

STANOWISKO KPZK PAN

9 marca 2021 r.

Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w sprawie roli samorządu terytorialnego w programowaniu i realizacji polityki regionalnej w procesie konsultacji projektu Umowy Partnerstwa 2021-2027

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) jest komitetem problemowym, stanowiącym niezależne ciało skupiające specjalistów z różnych dyscyplin naukowych zajmujących się polityką przestrzenną i regionalną na poziomie zarówno krajowym, jak i europejskim. Od wielu lat KPZK PAN współpracuje z administracją rządową i samorządową uczestnicząc w debacie nad zakresem oraz formami regulacji i pomocy publicznej państwa. Szczególnie istotnym obszarem tej współpracy jest dyskusja na temat celów i narzędzi polityki spójności, jakie wykorzystywane są w kolejnych okresach jej programowania przez Unię Europejską (UE) i Polskę. Członkowie KPZK PAN są ekspertami naukowymi w obszarze rozwoju regionalnego i polityki regionalnej. Mają również duże doświadczenie w programowaniu oraz monitorowaniu realizacji działań polityki regionalnej przy uwzględnieniu zróżnicowanych przestrzennie uwarunkowań, jakie występują na terenie Polski.

W poprzednich stanowiskach (w tym na temat architektury programów operacyjnych w Polsce w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2021-2027¹) zwracaliśmy uwagę na wymierne korzyści zdecentralizowanego modelu prowadzenia Polityki Spójności w Polsce. KPZK PAN stoi na stanowisku, że samorząd terytorialny jest gwarantem demokracji i stanowi podstawę skutecznego zarządzania państwem. Sprawnie działający samorząd terytorialny wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy oraz poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Powinien również prowadzić politykę rozwojową uwzględniającą lokalne uwarunkowania. Znaczenie samorządu wzrasta w czasach kryzysu, a konsekwencje pandemii COVID-19 oraz ujawniające się coraz wyraźniej negatywne konsekwencje kryzysu klimatycznego z pełną mocą pokazały jego fundamentalną rolę w tworzeniu bezpiecznych i efektywnych warunków życia i pracy mieszkańców. Dlatego też zawsze powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner a nie petent. Utrzymanie zasady pomocniczości jest jednocześnie gwarancją zachowania przez Polskę bezcennego, 30-letniego doświadczenia w rozwijaniu samorządności obywatelskiej, która jest fundamentem nowoczesnego państwa demokratycznego, a zarazem redukuje ryzyko nietrafionych lub źle adresowanych interwencji publicznych.

¹ Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) z 6 kwietnia 2020 r. na temat architektury programów operacyjnych w Polsce w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2021-2027.

Uważamy, że zmieniające się uwarunkowania globalne, w tym konsekwencje ekonomiczne i społeczne pandemii COVID-19, przemawiają za zwiększeniem precyzji interwencji publicznej, w tym wsparcia Unii Europejskiej w rozpoczynającej się perspektywie finansowej 2021-2027. Problemy przestrzenne będą powoli tracić swój makroregionalny, a nawet regionalny charakter. Struktury terytorialne staną się coraz bardziej mozaikowe. Dowodzą tego m.in. badania dostępności przestrzennej wskazujące, że poprawa sytuacji transportowej stolic polskich regionów, będzie skutkowała dalszą wyraźną polaryzacją w tym zakresie, jaka wystąpi wewnątrz tych województw. Dobrze dostępne i tym samym powiązane z resztą kraju będą stolice oraz korytarze transportowe łączące je z centralną Polską, w tym zwłaszcza z Warszawą. Pozostałe obszary także poprawią poziom dostępności, ale skala zmian będzie mniejsza i wewnętrzna polaryzacja może wzrastać. Silne różnice dotyczą także dostępu do różnego rodzaju usług publicznych, w tym zwłaszcza do edukacji i ochrony zdrowia. Tym samym skala zróżnicowania terytorialnego czynników rozwoju w skali lokalnej ulega pogłębieniu. Czynniki te dodatkowo poddawane są silnej presji oddziaływania megatrendów współczesnych globalnych przemian społeczno-gospodarczych, co prowadzi do konieczności ich przemyślenia i właściwego definiowania, niezbędnego dla efektywnego adresowania zintegrowanej interwencji publicznej zorientowanej terytorialnie. Przesuwanie się nierówności terytorialnych w dół skali geograficznej jest, zgodnie z zasadą subsydiarności, silnym argumentem za zachowaniem, a nawet wzmocnieniem regionów jako podmiotów polityki spójności w kolejnych okresach programowania. Elementem działań lokalnych jest polityka miejska, która jednak powinna z założenia dotyczyć całych obszarów funkcjonalnych. W warunkach polskich, m.in. na skutek postępującej i często niekontrolowanej suburbanizacji, obszary takie kształtują się nie tylko wokół największych ośrodków. Jest to przesłanka do wzmocnienia powiązań funkcjonalnych w otoczeniu miast subregionalnych. Należy także przemyśleć możliwość instytucjonalizacji istniejących porozumień metropolitalnych i wzmocnienia ich roli w projektowaniu, a później wdrażaniu i ocenie polityki rozwoju.

KPZK PAN ponownie zwraca uwagę (uczyniliśmy to już bowiem w poprzednim przywołanym na wstępie stanowisku), że najważniejszym dorobkiem polskiej polityki regionalnej jest wpisanie na trwałe w system polityki rozwoju w naszym kraju regionalnych programów operacyjnych i nadanie samorządom województw dużej samodzielności w ich programowaniu i wdrażaniu, z poszanowaniem przez nie zasad i reguł polityki spójności. Należy przypomnieć, że początkowo mieliśmy do czynienia ze Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR) w skróconej dla Polski perspektywie 2004-2006, ze względu na wątpliwości Komisji Europejskiej do przygotowania i zdolności absorpcyjnych polskich województw. Jednak pozytywne efekty tej perspektywy budżetowej i przyjęty zdecentralizowany kierunek programowania i realizacji krajowej polityki regionalnej doprowadził do realizacji, w kolejnych dwóch perspektywach budżetowych 2007-2013 i 2014-2020, 16 regionalnych programów operacyjnych ze stopniowym zwiększaniem ich udziału w finansowaniu polityki spójności. Ten zdecentralizowany model inspirował działania w innych krajach. Dobrze, że w kolejnej perspektywie finansowej 2021-2027 będą kontynuowane regionalne programy operacyjne, które powinny obecnie stopniowo ewoluować w kierunku większej rangi instrumentów zwrotnych, których środki pozostawiane samorządom mogą stanowić uzupełnienie finansowania polityki intraregionalnej po 2027 r. Jest to szczególnie istotne dla tych polskich regionów, które stracą status regionu o PKB *per capita* poniżej 75% średniej UE.

Należy zwrócić uwagę, że w kolejnych perspektywach budżetowych UE zasada subsydiarności opierająca się na decentralizacji nie tylko kompetencji w ramach administracji publicznej, ale również zadań i ich finansowania, miała istotne odzwierciedlenie w programowaniu i wdrażaniu polityki spójności, o czym świadczą fakty stworzenia regionalnych programów operacyjnych programowanych i zarządzanych samodzielnie na szczeblu regionalnym. W latach 2007-2013 udział RPO w finansowaniu polityki spójności

w Polsce wynosił 25%, natomiast w latach 2014-2020 wzrósł do 40%. Należy podkreślić, że wzrost tego udziału nie wywoływał w wymiarze bezwzględny spadku wsparcia unijnego dla polityki rozwoju realizowanej z poziomu centralnego. Niestety obecne propozycje zawarte w Umowie Partnerstwa (UP) na lata 2021-2027 odwracają dotychczasowy decentralizacyjny kierunek reform, gdyż do regionalnych programów operacyjnych alokowano 21,2 mld euro, co stanowi 29% alokacji polityki spójności dla Polski (72,2 mld euro), a uwzględniając dotacyjne środki unijne dostępne w ramach *Recovery and Resilience Facility* i funduszu JTF, udział ten będzie jeszcze niższy i osiągnię poziom jedynie 21%. Oznacza to cofnięcie się do sytuacji z 2007 r. Zarówno w ramach funduszy polityki spójności, jak i w ramach całkowitego wsparcia unijnego dla polityki rozwoju i odbudowy po pandemii występuje regres w udziale szczebla regionalnego i lokalnego w wartościach względnych i bezwzględnych (32 mld euro vs. 21 mld euro), natomiast istotny wzrost finansowania w dyspozycji szczebla centralnego w wymiarze względnym (70,6% funduszy polityki spójności wobec 60% w poprzedniej perspektywie). Przeczy to zasadzie subsydiarności, świadczy o centralizacyjnych kierunkach polityki państwa, a także stawia bardzo duże wyzwania dla zdolności wdrożeniowych instytucji rządowych, gdyż skala projektów wdrażanych z poziomu centralnego wzrastać ma z 51,23 mld euro do 72,6 mld euro (czyli o 41,7%), nawet uwzględniając, że realizacja uzgodnionych przez Rząd RP kontraktów programowych (7,1 mld euro) będzie delegowana do wdrażania w ramach RPO. Jest to zarazem sprzeczne z wynikami badań naukowych wskazujących na źródła sukcesu polityki spójności w Polsce, które prowadzili członkowie KPZK. Zwiększona skala finansowania unijnego dla polityki rozwoju i odbudowy po pandemii powinna być raczej asumptem do wzmocnienia roli regionów we wdrażaniu polityki spójności poprzez wzrost udziału segmentu regionalnego w środkach finansowych europejskiej polityki spójności do przynajmniej 50%. Takie rozdysponowanie środków UE między szczebel centralny i regionalny w znacznym stopniu zredukowałoby ryzyko nieefektywnego wykorzystania środków UE wynikające z dużego wzrostu alokacji i pozwoliłoby na poziomie centralnym w większym stopniu skoncentrować się na wykorzystaniu środków KPO, które muszą być zakontraktowane i wydane do końca 2026 r.

Istotnym elementem dotychczasowego dziedzictwa w zakresie wykorzystania UE w Polsce (wypracowanego jeszcze w latach 2004-2006, m.in. z udziałem ministrów J. Hausnera i później G. Gęsickiej) jest transparentność w relacjach z wszystkimi partnerami, jakimi były m.in.: samorządy województw i innych jednostek samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, instytucje otoczenia biznesowego i sektor przedsiębiorstw. Efektem były m.in.: jasny i precyzyjny algorytm oraz szerokie konsultacje z regionami zasadami alokacji. W opinii KPZK przedłożony obecnie do konsultacji projekt Umowy Partnerstwa nie ujawnia w pełni algorytmu podziału środków europejskich na programy regionalne. Przekazany regionom, ministerialny dokument *Podział alokacji na programy regionalne* nie zawiera jasnego i zrozumiałego algorytmu, umożliwiającego każdemu zainteresowanemu podmiotowi i partnerowi własne przeliczenia i sprawdzenie prawidłowości przyznanej alokacji. Algorytm nie był też poddany konsultacjom i negocjacjom z regionami. Nie było także możliwości dyskusji w trakcie konsultacji społecznych przyjętej metody podziału, w tym ze środowiskiem ekspertów i gremiami naukowymi.

Na potrzeby algorytmu dokonano arbitralnego wyboru wielu parametrów oraz zastosowano czysto matematyczne i mało intuicyjne, a tym samym niemerytoryczne operacje na wartościach, w tym wprowadzano różne współczynniki korygujące i inne arbitralne mechanizmy. Jednocześnie nie wyjaśniono przyczyn proponowanej przez rząd recentralizacji zarządzania środkami z UE. W naszej opinii, ze względu na istotność i wrażliwość, przedmiotowa propozycja ministerialna powinna podlegać dalszym szczegółowym analizom, które zidentyfikują wszystkie jej skutki dla rozwoju kraju w okresie średnim i długim. Na pewno powinna być ona także przedmiotem poważnej debaty ekspertów.

Duże wątpliwości budzi też sposób rozdysponowania rezerwy 7,1 mld euro pomiędzy regiony. Jest to *de facto* ograniczanie samorządowi województwa swobody dysponowania środkami finansowymi w ramach regionalnego programu operacyjnego. Zgodnie z art. 14a *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* projekt kontraktu programowego przygotowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego na podstawie programu opracowanego przez zarząd województwa, gwarantując sobie daleko idące kompetencje w zakresie jego zawartości, skali finansowania, kontroli i monitoringu. Umieszczanie ustaleń kontraktu programowego w regionalnym programie operacyjnym ma charakter czysto techniczny, gdyż sposób jego ustanowienia i poziom niezależności samorządu województwa jest diametralnie inny niż teoria i praktyka regionalnych programów operacyjnych. Z wyżej wymienionych powodów rozdysponowanie rezerwy 7,1 mld euro powinno być raczej zaliczone do alokacji centralnej, tak jak to ma miejsce w przypadku programu operacyjnego dla Polski Wschodniej, gdzie występują bardzo podobne mechanizmy jego tworzenia i wdrażania jak w zapisach ustawowych dla kontraktu programowego. Umieszczanie kontraktu programowego w regionalnym programie operacyjnym stwarza wrażenie podwójnego wkładu własnego na poziomie regionalnym: z tzw. środków do rozdysponowania na późniejszym etapie (rezerwy 7,1 mld EUR) i ze środków własnych, tym samym oznacza to praktycznie brak współfinansowania z puli rządu.

KPZK PAN z niepokojem patrzy na zmiany dotyczące terytorialnego wymiaru Umowy Partnerstwa. W poprzedniej perspektywie finansowej (2014-2020) terytorialne podejście było realizowane przez 16 regionalnych programów operacyjnych i program operacyjny dla Polski Wschodniej jako program wdrażany centralnie. Podstawowym rozpoznany problemem uznanym również na poziomie Komisji Europejskiej był słabszy niż w innych częściach kraju rozwój społeczno-gospodarczy regionów Polski Wschodniej, jednocześnie peryferyjnych w sensie bliskości granic zewnętrznych UE. Zupełnie odmienna sytuacja ma miejsce obecnie. Efekt statystyczny związany z *Brexitem*, a także dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy spowodowały, że do regionów „przejściowych” zostały zakwalifikowane województwa dolnośląskie i wielkopolskie. Podzielenie województwa mazowieckiego na dwa obszary typu NUTS 2 sprawiło, że region warszawski znalazł się w grupie obszarów rozwiniętych o PKB *per capita* powyżej średniej unijnej. Ma to duże znaczenie dla alokacji funduszy europejskiej polityki spójności dla Polski i może stanowić barierę wykorzystania polskiego potencjału wiedzy i badań. Podział ten, będąc korzystny dla powiatów nowego pozastołecznego NUTS 2, może rodzić istotne wyzwania dla spójności województwa. Stawia też w trudnej sytuacji słabiej rozwinięte podregiony warszawski wschodni i zachodni zaliczone wraz ze stolicą do NUTS 2 stołecznego, w którym finansowanie z UE zostanie radykalnie zmniejszone (ok. 10% alokacji dla województwa mazowieckiego). W tej sytuacji należałoby rozważyć zastosowanie mechanizmu elastycznościowego, tak aby zwiększyć zasilanie w środki UE dwóch wymienionych podregionów. W przeciwnym razie mogą pojawić się negatywne konsekwencje dla spójności całego Mazowsza, w szczególności układów funkcjonalnych (przestrzennych i gospodarczych), w tym powiązań komunikacyjnych.

Jednocześnie należy zauważyć, że polskie regiony „przejściowe” w 2019 r. tylko nieznacznie przekroczyły górną granicę największej szczodrości europejskiej polityki spójności wynoszącej 75% PKB *per capita* UE (Dolny Śląsk – 79,9%, Wielkopolska – 79,2%) i ich PKB *per capita* tylko nieznacznie przewyższa kolejne województwa: śląskie (74,7%) i pomorskie (71,1%). Dodatkowo w tych województwach występują obszary o znacznych opóźnieniach strukturalnych, które wymagają stymulacji w ramach polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Uzasadnia to wdrożenie mechanizmów przejściowych, znanych z praktyki polityki spójności, wspierających regiony tracące kwalifikowalność interwencji w danym typie obszarów problemowych. Z tego powodu terytorialne aspekty nowej UP na lata 2021-2027 nabierają szczególnie istotnego charakteru.

Jednoznacznie opowiadamy się za zwiększeniem ogólnej roli samorządów terytorialnych we wdrażaniu polityki spójności w okresie 2021–2027. Trzeba podkreślić, że decentralizacji i wzmacnianiu współpracy rząd – samorząd wojewódzki w realizacji UP powinno towarzyszyć dalsze pogłębianie współpracy na linii samorząd województwa – samorządy lokalne. Dobrym i sprawdzonym instrumentem są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (tzw. ZIT-y), które powinny być rozwijane i szerzej wykorzystywane w okresie perspektywy budżetowej 2021–2027 także w otoczeniu ośrodków subregionalnych. Wskazywane przez projekt UP inne instrumenty terytorialne ukierunkowane na krajowe i regionalne obszary strategicznej interwencji powinny być jak najszybciej konkretyzowane, w tym także kategoria IIT (Inne Inwestycje Terytorialne) rozwinęta szerzej w projekcie UP.

KPZK PAN zwraca uwagę na stopniowo zachodzącą zmianę proporcji dostępnych środków UE na rzecz tych miękkich. Powinno to być traktowane jako szansa a nie bariera rozwoju. Oznacza to potrzebę przygotowania stosownego gruntu w obecnej perspektywie finansowej. Dlatego uważamy, że istotnym wyzwaniem dla Polski jest efektywne uruchomienie przynajmniej 25% środków EFRR na Cel 1 bardziej inteligentna Europa – innowacyjna transformacja gospodarcza w zakresie: innowacji, wsparcia MSP, cyfryzacji oraz jakości siły roboczej. Ponieważ obszar regionu Stołecznego Warszawskiego skupia ponad 30% tego potencjału innowacyjnego Polski, sektora B+R itd. osiągnięcie tych wygórowanych wskaźników wymaga zaangażowania potencjału przede wszystkim Warszawy i innych ważnych ośrodków akademickich. Jednocześnie mało zasadne jest alokowanie środków na programy regionalne zgodnie z zasadą – im mniejsze nakłady *per capita* na B+R – tym większa alokacja finansowa (parametryzacja alokacji dla CP1), gdyż oznacza to w dużej mierze alokowanie tym większych środków im słabszy jest potencjał bazy innowacyjnej, co będzie prowadziło do ich marnotrawstwa.

KPZK PAN w obliczu mnogości instrumentów interwencyjnych oraz źródeł ich finansowania zapowiadanych do wykorzystania w okresie 2021–2027 w zakresie polityki rozwoju podkreśla konieczność zintegrowanego i terytorialnie wrażliwego (biorącego pod uwagę zróżnicowania w kapitale terytorialnym) podejścia do programowania i realizacji planowanych działań. Tylko w ten sposób można poprawić efektywność udzielanego wsparcia i stworzyć warunki do kształtowania efektów synergicznych, z jednoczesnym eliminowaniem możliwości podwójnego finansowania oraz brakiem programowej koordynacji realizowanej interwencji.

Zwracamy uwagę, że Polska jest największym beneficjentem europejskiej polityki spójności zarówno w latach 2014–2020, jak i w okresie 2021–2027, a także pozostanie nim w latach 2028–2034. Jakość decentralizacji europejskiej polityki spójności w Polsce powinna pozostać wyznacznikiem i odniesieniem reform wprowadzanych w poszczególnych krajach i w całej Unii Europejskiej. Dlatego niezbędne jest kreatywne stanowisko Polski, będące wkładem do kształtowania przyszłości europejskiej polityki spójności, a także obrony terytorialnego ukierunkowania interwencji strukturalnej UE w kolejnych dekadach.

Podsumowując KPZK PAN zauważa, że przedstawiony projekt Umowy Partnerstwa, chociaż zachowuje rolę regionów w realizacji polityki spójności, to wymaga zmian zmierzających do zwiększenia alokacji środków europejskich na poziomie regionalnym oraz do zapewnienia transparentnych i uwzględniających specyfiki terytorialne zasad podziału środków między województwami. Uważamy, że dorobek w zakresie terytorialnego wymiaru polskiej polityki spójności gromadzony konsekwentnie od 2004 r. przez kolejne Rządy, jest naszym zasobem narodowym. Powinien być chroniony i wykorzystywany w kolejnych perspektywach finansowych. KPZK PAN deklaruje pełną gotowość kontynuowania współpracy z administracją rządową oraz samorządową w zakresie opracowywania dalszych zmian proponowanych rozwiązań, a na forum Komitetu (np. posiedzenia plenarne) możliwe jest prowadzenie merytorycznych konsultacji w przedmiotowym zakresie.