

Refleksje na temat roli samorządów wojewódzkich i lokalnych we wdrażaniu środków strukturalnych UE na lata 2021-2027¹

Janusz Zaleski 

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Jacek Szlachta 

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Tomasz Komornicki 

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

WPROWADZENIE: KONTEKST WSPARCIA REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO POLSKI ŚRODKAMI UE

1. Znaczenie wsparcia rozwoju regionalnego ze strony funduszy europejskiej polityki spójności.

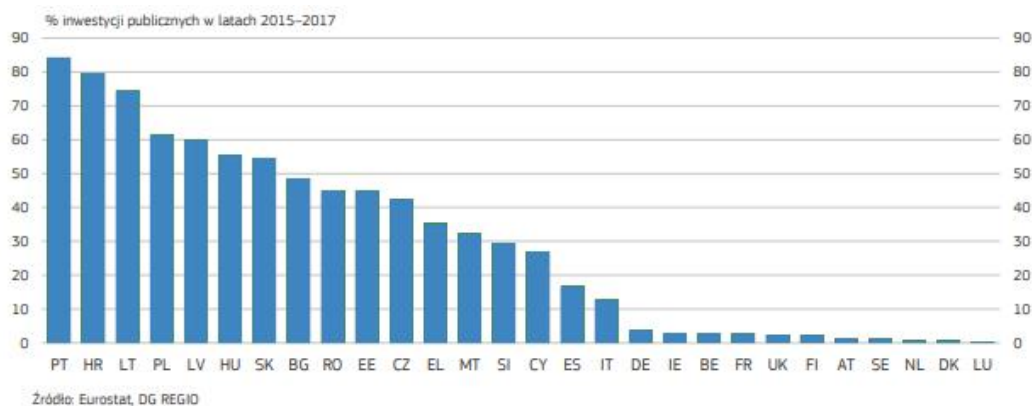
Słabiej rozwinięte kraje członkowskie Unii Europejskiej stały się od roku 1989, dzięki reformie Delorsa, beneficjentami znaczącego wsparcia ze środków funduszy strukturalnych, a następnie w kilka lat później także Funduszu Spójności. Było to wyrazem realizacji zasady solidarności, bowiem składki zbierane w bogatszej części UE były alokowane w biedniejszych państwach i regionach UE. Towarzyszyło temu przekonanie, że jest to gra o sumie dodatniej, czyli aktywności przynoszącej korzyści wszystkim krajom i regionom znajdującym się w UE. Zwracano uwagę, na dwojaką funkcję Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych polegającą na realizacji niezbędnych inwestycji strukturalnych w miejscach cechujących się różnorodnymi deficytami rozwojowymi, a także na znaczenie inwestycji publicznych, poprawiających koniunkturę w całej UE, realizowanych w znaczącej części przez podmioty pochodzące z bogatszych części Europy. Wdrożenie reformy Delorsa przyczyniło się do dowartościowania aktywności na rzecz spójności, początkowo społecznej i gospodarczej, a od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego po roku 2009 także terytorialnej. Pojawił się także ważny nurt pozatraktatowych wymiarów spójności, mających istotne znaczenie dla pozycjonowania Europy w świecie, takich jak między innymi: polityczna, kulturalna, a także środowiskowa.

Sposób zarządzania środkami funduszy strukturalnych jest papierkiem lakmusowym intencji dotyczących decentralizacji i konsekwentnego stosowania zasady subsydiarności (pomocniczości) jako wiodących przesłanek polityki regionalnej całej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Równocześnie w ostatnich latach następowały recentralizacyjne zmiany wieloszczeblowego modelu zarządzania publicznego w UE. Skala środków uruchamianych w ramach europejskiej polityki spójności oznaczała, że europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne stały się jeszcze bardziej wiodącym elementem inwestycji publicznych w całej Unii Europejskiej, a szczególnie w Europie Środkowo-Wschodniej w tym także w Polsce (ryc. 1). Według ostatniego raportu kohezyjnego Komisji Europejskiej z 2017 roku około 60% inwestycji publicznych w Polsce jest finansowane ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwe-

¹ Tekst pierwotnie opublikowano w 2021 r. jako *Reflection Paper* nr 2 na stronie internetowej KPZK PAN.

stycyjnych. Uwzględniając obligatoryjne współfinansowanie ze strony Polski na poziomie minimum 15% udział inwestycji publicznych kształtowanych na podstawie polityki UE jest nawet nieco większy. Polska jest według ostatniego raportu kohezyjnego Komisji Europejskiej na czwartym miejscu ze względu na znaczenie środków unijnych dla finansowania inwestycji publicznych.

Rycina 1. Szacowany udział finansowania ze środków polityki spójności w inwestycjach publicznych, 2015-2017



Źródło: Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Mój region, moja Europa, nasza przyszłość, wrzesień 2017, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Bruksela.

2. Zdecentralizowany model wdrażania europejskiej polityki spójności jako wiodąca przesłanka sukcesu społeczno-gospodarczego Polski po akcesji. W Unii Europejskiej dominuje scentralizowany model zarządzania europejską interwencją strukturalną podejmowaną w ramach kolejnych Wieloletnich Perspektyw Finansowych. Spośród dwu możliwych formuł zarządzania: centralnego z poziomu „Brukseli” i dzielonego (shared) pomiędzy Komisję Europejską a rządy państw beneficjentów zdecydowanie preferowany był ten pierwszy. Także na poziomie państw członkowskich silnie akcentowane były propozycje centralizacji polityki interregionalnej, co było często uzupełniane o marginalizowanie polityki intraregionalnej. Wynikało to między innymi z: niewielkiej wielkości niektórych państw członkowskich, scentralizowanego modelu ustrojowego (decentralizacji sprzyja model federalny), niskiego potencjału programowania rozwoju znajdującego się poza stolicami, a także tradycji omnipotencji władz centralnych. Polska wyróżniała się subsydiarnością, widoczną szczególnie na tle innych nowych państw członkowskich. Prawdopodobnie wynika to z: policentrycznej struktury naszego kraju, wielkości Polski oraz istotnego zróżnicowania struktur przestrzennych. Mielśmy także szczęście do polityków konceptualizujących w praktyce politykę regionalną w warunkach członkostwa w UE, przekonanych co do trafności subsydiarnego modelu rozwoju terytorialnego Polski (J. Hausner i G. Gęsicka – temat został rozwinięty w punktach 16 i 17).

3. Mierniki rozwoju społeczno-gospodarczego i alokacji środków strukturalnych UE. W Unii Europejskiej toczy się debata na temat adekwatności różnych mierników dla oceny poziomu i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wiele anglosaskich środowisk naukowych wskazuje na niską diagnostyczność produktu krajowego brutto (PKB), definiując potrzebę zastąpienia tego tradycyjnego miernika innymi, bardziej adekwatnie ilustrującymi osiągnięty poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i trajektorię rozwojową na poziomie regionów i państw. Terminem naukowym używanym w anglosaskiej literaturze przedmiotu dla tej debaty jest Beyond GDP. Proponuje się uwzględnienie obok PKB takich miar jak:

ilość lat życia w zdrowiu, wskaźnik szczęścia, majątek narodowy. Wskazuje się na liczbę ludności oraz powierzchnię jako najważniejsze odniesienia. Rejestrujemy niedowartościowanie miar odnoszonych do powierzchni. Jednym z kierunków analitycznych są sugestie budowania wskaźników syntetycznych, a charakterystycznymi przykładami są między innymi: Human Development Index stosowany przez ONZ oraz Social Progress Index zaproponowany przez firmę Deloitte, jeszcze niedawno lansowany przez Komisję Europejską. Polska i jej regiony plasują się na znacznie korzystniejszej pozycji w UE i świecie jeśli uwzględnimy zamiast PKB różne konstruowane wskaźniki syntetyczne. Dlatego z punktu widzenia naukowego odwzorowania poziomu rozwoju oraz alokacji z funduszy europejskiej polityki spójności odejście od PKB i pokrewnych kategorii ekonomicznych, takich jak wartość dodana brutto (WDB), jest niekorzystne, bowiem sztucznie zawyża pozycję Polski i jej regionów. Niewątpliwie w interesie Polski jest unikanie przypadkowych, lub budowanych tendencyjnie przez firmy konsultacyjne wskaźników syntetycznych. Warto jest także zwrócić uwagę na fakt, że w Unii Europejskiej PKB jest zestawiany według parytetu siły nabywczej, co znacząco poprawia statystyczną pozycję słabszych państw i regionów. Często pomijanym elementem jest również kompletność statystyk migracyjnych w poszczególnych krajach członkowskich. Fakt, że część ruchów ludności nie jest poprawnie rejestrowana może wpływać na obraz zróżnicowania terytorialnego wszystkich wskaźników przeliczanych per capita (w tym PKB). W skali Euro-py oznacza ono pewne przeszacowanie faktycznego poziomu rozwoju (zbyt mała wartość mianownika) niektórych obszarów napływu migracyjnego (np. metropolie w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce), przy jednoczesnym niedoszacowaniu analogicznego poziomu w niektórych strefach depopulacyjnych.

4. Unijne tło kształtowania się PKB w Polsce. Polska i jej regiony po akcesji w 2004 roku rejestrują systematyczną poprawę sytuacji w porównaniu do całej Unii Europejskiej (tabela 1). Dane te są zestawiane dla obszarów typu NUTS (Nomenclature of Units for Territorial Statistics) na poziomie NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3. Ostatnie dane EUROSTAT-u i GUS w układzie NUTS 3 dotyczą roku 2018, w układzie NUTS 2 roku 2019, natomiast dla państw członkowskich roku 2020.

Analiza tych danych wskazuje na fakt, że po akcesji Polski do UE w latach 2004-2019 poziom PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej zwiększył się we wszystkich obszarach typu NUTS 2 o wielkość dwucyfrową, co dokumentuje sukces społeczno-gospodarczy Polski, w tym także skutecznej realizacji europejskiej polityki spójności na poziomie krajowym i regionalnym. Jednak głównym beneficjentem tego ważnego procesu konwergencji w skali europejskiej są województwa związane z ośrodkami metropolitalnymi. Najmniejsze przyrosty PKB w latach 2004-2019 rejestrujemy w województwach: warmińsko-mazurskim (12,0 punktów procentowych), świętokrzyskim (12,3 punktów procentowych), lubuskim (14,3 punktów procentowych), opolskim (14,6 punktów procentowych), lubelskim (14,9 punktów procentowych), podkarpackim (15,2 punktów procentowych), podlaskim (15,6 punktów procentowych) oraz zachodniopomorskim (15,7 punktów procentowych). Na liście obejmującej osiem województw o najmniejszych przyrostach PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej rejestrujemy pięć województw Polski Wschodniej oraz lubuskie, opolskie i zachodniopomorskie. Oceniając te liczby musimy wziąć pod uwagę wspomniany wyżej problem nierejestrowanych migracji. Uwzględnienie rzeczywistej (mniejszej) liczby ludności w województwach Polski wschodniej (odpływ do metropolii krajowych oraz zagranicę), spowodowałoby zauważalne zwiększenie zarejestrowanych przyrostów PKB per capita, a tym samym istotne zbliżenie notowanych wartości do średniej krajowej. Należy także zauważyć, że rejestrowana depopulacja w kilku województwach sztucznie zawyża ich wzrost PKB.

Tabela 1. Produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w układzie obszarów poziomu NUTS 2 w Polsce, w latach 2004-2019

NUTS2	2004	2012	2015	2016	2017	2018	2019
Warszawski stołeczny	106,0	147,0	148,0	150,6	152,8	156,1	160,4
Dolnośląski	51,0	76,0	76,0	76,5	77,0	77,8	79,9
Wielkopolski	54,0	71,0	75,0	75,3	76,0	76,7	79,2
Śląski	56,0	71,0	71,0	71,5	72,2	73,8	74,7
Pomorski	49,0	66,0	66,0	66,9	67,3	69,0	71,1
Łódzki	46,0	62,0	64,0	64,4	64,8	66,0	68,8
Małopolski	44,0	59,0	62,0	62,5	63,6	65,3	66,8
Mazowiecki regionalny	40,0	58,0	60,0	58,9	59,5	60,9	63,1
Zachodniopomorski	45,0	56,0	58,0	57,8	58,1	59,1	60,7
Lubuski	45,0	56,0	57,0	57,9	57,6	58,4	59,3
Kujawsko-Pomorski	44,0	54,0	56,0	56,3	56,4	57,7	58,1
Opolski	43,0	54,0	55,0	54,9	55,3	56,4	57,6
Świętokrzyski	40,0	50,0	50,0	49,3	49,8	51,3	52,3
Warmińsko-Mazurski	38,0	48,0	49,0	49,2	48,9	48,9	50,0
Podlaski	37,0	48,0	49,0	48,9	49,9	50,7	52,6
Podkarpacki	36,0	47,0	49,0	48,6	48,6	50,1	51,2
Lubelski	35,0	47,0	47,0	47,5	48,1	48,0	49,9
Polska	51,0	67,0	69,0	69,0	69,7	71,0	73,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie statystyki dotyczącej PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej GUS. Dane dla lat 2004, 2012, 2015, 2016 i 2017 dotyczą UE 28. Dane dla lat 2018 i 2019 dotyczą UE 27. Tak zwany efekt statystyczny dla związany z Brexitem wynosi dla Polski nieco ponad 1 punkt procentowy. Dane dla roku 2019 są wstępne, będą korygowane przez GUS i EUROSTAT, a jako dane ostateczne pojawią się do końca roku 2021.

5. Wnioski z kształtowania się PKB w układach powiatowych. Statystyka w układach terytorialnych jest w Unii Europejskiej prowadzona dla jednostek typu NUTS 1, NUTS 2 oraz NUTS 3 (Nomenclature of Units for Territorial Statistics 1, 2, 3) oraz LAU 1 i LAU 2 (Local Administration Units 1 i 2). EUROSTAT we współpracy z urzędami statystycznymi państw członkowskich zestawia dane dotyczące PKB jedynie dla obszarów typu NUTS. Powiaty Polski stanowią jednostki typu LAU 1 (Local Administration Units). Taki zakres analityki oznacza pominięcie istotnego wymiaru spójności, związanego z przebiegiem procesu konwergencji na poziomie lokalnym. W latach 2018-2020 została przeprowadzona przez zespół związany z Instytutem Rozwoju w Sopocie analiza kształtowania się PKB w układzie powiatowym w blisko połowie województw Polski w latach 2004-2017 (2018). Uzyskane wyniki wskazują na istotne zróżnicowanie regionów Polski ze względu na przebieg procesów konwergencji na poziomie lokalnym, bowiem w niektórych województwach zróżnicowania terytorialne zmniejszają się, natomiast w innych województwach rosną. Jest to istotne wzbogacenie analityczne, dotyczące trajektorii rozwoju lokalnego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej. Już tylko analiza zmian PKB na poziomie subregionów statystycznych (NUTS 3) pozwala zauważyć istnienie bardzo dużych różnic w dynamice wskaźnika wewnątrz regionów. W Polsce wschodniej stolice województw (zwłaszcza Rzeszów z otoczeniem) notowały przyrosty zbliżone do poziomu krajowego, podczas gdy inne subregiony odznaczały się wyjątkowo słabą dynamiką w tym zakresie. Można zaryzykować stwierdzenie, że ceną za szybki rozwój regionów, a zwłaszcza ich stolic, był wzrost zróżnicowań wewnątrzwojewódzkich. Wynikało to zarówno z procesów migracyjnych, jak też klasycznych czynni-

ków aglomeracji. Pewną rolę odegrały również inwestycje infrastrukturalne zwiększające zróżnicowania terytorialne w zakresie dostępności do nowoczesnej infrastruktury transportowej.

6. Intraregionalne aspekty/problemy polityki rozwoju. Wiele czynników przemawia za zwiększeniem precyzjności interwencji publicznej, w tym wsparcia Unii Europejskiej w zaczynającej się perspektywie finansowej. Problemy przestrzenne będą powoli tracił 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 wszystkich stolic polskich regionów, będzie skutkowałą 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 Polską centralną, w tym zwłaszcza ze stolicą kraju. Pozostałe obszary także poprawią poziom wskaźników dostępności, ale skala zmian będzie mniejsza i wewnętrzna polaryzacja może wzrastać. Sytuacja taka dotyczy wszystkich województw Polski wschodniej (poza świętokrzyskim), a ponadto także województwa dolnośląskiego (Sudety) i w pewnym stopniu lubuskiego. Silne różnice dotyczą także dostępu do różnego rodzaju usług publicznych, w tym zwłaszcza do edukacji, ochrony zdrowia, kultury i usług opiekuńczych. Potwierdziły to badania prowadzone w roku 2019 równolegle w sześciu województwach. 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 dla wzmocnienia mechanizmów typu ZIT, w tym do zastosowania ich przynajmniej także w otoczeniu miast subregionalnych.

7. Pandemia COVID 19 – jej skutki i konsekwencje dla Europy i Polski. Rok 2020 charakteryzował się dla gospodarek krajów członkowskich UE największym kryzysem gospodarczym w okresie po drugiej wojnie światowej ze spadkiem PKB Unii Europejskiej o 7,4% (wyniki wstępne KE). Kryzys ten miał swój wymiar społeczny ze względu na załamanie się funkcjonowania służby zdrowia w wielu krajach członkowskich (Włochy, Hiszpania, etc.) i ograniczenie dostępu w pozostałych, niepokojący wzrost wskaźnika zgonów, ograniczenie mobilności, zmianę trybu funkcjonowania szkół i wyższych uczelni, ograniczenia w dostępie do podstawowych usług i generalną zmianę zachowań społecznych wymuszanych przez rządy, ale również podejmowanych samodzielnie ze względu na zagrożenie. Kryzys gospodarczy wywołany ogólnosiłowym lockdownem w różnym stopniu dotknął gospodarki poszczególnych krajów UE, gdzie Polska znalazł się w grupie krajów, które ten kryzys dotknął stosunkowo najłagodniej w 2020 roku (spadek PKB o 2,8% wg wstępnych danych GUS) w przeciwieństwie do krajów strefy euro (spadek PKB o 7,4%), a w szczególności najbardziej dotkniętych pandemią Hiszpanii i Włoch, gdzie prognozy spadku PKB kształtują się na poziomie 12,4 % i 9,9% według KE. Towarzyszą temu optymistyczne prognozy dotyczące stopniowej odbudowy gospodarek w roku 2021, bazujące na zakładanym łagodzeniu restrykcji oraz rosnącym popycie wewnętrznym i zewnętrznym. Analizując prognozy KE na lata 2021 i 2022 można zauważyć, że unijny PKB wytworzony w 2022 roku będzie niższy niż w 2019 roku, natomiast w przypadku Polski prognozowany jest powyżej wartości 2019 roku. Należy zauważyć, że kryzys spowodował efekt statystyczny nagłego przyspieszenia w dochodzeniu polskiego PKB per capita do średniej unijnej, a jego przedłużanie się w kontekście kolejnej fali wzrostu zakażeń i znaczących opóźnień w szczepieniach może być powodem do utrzymania się tego efektu, choć w mniejszej skali, w kolejnych latach. Odpowiedzią Komisji Europejskiej i wszystkich rządów jest interwencja na niespotykaną skalę budżetów krajowych i UE w celu łagodzenia skutków kryzysu, utrzymania zatrudnienia, wspierania odbudowy i rozwoju w warun-

kach post-covidowych z uwzględnieniem nowych realiów jako trwałych uwarunkowań. Dla uruchomienia interwencji krajowych zwiększono deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 roku do 8,9% PKB, natomiast Unia Europejska uzgodniła wsparcie odbudowy w ramach Planu Odbudowy i Odporności i zwiększonego budżetu perspektywy finansowej 2021-2027. W Polsce będzie to realizowane poprzez Krajowy Plan Odbudowy. Jego projekt ma być niebawem przedstawiony do konsultacji społecznych, tak aby Polska dołączyła do grona 18 państw które już przesłały taki projekt do Komisji Europejskiej.

FINANSOWANIE UNIJNE POLITYKI ROZWOJU W PERSPEKTYWIE BUDŻETOWEJ 2021-2027

8. Skala i znaczenie finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski ze środków Unii Europejskiej w latach 2021-2027. Niewątpliwy sukces gospodarczy naszego kraju prowadził do przekonania, że alokacje funduszy UE na rzecz Polski będą w okresie obejmującym lata 2021-2027 znacznie mniejsze niż w latach 2014-2020. Potwierdzała to zaprezentowana w maju 2018 roku propozycja KE dotycząca alokacji EFSI na lata 2021-2027 na rzecz państw beneficjentów europejskiej polityki spójności. Szczególnie rażące były propozycje dotyczące *cappingu* (pułap transferów finansowych na rzecz kraju beneficjenta) ograniczające szczególnie szczodrość ze strony Unii Europejskiej do trzech najbiedniejszych państw członkowskich: Rumunii, Bułgarii i Chorwacji. Pierwsza istotna korekta pozycjonowania Polski stała się możliwa dzięki utworzeniu nowego instrumentu Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (*Just Transition Fund - JTF*), zorientowanego na interwencję w regionach restrukturyzacji węglowej. Było to wyrazem dowartościowania tematu spowalniania zmian klimatycznych, a najważniejszym beneficjentem stała się w sposób oczywisty Polska. Druga istotna korekta była wynikiem globalnej epidemii Covid 19. Dla przezwyciężenia jej negatywnych skutków zaproponowano uruchomienie przez UE Planu Odbudowy i Odporności stanowiącego wiodący segment Recovery and Resilience Facility (RRF). Jest to klasyczny instrument neokeynesowski składający się ze środków bezzwrotnych i zwrotnych. Podstawą uruchomienia finansowania jest przedłożenie przez kraj członkowski Krajowego Planu Odbudowy. Oznacza to, że Polska dysponuje w latach 2021-2027 znacznie większymi alokacjami niż funduszami dostępnymi w latach 2014-2020. Środki te w istotny sposób zwiększają pulę środków unijnych przeznaczonych na wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, gdyż w efekcie stwarza to możliwość realizacji przy pewnych ograniczeniach czasowych puli wsparcia aktywności prorozwojowych na poziomie około 112 mld EUR w cenach bieżących. Na pakiet ten składa się: 72,2 mld EUR trzech funduszy polityki spójności, 24,9 mld EUR funduszy bezzwrotnych uruchamianych na podstawie Krajowego Planu Odbudowy, 10,9 mld EUR na rzecz wsparcia obszarów wiejskich, 3,8 mld EUR Funduszu Sprawiedliwej Transformacji oraz 0,5 mld EUR Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Nie uwzględniamy w tej analizie części pożyczkowej uruchamianej na podstawie Krajowego Planu Odbudowy; płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz środków potencjalnie dostępnych dla Polski z programów zarządzanych centralnie przez Komisję Europejską. Nieco inny charakter mają środki React EU wzmacniające alokację przypisywaną do okresu programowania obejmującego lata 2014-2020.

9. Znaczenie finansowania dostępnego dla Polski na podstawie Krajowego Planu Odbudowy (KPO). W konsekwencji globalnej epidemii COVID 19 zaproponowany został europejski instrument odbudowy. Jego priorytetami są: zielona transformacja, czysty transport, nowoczesna gospodarka, zdrowie, transformacja cyfrowa, rynek pracy oraz edukacja. Dla Polski kluczowe znaczenie ma wdrażanie w ramach KPO reform rekomendowanych Polsce przez KE w ramach Semestru Europejskiego. Zalecenia Rady (Co-

untry Specific Recommendations) z 2019 roku dotyczyły: zwiększenia efektywności wydatków publicznych; zapewnienia adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego, zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy; wspierania wysokiej jakości edukacji i rozwijania umiejętności (kształcenie dorosłych); wzmocnienia innowacyjności gospodarki i ukierunkowanej polityce inwestycyjnej, a także lepszej jakości regulacji. Zalecenia Rady z roku 2020 dotyczyły: rozważnej polityki budżetowej; poprawy dostępności, odporności i skuteczności systemu ochrony zdrowia; lepszego ukierunkowania świadczeń społecznych; podnoszenia umiejętności cyfrowych; zapewnienia przedsiębiorstwom dostępu do finansowania; ukierunkowanych inwestycji wspierających odbudowę gospodarki; poprawy klimatu inwestycyjnego (warunkiem jest niezależność sądów); skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki. Ta lista będąca azymutem dla ukierunkowania wydatków KPO w Polsce dotyczy spraw systemowych będących kompetencją Rządu. Dlatego jednostki samorządu terytorialnego będą zaangażowane w realizację KPO, jednak wiodącą będzie rola administracji rządowej, będącej partnerem Komisji Europejskiej, zapewniającej wysokiej jakości design wykorzystania środków programowanych w ramach Krajowego Planu Odbudowy. Istotne jest założenie odnośnie tymczasowego charakteru tego instrumentu, bowiem zakłada się zakończenie realizowania płatności 31 grudnia 2026 roku.

10. Finansowy wymiar Krajowego Planu Odbudowy. Planowane finansowanie w ramach Krajowego Planu Odbudowy składa się z części dotacyjnej w wysokości 23,1 mld EUR w cenach 2018 roku, czyli 24,9 mld EUR w cenach bieżących i z części pożyczkowej w wysokości 34,2 mld EUR. Należy mieć na uwadze, że 70% alokacji na kraje członkowskie UE zostało wyszacowane na podstawie kształtowania się parametrów społeczno-ekonomicznych kryzysu związanego z pandemią, natomiast 30% alokacji będzie ostatecznie rozdysponowane na podstawie danych o wpływie trwającego kryzysu na gospodarki krajów europejskich w latach 2020 i 2021 wyrażonego w spadku PKB. Może to oznaczać zmniejszenie się prognozowanej alokacji dla Polski w wyniku faktu, że gospodarka polska doznaje mniejszego uszczerbku niż gospodarki wysoko rozwiniętych krajów UE. Istotnym wyróżnikiem środków pochodzących z KPO jest to, że muszą być wykorzystane do 2026 roku włącznie oraz fakt, że nie ma w ich przypadku wymagań dotyczących wkładu własnego. Należy zauważyć, że finansowanie w ramach KPO pozostaje całkowicie w dyspozycji rządu i jego struktur, zasilając segment zaliczony przez KE do formuły zarządzania centralnego znajdującego się w jej gestii. W przypadku samorządów regionalnych środki pożyczkowe nie mogą znajdować się w centrum zainteresowania ze względu na bardzo ograniczone możliwości ich spłaty i nieznaną jeszcze w tym zakresie politykę rządu udostępnienia innym podmiotom. Nie wyklucza to jednak współpracy rządu i samorządów na bazie zgłaszania przez samorządy wojewódzkie i samorządy lokalne dużych metropolii propozycji projektów lub ich wiązek, do realizacji w ramach KPO.

11. Skala i znaczenie Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) dla współfinansowania rozwoju obszarów wiejskich. W latach 2014-2020 EFRROW stanowił element europejskiej polityki spójności. Pozwalało to na uzyskanie synergii wydatków i aktywności realizowanych w ramach różnych funduszy UE. Niestety w kolejnym wieloletnim okresie finansowym (MFF) obejmującym lata 2021-2027 fundusz ten został przesunięty do pola interwencji Wspólnej Polityki Rolnej. Dla Polski ze względu na: znaczenie wiejskiej sieci osadniczej, skalę zapóźnień rozwojowych tych obszarów o charakterze cywilizacyjnym oraz na skalę niezbędnych działań restrukturyzacyjnych na obszarach wiejskich niezbędne jest zintegrowane podejście. W Polsce podstawą programowania interwencji strukturalnej Unii Europejskiej dotyczącej WPR jest Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w grudniu 2020 roku. Szczególne znaczenie ma uzyskanie kompatybilności interwencji projektowanych w ramach filaru II WPR, a aktywnościami wobec obsza-

rów wiejskich podejmowanymi w ramach europejskiej polityce spójności. Warto także pamiętać o pewnym ograniczeniu skali środków dostępnych dla Polski w ramach EFRROW na lata 2021-2027 w porównaniu z latami 2014-2020. Należy spodziewać się presji na przesunięcie alokacji z filaru II na rzecz filaru I, co może oznaczać zmniejszenie alokacji służącej wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce nawet o 50%. Będzie to oznaczało konieczność podjęcia takich działań w ramach polityki spójności.

12. Inne unijne źródła finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski realizowane w formule zarządzania centralnego z poziomu Brukseli. W Unii Europejskiej stosowane są dwie formuły: zarządzanie centralne (central management) oraz zarządzanie dzielone pomiędzy Komisją Europejską a rządem kraju członkowskiego (shared management). Polityka spójności jest najbardziej dobitnym wyrazem udanego zastosowania formuły zarządzania dzielonego. Skuteczne podejmowanie nowych wyzwań z jakimi konfrontowana jest obecnie Unia Europejska jest najczęściej alokowane do pakietu zarządzanego na poziomie Komisji Europejskiej. Nowe megatrendy globalne i czarne łabędzie takie jak COVID 19 oznaczają nowe programy centralne, takie jak *Health4Europe*, *Just Transition Fund* (Fundusz Sprawiedliwej Transformacji – JTF), a także fundusze wynikające z Krajowego Planu Odbudowy oraz zwiększenie skali alokacji na rzecz kluczowych programów centralnych Unii Europejskiej. Pomimo tych tendencji zorientowanych na centralizację dystrybucji i zarządzania interwencją publiczną należy konsekwentnie budować potencjał partnerów i samorządów warunkujących skuteczne ubieganie się o te środki europejskie w latach 2021-2027. Równocześnie powinniśmy konsekwentnie przeciwstawiać się na płaszczyźnie politycznej nadmiernej centralizacji zarządzania funduszami UE, które powinno być dopasowywane do krajowego, regionalnego oraz lokalnego kontekstu rozwojowego.

13. W skali Unii Europejskiej, a także w ujęciu krajowym, pozytywnie należy ocenić funkcjonowanie instrumentu Łącząc Europę (Connecting Europe Facility - CEF). Pozwala on na faktyczne prowadzenie polityki infrastrukturalnej, w tym transportowej w obrębie sieci TEN, z poziomu Wspólnoty. W Polsce w okresie 2014-2020 z wykorzystaniem CEF realizowane są magistralne projekty kolejowe oraz przygraniczny fragment drogi ekspresowej Via Baltica. Instrument ten zakłada jednak, najpierw transfer fragmentu alokacji z Funduszu Spójności do CEF, a następnie jej pozyskiwanie, częściowo na drodze międzynarodowej (w grupie krajów kohezyjnych) konkurencji między projektami. Stawia to przed krajami członkowskimi większe wymagania pod względem przygotowania projektów. Istnieje potencjalne zagrożenie utraty części środków. Doświadczenia obecnego okresu programowania dowodzą, że Polska była w stanie „odzyskać” 100% transferowanych środków w części konkursowej Programu. W kolejnej perspektywie zakłada się, że 60% środków wydatkowanych w ramach programu CEF powinno trafić na realizację celów klimatycznych. Obok preferowanych inwestycji kolejowych, Polska powinna zabiegać o możliwie największe wsparcie dla (wymienionych w założeniach CEF) projektów intermodalnych, zarówno w transporcie towarowym (terminale), jak i pasażerskim (integracja podsystemów transportowych poszczególnych gałęzi, a także integracja transportu indywidualnego i zbiorowego). Szczególna rola rozwiązań wielogałęziowych jest w Polsce uzasadniona m.in. położeniem tranzytowym (przewóz towarów przez obszar kraju), rosnącą rolą portów kontenerowych na Bałtyku, ale także coraz bardziej rozproszoną siecią osadniczą. Biorąc pod uwagę skalę towarowego tranzytu samochodowego, jaki odbywa się przez Polskę, celowe wydaje się zabieganie o finansowanie w ramach CEF także niektórych inwestycji drogowych (*missing links*).

14. Współpraca transgraniczna ofiarą epidemii COVID 19. Drugim nurtem interwencji podejmowanej przez UE w ramach europejskiej polityki spójności jest współpraca transgraniczna. Według zapisów dokumentów strategicznych UE, jakie pojawiają się na początku dyskusji dotyczącej każdego kolejnego okresu

programowania (MFF) współpraca transgraniczna jest modelowym elementem interwencji strukturalnej Unii Europejskiej o dużej wartości dodanej. Następnie w trakcie dalszego procesowania i prac przygotowawczych pojawiają się nowe wyzwania, które są adresowane do europejskiej polityki spójności. Dlatego udział wydatków na rzecz współpracy transgranicznej pozostaje w UE na bardzo skromnym poziomie, stanowiąc zaledwie około 2% alokacji w ramach MFF. Polska ze względu na położenie geograficzne jest ważnym partnerem tej współpracy, dlatego w naszym dobrze pojętym interesie jest zwiększenie budżetu i zakresu tego typu działań. Kwestią wymagającą uwzględnienia jest odmienny charakter współpracy wzdłuż wewnętrznych i zewnętrznych granic UE. W przypadku granic wewnętrznych powinniśmy dążyć do wypromowania zintegrowanych programów transgranicznych w relacjach z wszystkimi partnerami (Niemcy, Czechy, Słowacja i Litwa). Wydaje się, że istotna jest większa niż dotychczas koncentracja projektów transgranicznych w obszarach o najsilniejszych relacjach (integrujący się rynek pracy i usług), tak aby wspierały one tworzenie się transgranicznych obszarów funkcjonalnych. Bardzo udanym wymiarem jest współpraca w ramach państw Morza Bałtyckiego oraz współpraca INTERREG w ramach Południowego Bałtyku. Rozwijanie współpracy w ramach państw Europy Środkowej potencjalnie niesie wartość dodaną dla całej Unii Europejskiej. Polska ze względu na swoje położenie i doświadczenia powinna być liderem kreowania nowych standardów współpracy typu INTERREG. Zewnętrzna granica UE dotyczy trzech państw Rosji, Białorusi oraz Ukrainy, których relacje z UE w tym z Polską są bardzo zróżnicowane, co powinno mieć wpływ na sposób interwencji. W sytuacji gdy taka granica jest barierą rozwojową do rozważenia byłoby uruchomienie specjalnej interwencji dla powiatów przygranicznych (Federacja Rosyjska) na wzór programów unijnych stosowanych w czasie podziału Niemiec. Istotne znaczenie mają standardy chronienia tej zewnętrznej granicy UE, ale także działania partnerstwa Wschodniego. Programowanie w układach makroregionalnych to kolejny istotny element interwencji o charakterze transgranicznym, trzeba konsekwentnie dążyć do dowartościowania programu karpackiego, na wzór programu alpejskiego. Wieloletni dorobek Unii Europejskiej w zakresie zbliżania społeczeństw na obszarach przygranicznych wystawiony został w 2020 roku na bardzo poważne zagrożenie związane z pandemią COVID-19. Granice polityczne okazały się najłatwiejszym wyznacznikiem terytorialnym do wprowadzania obostrzeń. W efekcie rozerwano istniejące już zintegrowane (lub integrujące się) struktury funkcjonalne (zwłaszcza rynki pracy). W Polsce dotyczyło to szczególnie granic z Niemcami i Czechami. Nowa edycja programów transgranicznych powinna w większym stopniu skoncentrować się na wypracowaniu dwustronnych porozumień instytucjonalnych pozwalających na prowadzenie wspólnej polityki w obliczu zagrożeń pojawiających się na obszarach pogranicza.

15. Europejski Fundusz Morski i Rybacki. Pomimo korekt nazwy jest to jeden z istniejących od początku integracji europejskiej funduszy strukturalnych o wyraźnie adresowanej misji. Rosnąca waga przywiązywana w UE do niebieskiej gospodarki (*blue economy*), potrzeba interwencji strukturalnej na obszarach morskich UE, zagospodarowanie stref przybrzeżnych, skuteczne podjęcie problemów środowiskowych oraz tradycyjne problemy rybołówstwa wymagają skutecznej i zintegrowanej interwencji strukturalnej. W interesie Polski jest dowartościowanie tego funduszu. W układzie terytorialnym daje to szanse partnerstwa z samorządami państw i miast nadmorskich.

16. Pozytywne dziedzictwo ministrów J. Hausnera i G. Gęsickiej. Istotny wpływ na ukształtowanie modelu europejskiej polityki spójności w Polsce po akcesji do UE mieli dwaj wymienieni politycy. Promowane przez nich standardy okazały się kluczowe dla sukcesu europejskiej polityki spójności w Polsce. Do najważniejszych elementów zaszczipionych przez te wybitne postacie należało: szerokie korzystanie ze wsparcia naukowego, znajdujące wyraz w aktywności publikacyjnej ministerstwa właściwego w sprawach rozwoju regionalnego, licznych *think tankach*, organizacji profesjonalnego dyskursu naukowego

w skali kontynentalnej. Kolejnym istotnym elementem tego dziedzictwa jest transparentność w relacjach z wszystkimi partnerami, jakimi były między innymi: samorządy województw i innych jednostek samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, instytucje otoczenia biznesowego, sektor przedsiębiorstw, w tym organizacje sieciowe małych i średnich przedsiębiorstw. Efektem były między innymi: jasny i precyzyjny algorytm, szerokie konsultacje z regionami zasad alokacji, *etc.* Innym osiągnięciem tych polityków stały się partnerskie relacje z właściwymi komisarzami Komisji Europejskiej, co pozwalało na skuteczne adresowanie priorytetów Polski dotyczących kształtowania i modelowania europejskiej polityki spójności. Do dziedzictwa tamtego okresu zaliczyć należy także, rozpoczęte wówczas, a zakrojone na szeroką skalę prace nad przygotowaniem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

17. Regionalne Programy Operacyjne. Najważniejszym dziedzictwem wymienionych ministrów w wymiarze regionalnym jest wpisanie na trwałe w system polskiej polityki rozwoju Regionalnych Programów Operacyjnych i nadanie samorządom województw dużej samodzielności w ich programowaniu i wdrażaniu, przy poszanowaniu przez nie zasad i reguł polityki spójności. Należy mieć na uwadze, że początkowo mieliśmy do czynienia z Zintegrowanym Programem Operacyjnych 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 zdecydowanie decentralizacyjny kierunek wdrożony przez wymienionych ministrów właściwych do spraw rozwoju doprowadził do faktu realizacji w kolejnych dwóch perspektywach budżetowych 2007-2013 i 2014-2020 16 regionalnych programów operacyjnych ze stopniowym zwiększaniem ich udziału w finansowaniu polityki spójności. W kolejnej perspektywie finansowej 2021-2027 będą kontynuowane regionalne programy operacyjne, które powinny obecnie znacząco ewoluować w kierunku priorytetu dla wprowadzania w RPO instrumentów zwrotnych, których środki pozostawiane samorządom mogą stanowić uzupełnienie finansowania polityki intraregionalnej po roku 2027. Jest to szczególnie istotne dla tych polskich regionów, które stracą status regionu o PKB per capita poniżej 75% średniej UE i tym samym znacząco utracą w przyszłości zasilanie rozwoju poprzez finansowanie z funduszy polityki spójności.

PROJEKT UMOWY PARTNERSTWA DLA REALIZACJI POLITYKI SPÓJNOŚCI 2021-2027 W POLSCE

18. Generalna kontynuacja w latach 2021-2027 modelu programowania europejskiej polityki spójności z lat 2014-2020. Po raz pierwszy w historii europejskiej polityki spójności Komisja Europejska zdecydowała o zasadniczej kontynuacji modelu programowania w kolejnym okresie programowania (MFF), unikając dramatycznych modyfikacji. Dlatego możemy potraktować Umowę Partnerstwa Polski i Unii Europejskiej na lata 2014-2020 jako przykład dobrej praktyki, zarazem identyfikując słabości i elementy jakie powinny być skorygowane w rozwiązaniach obowiązujących w latach 2021-2027. Warto pamiętać, że dokument ten umożliwił sprawną i efektywną absorpcję środków europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020. Prawdopodobnie warto byłoby określić zakres modyfikacji Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027, niezbędny w kontekście zmian proponowanych przez Komisję Europejską w modelu interwencji strukturalnej Unii Europejskiej.

19. Subsydiarność i decentralizacja w odwrocie. Istotnym elementem realizacji zasady subsydiarności jest decentralizacja nie tylko w zakresie kompetencji w ramach administracji publicznej, ale również w zakresie realizacji zadań i ich finansowania. W kolejnych perspektywach budżetowych UE zasada ta miała istotne odzwierciedlenie w programowaniu i wdrażaniu polityki spójności, o czym świadczą fakty

stworzenia regionalnych programów operacyjnych programowanych i zarządzanych samodzielnie na szczeblu regionalnym, a następnie przeznaczanie w ramach wdrażania polityki spójności rosnącego udziału regionalnych programów operacyjnych w finansowaniu polityki spójności w Polsce. W latach 2007-2013 udział ten 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. Obecne propozycje zawarte w UP na lata 2021-2027 odwracają dotychczasowy kierunek reform w kierunku decentralizacyjnym, 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 na poziomie 21%. Zarówno w ramach funduszy polityki spójności, jak i w ramach 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 versus 21 mld euro), natomiast istotny wzrost finansowania dysponowanego przez szczebel centralny w wymiarze względnym (70,6% funduszy polityki spójności wobec 60% w poprzedniej perspektywie, 79% dla funduszy polityki spójności, funduszu JTF i Instrumentu Odbudowy łącznie). 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 wzrasta 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. Zwiększona skala finansowania unijnego dla polityki rozwoju i odbudowy po pandemii powinna być asumptem do zwiększenia roli regionów we wdrażaniu polityki spójności poprzez wzrost udziału segmentu regionalnego w alokacji europejskiej polityki spójności do przynajmniej 50%. Oznaczałoby to alokację regionalną na poziomie minimum 36,1 mld euro i tym samym na poziomie centralnym w ramach zwiększonego finansowania unijnego po uwzględnieniu nowych instrumentów pozostawałoby 64,8 mld euro, co oznaczałoby wzrost o 26,5% w stosunku do perspektywy budżetowej 2014-2020. W regionalnych programach operacyjnych wzrost tego finansowania kształtowałby się na poziomie 15,4%. Takie rozdysponowanie środków UE między szczebel centralny i regionalny w znacznym stopniu zredukowałoby ryzyko nieefektywnego wykorzystania środków UE na szczeblu centralnym wynikające z dużego wzrostu alokacji i pozwoliłoby na tym poziomie w większym stopniu skoncentrować się na wykorzystaniu środków KPO, które muszą być zakontraktowane i wydane do końca 2026 roku.

20. Znaczenie PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej jako wiodącego kryterium alokacji funduszy europejskiej polityki spójności. Polska powinna konsekwentnie bronić Produktu Krajowego Brutto na mieszkańca jako wiodącego miernika pozycjonowania krajów i regionów Unii Europejskiej (patrz punkt 3), ewentualnie uzupełnianego miernikiem Wartości Dodanej Brutto (WDB). W układzie europejskim oznacza to brak zgody Polski na zastępowanie PKB innymi miernikami. Wystarczającym ustępstwem jest uwzględnianie PKB według parytetu siły nabywczej, co sztucznie poprawia znacząco sytuację Polski i jej regionów. Oczywiście próby konstruowania wskaźnika syntetycznego mogą i powinny być prowadzone na płaszczyźnie profesjonalno-naukowej, ale nie jako podstawa zasadniczej zmiany przesłanek alokacji środków europejskiej polityki spójności. Elementem istotnym dla Polski byłoby uwzględnienie kategorii majątku narodowego brutto jako uzupełniającego elementu analitycznego. Polska wskutek niekorzystnego dziedzictwa historycznego cechuje się niskim poziomem wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną, niskim potencjałem polskich firm, słabością systemu bankowego, a także ubóstwem i brakiem rezerw znaczącej części gospodarstw domowych. Oznacza to, że każde spo-

wolnienie gospodarcze, nie wspominając o kolejnych kryzysach gospodarczych, stanowi dramatyczne wyzwanie dla gospodarki i społeczeństwa Polski.

21. 6 celów europejskiej polityki spójności w latach 2021-2027 i ich odniesienie w alokacji funduszy europejskiej polityki spójności. Unia Europejska modyfikuje swoje polityki w rytmie kolejnych wieloletnich okresów programowania. W latach 2021-2027 zaproponowano zastąpienie jedenastu celów tematycznych obowiązujących w latach 2014-2020 sześcioma bardziej skondensowanymi Celami. Europa na stać się: 1) Bardziej inteligentna; 2) Bardziej zielona, 3) Lepiej powiązana, 4) Bardziej społeczna, 5) Bliższa obywatelom. Szósty cel jest związany z Instrumentem Sprawiedliwej Transformacji. Załącznik D Komisji Europejskiej z 2019 roku określa wytyczne inwestycyjne w zakresie finansowania poszczególnych celów polityki spójności w Polsce. Wszystkie te cele mogą i powinny być wdrażane zarówno na poziomie krajowym jak też regionalnym, co oznacza konieczność precyzyjnego określenia linii demarkacyjnych pomiędzy programami krajowymi i regionalnymi. Koncentracja alokacji EFRR na Celu 1 i Celu 2 jest niezbędna

w świetle zobowiązań wynikających z decyzji Komisji Europejskiej. Znaczenie dla programowania struktury alokacji ma też zobowiązanie do przeznaczenia minimum 30% budżetu polityki spójności na działania klimatyczne. Struktura gospodarcza Polski oznacza, że taka modyfikacja kierunków interwencji strukturalnej UE w Polsce jest poważnym wyzwaniem stojącym przed rządem i samorządami.

22. Alokacje na programy regionalne w Umowie Partnerstwa. Projekt UP przekazany do konsultacji nie ujawnia algorytmu podziału na programy regionalne, ani nawet zasad tego podziału. Dopiero przekazany regionom ministerialny dokument „Podział alokacji na programy regionalne” w dniu 15.02.2021, a więc na tydzień przed końcem konsultacji i do dyskusji w trakcie tylko ostatniego spotkania konsultacyjnego z regionami w województwie kujawsko-pomorskim, dostarczył pierwszych informacji. Byłoby cenne kontynuowanie standardów wypracowanych pod kierunkiem ministrów J. Hausnera i G. Gęsickiej. W tym bardzo wrażliwym politycznie i społecznie dokumencie dotyczącym alokacji na programy regionalne zrezygnowano z:

- jasnego i zrozumiałego algorytmu podziału środków na programy regionalne, umożliwiającego każdemu zainteresowanemu podmiotowi i partnerowi własne przeliczenia i sprawdzenie prawidłowości przyznanej alokacji,
- konsultacji i negocjacji z regionami projektu algorytmu podziału, co było dobrą praktyką w poprzednich perspektywach budżetowych,
- możliwości dyskusji w trakcie konsultacji społecznych przyjętej metody podziału, w tym ze środowiskiem ekspertów i gremiami naukowymi.

Dokonano w nim arbitralnego wyboru szeregu parametrów oraz zastosowano czysto matematyczne i mało intuicyjne operacje na wartościach, w tym wprowadzano różne współczynniki korygujące i inne arbitralne mechanizmy – w efekcie nie ma takie podejście charakteru prostego i czytelnego algorytmu. Tak późne przedstawienie tego dokumentu nie pozwoliło na pełną analizę wszystkich konsekwencji dla alokacji na programy regionalne. Z racji istotności i wrażliwości tego tematu propozycja ministerialna będzie podlegała dalszym szczegółowym analizom, które odkryją wszystkie skutki dla alokacji regionalnych. W efekcie powinna być przedmiotem poważnej debaty ekspertów ze stroną rządową przy udziale samorządów województw.

23. Stymulanty i destymulanty zastosowane przez ministerstwo oraz – wpływ na alokację i możliwe syndromy. Warto zwrócić uwagę na fakt, że podstawą określenia kopert regionalnych stało się

8 wskaźników: 4 z nich uznano za stymulanty, 4 kolejne jako destymulanty. W przypadku liczby ludności jako stymulanty i PKB per capita jako destymulanty jest to wykorzystanie wskaźników powszechnie i tradycyjnie wykorzystywanych w ramach polityki spójności UE. W pozostałych przypadkach pojawić się mogą znaczące wątpliwości i pytania. W przypadku ubytku ludności nie jest jasne czy chodzi o ubytek względny czy bezwzględny, w przypadku wskaźnika CP2 „Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa” można postawić pytanie dlaczego całkowicie pominięto niską emisję, która obecnie jest większym problemem niż emisje pyłowe zakładów szczególnie uciążliwych? Nie jest jasne dlaczego jako miarę dla CP3, dotyczący „Lepiej połączonej Europy”, wybrano wskaźnik dostępności w pasażerskim transporcie kolejowym (używając przy tym niepoprawnie nazwy wskaźnik międzygałęziowy). Samo zastosowanie wskaźnika dostępności wydaje się słuszne. O potrzebach inwestycyjnych (niezależnie od tego czy ostatecznie są to inwestycje kolejowe czy drogowe) decyduje ogólny poziom dostępności uwzględniający wszystkie gałęzie oraz transport zarówno pasażerski, jak i towarowy. W ujęciu międzygałęziowym (wskaźnik WMDT syntetyczny) decydujący jest wpływ dostępności drogowej (89,2% pracy przewozowej w transporcie pasażerskim i 78% w towarowym). Wskaźnik międzygałęziowy jest jednocześnie znacznie mniej spolaryzowany przestrzennie niż kolejowy. Tym samym jego zastosowanie miałoby mniejszy wpływ na różnicowanie regionów, a zarazem docelowej alokacji. W przypadku CP4 – „Europa o silniejszym wymiarze społecznym” dlaczego wybrano wskaźnik dotyczący sytuacji na rynku pracy osób w wieku 50+ pomijając istotniejsze obecnie aspekty tego celu takie jak: ochrona zdrowia, edukacja i kompetencje, etc.? Podobnie w przypadku CP1 „Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki promowaniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji” oraz CP5 „Europa bliżej obywateli” wybrano wskaźniki, które mogą być uznane zarówno jako stymulanty jak i destymulanty. Przy wyborze wskaźników istotne jest uniknięcie znanego z literatury syndromu sposobu premiowania straży ogniowych. Tak gdzie jako podstawę premiowania wybrano długość gaszenia tam rejestrujemy bardzo wolno dogorywające ogniska. Z kolei tam gdzie jako podstawę premiowania wybrano ilość pożarów dziwnym trafem wybucha znacznie więcej drobnych pożarów, które są rejestrowane w statystykach. W efekcie końcowym w zaproponowanym podejściu do alokacji nie ma jednoznacznej odpowiedzi jaka jest rola i waga podstawowych wskaźników wyznaczających alokację polityki spójności na poziomie europejskim, o których zachowanie Polska skutecznie walczyła. W interesie Polski powinno być niepodważanie roli PKB per capita jako głównego kryterium alokacji w polityce spójności i tym samym w wewnętrznych dokumentach wdrożeniowych unikanie przypadkowych lub budowanych nieprofesjonalnie nowych wskaźników.

24. Sposób rozdysponowania rezerwy 7,1 mld EUR pomiędzy regiony. Jest to kolejnym przykładem działań centralizacyjnych i ograniczania samorządowi województwa swobody dysponowania środkami finansowymi w ramach regionalnego programu operacyjnego. Zgodnie z art. 14 a 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 monitoringu¹. 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 jest teorią i praktyką regionalnych programów operacyjnych. Z wyżej wymienionych powodów rozdysponowanie rezerwy 7,1 mld EUR powinno być 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 rozdyspono-

wania na późniejszym etapie (rezerwy 7,1 mld EUR) i ze środków własnych, tym samym oznacza to praktycznie brak współfinansowania z puli rządu. Dlatego należy uznać za manipulację mówienie o 40% alokacji w ramach polityki spójności na poziomie regionalnym, gdyż kontrakty programowe nie mogą być zaliczone jako alokacja do dyspozycji i programowania na tym poziomie.

25. Terytorialne aspekty 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 problem 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. Podzielenie województwa mazowieckiego na dwa obszary typu NUTS 2, efekt statystyczny związany z Brexitem, a także dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy spowodowały, że do regionów „przejściowych” zostały zakwalifikowane województwa dolnośląskie i wielkopolskie, a NUTS 2 stołeczny warszawski znalazł się w grupie obszarów rozwiniętych o PKB per capita powyżej średniej unijnej. Ten fakt ma duże znaczenie dla alokacji funduszy europejskiej polityki spójności dla Polski. Jednocześnie należy zauważyć, że polskie regiony „przejściowe” w roku 2019 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 tak jak i w NUTS 2 stołecznym warszawskim występują obszary o znacznych opóźnieniach strukturalnych, które wymagają stymulacji w ramach polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Z tego powodu terytorialne aspekty nowej Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027 nabierają szczególnie istotnego charakteru.

26. Mazowsze jako przypadek szczególny podziału na obszar wysoko rozwinięty (powyżej średniej unijnej) i słabo rozwinięty (poniżej 75% średniej unijnego PKB per capita). W innym miejscu tego tekstu zostały zaznaczone pozytywne konsekwencje podziału Mazowsza na dwa obszary typu NUTS 2, co umożliwia znaczące zasilenie regionu Mazowieckiego Regionalnego i Polski dodatkowymi środkami funduszy strukturalnych. Zadziwiające jest pominięcie w tablicach i analizach Umowy Partnerstwa regionu Warszawskiego Stołecznego. Region Warszawski Stołeczny charakteryzuje bardzo wysoki poziom PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej przekraczający 160% średniej UE. Jednak jak wynika z analiz w układach powiatowych region Warszawski Stołeczny składa się zarówno z powiatów o bardzo wysokim poziomie rozwoju, jak też z jednostek terytorialnych o charakterze obszarów przejściowych. Dlatego właściwe byłoby wprowadzenie drugiego segmentu Regionalnego Programu Operacyjnego Mazowsza, zorientowanego na biedniejsze powiaty tego obszaru typu NUTS 2, co dobrze służyłoby spójności. Można także przyjąć, że wielkości PKB dla Warszawy są przeszacowane, co wynika z niepełnej rejestracji migracji (w 2011 ludność mieszkająca tylko w granicach miasta była już 10 lat temu większa o 120-250 tys. osób). Ponadto również metody obliczania PKB regionalnego nie zawsze w pełni uwzględniają rozproszenie „zakładów” zaliczanych do poszczególnych przedsiębiorstw. Innymi słowy z dużym prawdopodobieństwem przy wyliczaniu wskaźnika PKB na 1 mieszkańca w regionie Warszawskim Stołecznym, rzeczywista wartość w liczniku jest nieco mniejsza, zaś w mianowniku zauważalnie większa. O potrzebie istnienia dedykowanego programu (a zarazem wsparcia) dla regionu Warszawskiego Stołecznego świadczy także udowodniony empirycznie wpływ inwestycji (zwłaszcza infrastrukturalnych) w otoczeniu stolicy na rozwój obszarów położonych w jej dalszym otoczeniu, szczególnie w Polsce wschodniej. Inwestycje drogowe i kolejowe na trasach wjazdowych i obwodowych w regionie stołecznym skutkują bardzo dużym wzrostem wskaźników dostępności w całej Polsce wschodniej.

27. Dolny Śląsk i Wielkopolska – regiony przejściowe. Podejście w Umowie Partnerstwa do tych regionów, które jedynie nieznacznie przekroczyły wskaźnik dla regionów „słabiej rozwiniętych”, jest nieczytelne. Z reguł unijnej polityki spójności wynika, że alokacja dla tych regionów jest niższa per capita niż dla regionów słabiej rozwiniętych, tym niemniej tworzenie zbyt dużych dysproporcji w wspieraniu ich rozwoju w stosunku do zbliżonych do nich województw nie jest właściwe i powinno być korygowane w ramach krajowej polityki regionalnej i mechanizmów to umożliwiających w europejskiej polityce spójności. Wskazywanie na fundusz JTF jako element wyrównawczy nie jest właściwe, gdyż w podobnym sposób można byłoby kwestionować zwiększone alokacje dla regionów Polski Wschodniej z racji finansowania z Programu Operacyjnego dla Polski Wschodniej. Regiony przejściowe wymagają znalezienia właściwego podejścia w krajowej polityce regionalnej, w tym w szczególności w alokacjach finansowych na programy regionalne. Prawdopodobnie model sieci bezpieczeństwa (safety net) na poziomie 60% alokacji na lata 2014-2020 byłby rozsądnym kompromisem.

28. Polska Wschodnia i słabiej rozwinięte gospodarczo regiony Polski Centralnej i Zachodniej. Program Operacyjny dla Polski Wschodniej i dodatkowa alokacja w ramach negocjacji perspektywy finansowej na lata 2007-2013 i 2014-2020 były dużym sukcesem negocjacyjnym i ważnym elementem wspierania rozwoju najsłabszych gospodarczo polskich regionów i jednocześnie peryferyjnych w kontekście granic UE. W perspektywie 2021-2027 obszar interwencji programu dla Polski Wschodniej jest zasadnie powiększony o NUTS 2 mazowiecki regionalny (PKB per capita – 63,1% średniej UE) i odpowiednio zostaje zwiększona alokacja na kontynuację tego programu. Należy jednak dostrzec, że w porównaniu do tego dołączenia, nawet mniejsze wskaźniki PKB per capita posiadają inne słabiej rozwinięte regiony: opolskie – 57,6%, kujawsko-pomorskie – 58,1%, lubuskie – 59,3% i zachodnio-pomorskie – 60,7%. Dodatkowo każdy z tych regionów charakteryzuje się istotnymi słabościami strukturalnymi: opolskie – ubytek ludności i słabość potencjału stolicy województwa, zachodnio-pomorskie – obszary po-pegierowskie, etc. Podobnie jak w przypadku regionów przejściowych konieczne jest specjalne podejście w krajowej polityce regionalnej do ich problemów i uwzględnienie tego w alokacjach finansowych na programy regionalne.

29. Rola samorządów lokalnych we wdrażaniu polityki spójności w okresie 2021-2027. Należy podkreślić, że decentralizacji i wzmacnianiu współpracy rząd – samorząd wojewódzki w realizacji Umowy Partnerstwa powinno towarzyszyć dalsze wzmacnianie 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. Wskazywane przez projekt UP inne instrumenty terytorialne ukierunkowane na krajowe i regionalne obszary strategicznej interwencji powinny być jak najszybciej definiowane i tworzone, także kategoria IIT (Inne Inwestycje Terytorialne) rozwinięta szerzej w projekcie UP. Być może nazwa ta powinna być zamieniona na właściwsze nazwy własne dla poszczególnych zdefiniowanych nowych instrumentów terytorialnych, które nie mieszczą się w kategorii ZIT-ów. Propozycją jaka już występowała w latach 2014-2020, ale niespecjalnie przyjęła się w Polsce (została zastosowana tylko w dwu województwach) jest instrument RLKS (Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność), który ma dotyczyć przede wszystkim wsparcia obszarów wiejskich. Instrument ten jest fakultatywny dla regionów i perspektywa 2021-2027 powinna być poligonem doświadczalnym i okresem poszukiwania dobrych praktyk, a więc wdrażanym ostrożnie i przez ograniczone alokacje finansowe. Dopiero po jego sprawdzeniu się w realiach polskich powinno mieć miejsce jego szersze wykorzystanie, tak jak to ma obecnie miejsce w przypadku ZIT-ów.

30. Program Operacyjny dla Polski Wschodniej. Jednym z istotnych pól negocjacyjnych Rządu RP z Komisją Europejską jest kwestia wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej. Niski

poziom rozwoju tego makroregionu był przesłanką konsensusu w Unii Europejskiej odnośnie potrzeby interwencji strukturalnej w makroregionie obejmującym pięć województw Polski Wschodniej. Dwie edycje tego programu operacyjnego na rzecz Polski Wschodniej zostały zrealizowane w latach 2007-2013 i 2014-2020. Przyniosły one znaczącą poprawę pozycji tych pięciu obszarów NUTS 2 względem średniej Unii Europejskiej. Jednak w dalszym ciągu dystans tych województw w relacji do innych województw Polski zwiększa się (patrz tabela 1). Dlatego w Umowie Partnerstwa zaproponowano w okresie obejmującym lata 2021-2027 trzecią już edycję programu operacyjnego na rzecz Polski Wschodniej. Przygotowane rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, jednak warunkiem osiągnięcia niezbędnych efektów takiej interwencji publicznej jest zidentyfikowanie wspólnych pól interwencji strukturalnej UE, istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego tych obszarów. Istotną korektą jest także dołączenie do tego obszaru kolejnego NUTS 2 - regionu Mazowieckiego Regionalnego. Poziom rozwoju tego obszaru zasadniczo nie różni się od pozostałych pięciu województw Polski Wschodniej, chociaż warto zauważyć bardzo znaczącą poprawę sytuacji NUTS 2 Mazowieckiego Regionalnego, jaka dokonała się w latach 2004-2019. Jest to prawdopodobnie związane z pozytywnym oddziaływaniem na rozwój Mazowsza ze strony miasta Warszawy. W kontekście przyszłego wdrażania tego programu zasadne jest rozważenie dekoncentracji zarządzania poprzez wykorzystanie modelu delegowanej jednostki zarządzającej zlokalizowanej w urzędzie marszałkowskim.

31. Terytorializacja funduszu JTF – Wsparcia Sprawiedliwej Transformacji. Kwestia restrukturyzacji regionów przemysłowych była jednym z wiodących elementów reformy Delorsa. Jednak w kolejnych wieloletnich perspektywach finansowych europejskiej polityki spójności kwestie te były stopniowo przesuwane na drugi i trzeci plan. W ostatnich latach, dzięki przewartościowaniu priorytetów interwencji strukturalnej UE na rzecz polityki klimatycznej pojawił się JTF, a jego istotnym beneficjentem stała się Polska. Skala środków niezbędnych Polsce znakomicie przekracza możliwości skutecznego rozwiązania problemów regionów węglowych. Ze względu na koncentrację przestrzenną problemów regionów węglowych, województwo śląskie powinno być laboratorium i miejscem generowania kreatywnych rozwiązań, uwzględniających wymiar gospodarczy, społeczny, terytorialny, a także środowiskowy tej restrukturyzacji. Oczywiście skuteczne podejmowanie tych problemów powinno następować w lokalnej i regionalnej skali, pozostawiając poziomowi krajowemu kompetencję w zakresie kreowania niezbędnych rozwiązań o charakterze systemowym. Należy uznać za korzystną dla polityki regionalnej propozycję rządu RP rozszerzenia beneficjentów tego funduszu z 3 regionów (śląskie, dolnośląskie i wielkopolskie) do 6 regionów (dodatkowo lubelskie, łódzkie i małopolskie), chociaż należałoby oczekiwać większej koncentracji interwencji strukturalnej UE na Śląsku. Jednak środków z tego funduszu nie należy traktować jako źródło wyrównania nierównomierności alokacji na regionalne programy operacyjne, gdyż podobnie jak Program dla Polski Wschodniej, również działania wspierane przez ten fundusz mają na celu wsparcie obszarów podlegających transformacji w związku z polityką energetyczną Unii Europejskiej. Tym samym mają taki sam specjalny charakter, a nawet bardziej zawężony terytorialnie i zakresowo niż Program dla Polski Wschodniej.

32. Wsparcie innowacyjności w wymiarze krajowym a efektywne wykorzystanie alokacji EFRR na ten cel. 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 wyśrubowanych wskaźników wymaga zaangażowania potencjału przede wszystkim Warszawy. W dalszej kolejności powinno to dotyczyć Krakowa, Poznania, Wrocławia, Trójmiasta i innych znaczących

ośrodków akademickich. Źródłem finansowania w tym przypadku powinna być stosowna koperta w Krajowych Programach Operacyjnych dedykowanych Celowi 1. Jednocześnie mało zasadne jest alokowanie środków na programy regionalne zgodnie z zasadą im mniejsze nakłady per capita na B+R to tym większa alokacja finansowa (parametryzacja alokacji dla CP1), gdyż oznacza to w dużej mierze alokowanie tym większych środków im słabszy jest potencjał bazy innowacyjnej.

KONKLUZJE I REKOMENDACJE

33. Znaczenie Polski jako laboratorium kształtowania europejskiej polityki spójności. 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 niezbędna jest kreatywność Polski jako nasz wkład do kształtowania przyszłości europejskiej polityki spójności, a także obrony terytorialnego ukierunkowania interwencji strukturalnej UE.

34. Wykorzystanie sukcesu negocjacyjnego Polski osiągniętego w lipcu 2020 r. w Brukseli. W lipcu 2020 na Szczycie państw członkowskich zostało przyjęte szereg ustaleń dotyczących polityk Unii Europejskiej w latach 2021-2027, jakie są istotne dla naszego kraju. Są one następujące: A. Pewne obniżenie poziomu koncentracji środków EFRR na Celu 1 (do 25%) oraz na Celu 2 (do 30%); B. Utrzymanie poziomu współfinansowania w przypadku obszarów słabo rozwiniętych na poziomie 85%, a w przypadku obszarów przejściowych na poziomie 70%; C. Utrzymanie wskaźnika rewaloryzacji cen stałych na bieżące na poziomie 2%; D. Utrzymanie formuły $n+3$ w zakresie płatności, z wyjątkiem roku 2027, bowiem zobowiązania z tego roku będą rozliczane zgodnie z formułą $n+2$. Nastąpiła także niewielka pozytywna korekta wielkości koperty środków EFSI na rzecz Polski w porównaniu z pierwotną propozycją Komisji Europejskiej z maja 2018 roku. Istotne znaczenie ma też podwyższenie pułapu dopuszczalnych transferów pomiędzy poszczególnymi funduszami. Umożliwia to przesunięcie części alokacji Europejskiego Funduszu Społecznego+ na rzecz Funduszu Spójności, bowiem proponowane przez KE ograniczenie skali alokacji na rzecz Funduszu Spójności w latach 2021-2027 zagraża realizacji kompleksowej polityki rozwojowej Polski. W sytuacji powołania nowych instrumentów strukturalnych osiągnęliśmy znaczący wzrost alokacji funduszy UE na rzecz Polski w latach 2021-2027.

35. Wspieranie odbudowy po kryzysie wywołanym przez COVID 19. Globalna epidemia mająca charakter kolejnego czarnego łabędzia powoduje istotne przewartościowanie na różnych poziomach terytorialnych. Sądzymy, że konsekwencje globalnej epidemii będą nam niestety towarzyszyły przez wiele lat, mając istotny bezpośredni i pośredni wpływ na kształtowanie polityk publicznych, zarówno Unii Europejskiej, jak też państw członkowskich. Na płaszczyźnie ochrony zdrowia można oczekiwać dalszego wzmocnienia finansowania segmentu ochrony zdrowia w politykach Unii Europejskiej. Zapewne będzie to nie tylko *Health4Europe*, ale także interwencja w sferze zdrowia publicznego w znacznie większej skali. Także państwa członkowskie będą alokowały znacznie więcej środków publicznych na rzecz ochrony zdrowia, posługując się podobnie jak Unia Europejską kategorią *spatial justice*. Pomimo tego nie uda się uniknąć długookresowych negatywnych konsekwencji epidemii COVID 19 dla społeczeństwa Polski i Europy. Niezbędne będzie określenie jaka będzie rola poziomu europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego w tym spójnym wewnętrznie systemie ochrony zdrowia. Inne ważne aspekty przyszłościowe to digitalizacja życia społecznego, gospodarczego i usług przy jednoczesnym skutecznym zapobieganiu

wykluczenia cyfrowego osób starszych i grup społecznych o wysokim ryzyku, a także budowanie odporności (resilience), czyli bazowanie na rozwiązaniach, które przyczyniają się nie tylko do rozwoju, ale jednocześnie są odporne na kryzysy i możliwe zakłócenia tego procesu. W poszukiwaniu i tworzeniu nowych instrumentów dla osiągnięcia sukcesu w tych obszarach warto jako azymut przyjąć następujące wiodące zasady:

- elastyczność, gdyż nie znamy jeszcze pełnych skutków kryzysu,
- zasada 3 x NIE (dla nowych instytucji, nowego finansowania i nowych programów).

36. Fundamentalne znaczenie zasad kontraktowania: efektywność i sprawność jako równoprawne czynniki. Nawet najlepsze planowanie i programowanie rozwoju bez właściwego wdrażania nie zapewnia osiągnięcia założonych celów rozwojowych. We wdrażaniu podstawowymi elementami są układ instytucjonalny wdrażania i zasady kontraktowania. Nieustającym problemem systemu wdrażania jest łączenie sprawności kontraktowania i rozliczania środków z efektywnością interwencji w skali mikro i makro. Doświadczenia poprzednich perspektyw budżetowych wskazują, że nie zawsze największej sprawności absorpcyjnej systemu wdrażania jest po drodze z osiąganiem wysokiej efektywności, gdyż na ogół największe efekty są osiągnięte przez realizację dużych wieloletnich projektów o wysokim kontrakcie, co jednocześnie rodzi większe ryzyko opóźnień i gorszych efektów absorpcyjnych w trakcie okresu niż to jest w przypadku małych i średnich projektów o niskim poziomie ryzyka niewydatkowania środków. Kolejną wadą dużych rozwojowych projektów jest ich skłonność do niedoszacowania kosztów, a tym samym ryzyka wystąpienia problemów z uzupełnieniem finansowania. W ostatnich dwóch okresach planistycznych na pierwszym miejscu była sprawność w absorpcji środków i między innymi krytyce tego faktu był poświęcony raport „*Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*” z 2012 roku przygotowany przez zespół ekspertów pod kierownictwem prof. J. Hausnera. W efekcie piętnastoletnich doświadczeń – ukształtowania się i nabycia dostatecznych umiejętności absorpcyjnych przez instytucje systemu wdrożeniowego należy w większym stopniu ukierunkować działania tego systemu w selekcji i kontraktowaniu projektów na projekty o wysokiej efektywności rezultatu i oddziaływania, a tym samym być może o wyższym ryzyku przedłużonej realizacji. Rankingi województw kto zakontraktował najwięcej i rozliczył najwięcej środków programu należy uzupełnić o wskaźniki mierzące efektywność realizowanych projektów w skali mikro i makro.

37. Przyszłość polityki spójności – perspektywa 2028-2034 – aspekty regionalne. Przedstawiona w punkcie 4 tabela 1 ilustrująca zmiany PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej wskazuje, że relatywnie niewielki spadek PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w Polsce w warunkach globalnej epidemii COVID 19 o 2,8 punktu procentowego, podczas gdy w UE było to 7,4 punktu procentowego oznacza poprawę położenia Polski z 73% UE 27 w roku 2019 do około 76,6% w roku 2020. Oznacza to, że poza województwami wielkopolskim i dolnośląskim, także kolejne województwa przesuwały się w Wieloletnim Okresie Finansowania (MFF) obejmującym najprawdopodobniej lata 2028-2034 do grupy obszarów typu NUTS 2 o charakterze obszarów przejściowych (śląskie i pomorskie), a w przypadku przedłużania się epidemii COVID 19 w grupie regionów przejściowych znajdują się najprawdopodobniej także województwa łódzkie i małopolskie. Zasadniczo ograniczy to skalę transferów funduszy europejskiej polityki spójności na rzecz Polski po roku 2027, a najbardziej szczerze wspieranymi obszarami typu NUTS 2 pozostaną jedynie województwa Polski Wschodniej, region Mazowiecki Regionalny oraz województwa Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie, Opolskie i Zachodniopomorskie.

38. Niezbędne jest zainicjowanie prac analitycznych i działań wystarczająco wcześniej (GUS, EUROSTAT, ESPON, Komitet Regionów, Komisja Europejska, etc.), tak aby nowa struktura przestrzenna NUTS 2 poprzedzała planowanie nowej polityki spójności na lata 2028-2034. W dalszych pracach dotyczących polityki spójności jako jeden z wiodących tematów współpracy ze środowiskiem naukowym powinno być identyfikowanie terytorialnych generatorów wzrostu PKB. To pozwoli na utrzymanie korzystnej trajektorii rozwoju i uniknięcie tzw. „pułapki średniego dochodu” szeroko opisaną w literaturze fachowej. Należy założyć, że także w przyszłości klasyfikacja Unii Europejskiej na obszary typu NUTS pozostanie podstawowym odniesieniem interwencji strukturalnej w układach terytorialnych, być może z nieco szerszym wykorzystaniem analityki dla obszarów typu NUTS 3. Rozporządzenie dotyczące klasyfikacji Unii Europejskiej na obszary typu NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3 określa indykatywnie maksymalną i minimalną liczbę ludności dla każdej z tych kategorii obszarów. Korekty klasyfikacji są dokonywane najczęściej co trzy lata. Podział Mazowsza na dwa obszary typu NUTS 2 jest pozytywnym przykładem współdziałania Rządu, Samorządu Województwa Mazowieckiego, GUS oraz środowiska naukowego, a także partnerstwa w relacjach z Komisją Europejską i EUROSTAT-em oraz Komitetem Regionów. Pozwoliło to na zwiększenie alokacji na rzecz Polski i NUTS 2 Mazowieckiego Regionalnego o kilka setek milionów Euro. Istotne jest przeprowadzenie takich symulacji, tak aby wprowadzić ze stosownym wyprzedzeniem niezbędne zmiany klasyfikacyjne dla lat 2028-2034. Jednocześnie podział Mazowsza może być wzorem dla podziału innych regionów na NUTS 2 – tam gdzie wewnętrzne przestrzenne zróżnicowanie rozwoju i spełnianie kryteriów dla NUTS 2 może mieć miejsce. Taka szansa nie została wykorzystana przez Dolny Śląsk w przygotowaniu do perspektywy 2021-2027. W efekcie Polska i Dolny Śląsk utraciły wiele milionów euro alokacji funduszy strukturalnych z poziomu unijnego.

39. Działania na rzecz kolejnej edycji Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (JTF). Fundusz ten może być wsparciem dla regionów przejściowych, które będą podlegały transformacji zez względu na aspekty kluczowych polityk UE (energetyka, zmiany klimatyczne, ochrona środowiska, etc.). Skala środków niezbędnych Polsce znakomicie przekracza możliwości skutecznego rozwiązania problemów regionów węglowych. Niezależnie od wyników negocjacji w postaci uwzględnienia trzech lub sześciu regionów Polski, JTF powinien pozostać istotnym elementem polityki spójności UE także w latach 2028-2034, jednak grunt pod takie przewartościowanie powinien zostać przygotowany już obecnie. Pozytywnie należy ocenić model delegowanej jednostki zarządzającej zlokalizowanej w odpowiednim urządzie marszałkowskim.