejski Fundusz Społeczny (głównie w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki).

Rysunek 8. Podział środków RPO na realizację poszczególnych priorytetów SL



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RPO.

5. Uwagi końcowe

Do najważniejszych konkluzji, które nawiązują do pytań szczegółowych postawionych we wstępie, należą:

1. Wsparcie przez UE regionalnych programów operacyjnych stanowi istotną część całości funduszy przeznaczonych dla największego beneficjenta polityki spójności – Polski. Podział środków pomiędzy poszczególne województwa świadczy o wyrównawczym charakterze polityki interregionalnej (polityki centrum wobec województw).
2. Polska, chociaż nie została do tego zobligowana, zdecydowała, że ponad 60% procent wsparcia przeznaczy na obszary priorytetowe związane ze Strategią Lizbońską. Konsekwencją tego było wyznaczenie minimalnych udziałów wydatków na kategorie „lizbońskie” w regionalnych programach operacyjnych, przygotowywanych przez władze samorządowe województw.
3. Poprzedni wniosek każe z dużą ostrożnością interpretować fakt ujemnej zależności korelacyjnej pomiędzy środkami przeznaczanymi na dzia-

łania związane z realizacją Strategii Lizbońskiej a poziomem rozwoju gospodarczego województw. Nie jest to prawdopodobnie związane ze strukturą potrzeb i strategią rozwoju wspólnot regionalnych.

4. Wśród obszarów priorytetowych, zawierających kategorie „lizbońskie”, najważniejsze miejsce w RPO zajmują kategorie związane z przedsiębiorczością, innowacjami, badaniami i rozwojem technologicznym oraz budowaniem infrastruktury społeczeństwa informacyjnego (razem ponad 3/4 środków).

Do wniosków z opracowania można jeszcze zaliczyć zauważony istotny problem badawczy. Przyjęty przez Polskę sposób alokacji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej wydaje się opierać na hipotezie, że inwestowanie w gospodarkę opartą na wiedzy będzie najlepszym sposobem na szybkie zmniejszenie dystansu rozwojowego pomiędzy Polską a zamożniejszymi krajami Unii. Czy da się zweryfikować taką hipotezę i czy jest to słuszny (z punktu widzenia skuteczności i efektywności) kierunek polityki?

Literatura

1. CEC, *Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme*, Brussels, 20.7.2005 COM(2005) 330 final.
2. CEC, *Communication to the Spring European Council, Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*, Brussels, February, COM (2005) 24.
3. CEC, *Wzrost i zatrudnienie – Zintegrowane wytyczne na lata 2005-2008*, COM (2005) 141, Bruksela, 12.04.2005.
4. CEC (2007), *Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion*. Dostępny na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm
5. *Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Mr. Wim Kok, November 2004.
6. Polska. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wspierające Wzrost Gospodarczy i Zatrudnienie*. Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, maj 2007r.
7. *Presidency Conclusion*, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.
8. *Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013 oraz innych dokumentów niezbędnych do uruchomienia Narodowych*

Strategicznych Ram Odniesienia (aktualizacja dokumentu z 17 lutego 2006 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 17 lutego 2006r.

9. *Rozporządzenie (We) Nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.*
10. *ROZPORZĄDZENIE KOMISJI (WE) nr 1828/2006 z dnia 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.*
11. *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.*
12. *Rzeczpospolita Polska, Krajowy Program Reform na lata 2005-2008, projekt wstępnie przyjęty przez Radę Ministrów 5 października 2005 r., Warszawa, październik 2005.*
13. *Strategia rozwoju kraju 2007-2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006r.*
14. *Szlachta J., Zaleski J., Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013, „Gospodarka Narodowa” 3/2008.*
15. *W artykule wykorzystano dane liczbowe z części Plan finansowy wszystkich 16 regionalnych programów operacyjnych. Programy są dostępne na stronach internetowych samorządów poszczególnych województw.*