

Jak poprawić koordynację sektorowo-terytorialną?

Regiony vs. państwo



prof. Adam Drobniak

Dziekan Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Transformacji Regionów, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Współczesny świat cechuje postępująca złożoność procesów społeczno-gospodarczych i środowiskowych. Wynika ona z poszukiwania rozwiązań dla wyzwań rozwoju, związanych m.in. z globalizacją, nowym układem sił na rynkach międzynarodowych, zmianami technologicznymi czy nierównościami rozwojowymi na poziomie regionalnym i lokalnym. Podejmowanie tych wyzwań wymaga wielopodmiotowego podejścia, uwzględniającego dialog z różnorodnymi interesariuszami, a także bardziej kompleksowe i skoordynowane spojrzenie na realizację interwencji publicznej. Niestety, stosowane dotychczas hierarchiczne postrzeganie ról pomiędzy poziomem centralnym a regionami oraz klasycznie, tj. „silosowo” formułowane polityki, są prostym „przepisem” prowadzącym do niskiej skuteczności interwencji publicznej. W jaki sposób podejść do tego problemu? Jak poprawić koordynację sektorowo-terytorialną?

Na czym polega problem braku koordynacji sektorowo-terytorialnej?

W polskich warunkach problem braku koordynacji, dialogu, wielopodmiotowego podejścia, a przede wszystkim „silosowych”/sektorowych¹ polityk rządowych, przygotowanych przez ministerstwa w „kontrze” do regionów, wybrzmiał szczególnie intensywnie w latach 2020-2023. Opracowano wówczas dokumenty umożliwiające sięgnięcie po środki z europejskiego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST)² dedykowane województwom, w których znajdują się tzw. regiony węglowe (tj. województwo śląskie, dolnośląskie, wielkopolskie, małopolskie i lubelskie). W Polsce mamy 13 tego rodzaju regionów. Stanowią one znaczący potencjał naszego kraju, tj. ok. 20% liczby mieszkańców, 20% miejsc pracy i ponad 20% wytworzonego PKB. FST postrzegany jest jako źródło finansowania projektów ukierunkowanych m.in. na poprawę kompetencji pracowników odchodzących z przemysłów tradycyjnych, ponowne wykorzystanie terenów poprzemysłowych, wdrażanie rozwiązań OZE i gospodarki obiegu zamkniętego czy gospodarki cyfrowej. Stanowi zatem nie tylko pewne panaceum minimalizujące społeczne koszty transformacji energetycznej w regionach węglowych, ale jest także impulsem do tworzenia nowych łańcuchów wartości w regionach uzależnionych od przemysłów tradycyjnych.

¹ Na potrzeby niniejszego artykułu określenia: „silosowe”/sektorowe traktowane są synonimicznie.

² FST jest nowym instrumentem polityki spójności Unii Europejskiej (UE), ukierunkowanym terytorialnie na tzw. regiony węglowe, czyli obszary, które, ze względu na swoją spuściznę przemysłową, są w największym stopniu narażone na negatywne skutki transformacji energetycznej w kierunku gospodarki niskoemisyjnej.



Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji stanowi nie tylko panaceum minimalizujące społeczne koszty transformacji energetycznej w regionach węglowych, ale jest także impulsem do tworzenia nowych łańcuchów wartości w regionach uzależnionych od przemysłów tradycyjnych.

Pierwszym „objawem” problemu braku koordynacji sektorowo-terytorialnej stało się poszukiwanie modelu dystrybucji FST. Linia konfliktu zarysowała się bardzo wyraźnie między tzw. modelem centralnym (za wydatkowanie środków FST odpowiada rząd) a modelem regionalnym (za wydatkowanie środków FST odpowiadają samorządowe władze województw). Co więcej, na poziomie rządowym narastał dodatkowy konflikt wewnętrzny związany z konkurencją o zarządzanie środkami FST między ministerstwami (Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej).

Próby pogodzenia stron przez wprowadzenie modelu hybrydowego, w którym za część środków na sprawiedliwą transformację z FST odpowiada rząd, a za część województwa z regionami węglowymi, nie zakończyły się sukcesem. Ostatecznie środkami z FST zarządzają samorządowe władze województw. Niemniej „zwycięstwo” to można uznać za pyrrusowe, ponieważ w gestii rządu pozostały „silosowo” ujęte polityki: energetyczna, przemysłowa i klimatyczna oraz własność spółek Skarbu Państwa związanych z kompleksem paliwowo-energetycznym, które determinują tempo transformacji energetycznej kraju i regionów, bezpośrednio wpływając na skuteczność wydatkowania środków z FST. Dychotomia polityk sektorowych rządu i polityk terytorialnych województw w podejściu do transformacji energetycznej i społecznej rodzi następujące pytania: jak wydatkować środki z FST na szkolenia górników w latach 2024-2027, kiedy równoległe w politykach i rozstrzygnięciach „silosowych”³ proces transformacji energetycznej do 2030 roku jest bardzo spowolniony? Jaki jest sens intensyfikacji wsparcia z FST dla tworzenia instalacji OZE, jeśli w świetle zapisów polityk sektorowych nie wybrzmiewa zbyt wyraźnie konieczność zdecydowanej rozbudowy systemów przesyłowych oraz zmian prawnych będących kamieniami milowymi dla rozwoju bardziej zróżnicowanego rynku dostawców energii OZE?

Podobnych problemów braku koordynacji, dialogu, wielopodmiotowego podejścia (w tym podporządkowanej centrum i sektorom roli regionów) można doszukiwać się także w innych „silosowych” politykach prowadzonych na poziomie państwa względem polityk terytorialnych prowadzonych przez regiony (województwa). Przykładami mogą być: polityka przemysłowa, polityka edukacyjna, polityka dotycząca zagospodarowania przestrzennego, polityka energetyczna, polityka senioralna czy migracyjna. W obecnej *Ustawie o samorządzie województwa*, regionom daje się możliwość tworzenia wewnętrznej polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie, zapisanej chociażby w postaci strategii rozwoju województwa. Niemniej koordynacja jej zapisów z rozstrzygnięciami krajowymi ma charakter jednokierunkowy i hierarchiczny, tj. zapisy strategii rozwoju województwa muszą być zgodne ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju i Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego (przygotowaną przez MFIPR). Ponadto regulacje prawne niewiele mówią – poza ogólnym warunkiem spójności nałożonym na strategię rozwoju województw – o dialogowym wypracowaniu zapisów i konsensusu pomiędzy rządowymi politykami sektorowymi a regionalnymi ambicjami i terytorialnymi uwarunkowaniami w tym zakresie.

Problem braku koordynacji, dialogowego i wielopodmiotowego podejścia będzie narastał wraz z postępującą złożonością procesów społeczno-gospodarczych. W najbliższej przyszłości czekają nas wyzwania związane z kompleksową odpowiedzią na zmiany klimatyczne oraz faktyczną transformacją energetyczną i przejściem w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Zmiany te wymagają przede wszystkim modyfikacji

³ Por. Polityka Energetyczna Polski 2040, Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu czy umowy społeczne z sektorem górnictwa węgla kamiennego oraz energetyką.

na gruncie społecznym i ekonomicznym – tworzenia nowych kompetencji, nowych relacji społecznych, nowych działalności i modeli biznesu. Zmiany te nie zachodzą w jakiejś wymyślonej „próżni” na poziomie całościowo postrzeganego państwa, a wręcz przeciwnie – wyłaniają się (lub nie) w określonej przestrzeni regionów, która posiada terytorialną specyfikę sprzyjającą (lub nie) nadchodzącym przekształceniom.

Jak poprawić koordynację sektorowo-terytorialną?

Postulaty związane z poprawą skuteczności interwencji publicznej zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym zmagają się w kierunku większego uwzględnienia terytorialnego kontekstu (tzw. *place-based policy*, *territorially oriented policy*) w planowaniu polityk sektorowych. Przez kontekst ten rozumie się swego rodzaju możliwości i zdolności, jakie przejawia potencjał społeczny, gospodarczy, polityczny, infrastrukturalny, środowiskowy i instytucjonalny, a także sposób budowania powiązań wewnętrznych i zewnętrznych danego regionu. Każdy region posiada w tym zakresie odmienny poziom kapitału terytorialnego, który może tworzyć pozytywny kontekst dla rozwiązań zawartych w nowych politykach sektorowych (lub nie, tzw. problem zamknięcia, tj. *lock-in*). Dobrym przykładem jest częściowe fiasko polityki przemysłowej i innowacyjnej prowadzonej przez UE w zakresie tzw. inteligentnych specjalizacji regionalnych. To rozwiązanie (wykreowane z poziomu unijnego i następnie „kopiowane” w politykach krajowych i regionalnych) okazało się skuteczne głównie w regionach posiadających relatywnie nowoczesną strukturę gospodarczą, w tym doświadczenia współpracy pomiędzy biznesem (głównie małym i średnim) a dobrze rozwiniętym sektorem B+R. Inteligentne specjalizacje regionalnie nie wywołały natomiast pożądanego efektu rozwojowego w regionach zapóźnionych (*lagging behind regions*), w tym charakteryzujących się uzależnieniem od tradycyjnych przemysłów.

Jak rozwiązać ten problem, tj. zapewnić lepszą koordynację sektorowo-terytorialną w polskich warunkach, biorąc pod uwagę wskazaną powyżej dychotomię w planowaniu transformacji energetycznej, która ma być sprawiedliwa społecznie i doprowadzić do niskoemisyjnej gospodarki oraz bezpieczeństwa energetycznego kraju? Rozwiązanie tego problemu można oprzeć na czterech zadaniach.

Pierwszym jest niezbędna zmiana relacji z hierarchicznych na horyzontalne między poziomem krajowym (rządem i jego ministerstwami) a regionalnym (władzami samorządowymi województw). Równorzędne, a nie hierarchiczne, traktowanie relacji (i zapisów) pomiędzy politykami sektorowymi i terytorialnymi to warunek wymagający nie tylko odpowiedniego dostosowania regulacji prawnych w zakresie planowania rozwoju kraju i regionów, ale także wiążący się ze zmianą myślenia w kategoriach wyłącznie „sektorowych” lub wyłącznie terytorialnych.



W tworzeniu wielopodmiotowych relacji z poziomem centralnym to właśnie samorządy województw posiadają instytucjonalno-organizacyjne kompetencje i wiedzę, które umożliwiają formułowanie lepiej dopasowanych do kontekstu terytorialnego postulatów rozwoju na poziomie krajowych polityk sektorowych.

Kolejne zadanie polega na wzmocnieniu znaczenia poziomu „mezo”, tj. samorządowych województw jako podmiotów w największym stopniu wyczuwających impulsy i problemy rozwoju na poziomie lokalnym (specyfika kontekstu terytorialnego) i równocześnie zorientowanych w układaniu relacji z poziomem krajowym. W tworzeniu wielopodmiotowych relacji z poziomem centralnym to właśnie samorządy województw posiadają instytucjonalno-organizacyjne kompetencje i wiedzę, które umożliwiają formułowanie lepiej dopasowanych do kontekstu terytorialnego postulatów rozwoju na poziomie krajowych polityk sektorowych. Regiony są w stanie bardziej efektywnie zorganizować faktyczny, wielopodmiotowy dialog dla polityk „silosowych”, korzystając z lepszego rozpoznania i większego zaangażowania instytucji subregionalnych, metropolitalnych, lokalnych, wraz z włączeniem sektora NGO i przedstawicieli nieformalnych struktur społecznych.

Trzecie zadanie wiąże się z wykreowaniem nowej roli regionów jako koordynatorów polityk sektorowych i terytorialnych. Konieczne jest przeprowadzenie zmiany regulacji w zakresie planowania rozwoju kraju i regionów, w szczególności przez wprowadzenie zapisów odnoszących się do równorzędnej spójności polityk sektorowych i regionalnych, większego uwzględnienia kontekstu terytorialnego w politykach sektorowych oraz wskazania samorządu terytorialnego województw jako faktycznego podmiotu współtworzącego te polityki. Gdyby tego rodzaju regulacje istniały, to prawdopodobnie nie mielibyśmy do czynienia z, trwającym niemal trzy lata, konfliktem o model wydatkowania środków FST i moglibyśmy skupić wysiłki na bardziej przydatnych działaniach związanych z kreowaniem dobrych projektów transformacji, inicjujących nowe łańcuchy wartości w regionach węglowych i miejsca pracy w nowych sektorach, a nie sprowadzać sprawiedliwej transformacji niemal wyłącznie do OZE. Lepsza, zapisana systemowo, koordynacja polityk sektorowych i terytorialnych w zakresie transformacji energetycznej i sprawiedliwej pomiędzy poziomem centralnym a regionalnym, sprzyjałaby także wyeliminowaniu „jałowych” konfliktów na linii rząd-regiony o model zarządzania FST.

Koordinacyjna rola samorządowych województw wymaga także realizacji czwartego zadania związanego z przekształceniem dotychczasowej roli ministerstw w zakresie podejścia do formułowania polityk „silosowych”. Oznacza to w praktyce konieczność konfrontacji eksperckiego, często zabarwionego „politycznie”, podejścia do kreowania zapisów polityk sektorowych z większą otwartością na postulaty wynikające z terytorialnego kontekstu i partycypacji wielopodmiotowej, współorganizowanej przez władze samorządowe województw. Przy czym partycypacja nie jest tu rozumiana jako formalne wystawienie dokumentów do konsultacji poprzez zbieranie uwag w ustawowym terminie. Chodzi raczej o wykorzystanie jej instrumentów, zapewniających realny wpływ na zapisy polityk sektorowych (zgodnie z zasadą *active subsidiarity* – decyzje podejmowane tak blisko obywateli, jak to tylko możliwe).

”

Aby zapewnić lepszą koordynację sektorowo-terytorialną, konieczna jest zmiana relacji z hierarchicznych na horyzontalne, wzmocnienie samorządowych województw jako podmiotów najlepiej wyczuwających impulsy i problemy rozwoju na poziomie lokalnym, wykreowanie nowej roli regionów jako koordynatorów polityk sektorowych i terytorialnych oraz dążenie do większej otwartości ministerstw na postulaty wynikające z partycypacji wielopodmiotowej.

Jak się zorganizować?

Pierwsze grono interesariuszy koordynacji tworzą ministerstwa odpowiedzialne za poszczególne polityki sektorowe oraz samorządy terytorialne województw zainteresowane tymi politykami. Skuteczna koordynacja sektorowo-terytorialna polityk wymaga jednak wielopodmiotowego podejścia zgodnie z zasadą *multilevel governance*. Zatem drugie, szersze grono interesariuszy obejmie przedstawicieli wskazanych przez ministerstwa i samorządy terytorialne województw, których dana polityka sektorowa dotyczy w kategoriach korzyści i kosztów oraz w sensie wiedzy merytorycznej. W grupie tej powinni znaleźć się zarówno eksperci, instytucje badawcze, jak również reprezentanci organizacji społecznych, NGO, samorządów terytorialnych poziomu lokalnego, przedstawiciele biznesu.

Do tej pory, w związku z przygotowaniem systemu wdrażania funduszy europejskich na lata 2021-2027, na poziomie rządowym funkcjonowały zespoły zadaniowe dedykowane poszczególnym celom polityki spójności, w tym między innymi zespół poświęcony celowi CP6 („Łagodzenie skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej”), bezpośrednio związany z FST. Ze względu na konflikt pomiędzy poziomem

centralnym a regionami, a także konkurencję między ministerstwami o zarządzanie FST, spotkania zespołu dedykowanego CP6 służyły prezentacji stanowisk. Jego skuteczność w koordynacji sektorowo-terytorialnej można więc uznać za niską (ostatecznie „zwyciężył” przecież, opisywany powyżej, regionalny model dystrybucji FST, który nie jest najlepiej skoordynowany z centralnie zarządzanym tempem dekarbonizacji).

Dla lepszej koordynacji sektorowo-terytorialnej polityk związanych z energetyczną i sprawiedliwą transformacją, w 2021 r. zaproponowano pomysł stworzenia rządowej agencji transformacji⁴. Niemniej, w obecnych warunkach (tj. odmienne „prędkości” transformacji energetycznej i sprawiedliwej, akcentowanie zasad *active subsidiarity* oraz *multilevel governance*, a także partycypacji włączającej grupy marginalizowane lub niewłączone w procesy planowania polityk) i w kontekście zbliżającej się szybkimi krokami nowej perspektywy planowania FST (tj. po 2027 roku), rozwiązanie mocno podporządkowane rządowi prawdopodobnie nie byłoby najskuteczniejsze.

W zakresie koordynacji polityk transformacji potrzebna jest nowa agenda – oparta na wspólnej organizacji rządu (MFIPR, MAP, MKiŚ) i samorządów terytorialnych województw, w których znajdują się regiony węglowe, uzupełniona dodatkowo o samorzady terytorialne województw, w których znajdują się tzw. regiony energetyczne, tj. miejsca lokalizacji konwencjonalnych elektrowni i sektora hutnictwa (one także w dużym stopniu odczuwają skutki dekarbonizacji, a w ogóle nie zostały dotychczas ujęte w programowaniu FST). Dotyczy to w szczególności województw: mazowieckiego (powiat kozienicki i ostrołęcki), opolskiego (powiat opolski i krapkowicki), świętokrzyskiego (powiat połaniecki), zachodniopomorskiego (powiat gryfiński) i podkarpackiego (powiat stalowowolski).



W zakresie koordynacji polityk transformacji potrzebna jest nowa agenda – oparta na wspólnej organizacji rządu (MFIPR, MAP, MKiŚ) i samorządów terytorialnych województw, w których znajdują się regiony węglowe, uzupełniona dodatkowo o samorzady terytorialne województw, w których znajdują się tzw. regiony energetyczne.

Zaproponowana agenda organizacyjna (rodzaj partnerstwa publiczno-publicznego) powinna tworzyć wielopodmiotowe grupy dialogowe (podzespoły) i organizować cykliczne okrągłe stoły sprawiedliwej i energetycznej transformacji, których wyniki staną się wkładem merytorycznym do polityk sektorowych (przemysłowej, innowacyjnej, klimatycznej, rynku pracy, naukowej, edukacyjnej) oraz polityk terytorialnych (strategii rozwoju województw, terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, regionalnych strategii dziedzinowych, jak np. RIS). Mogą one wypracować także szerszą (niż tylko sektorową) umowę społeczną, dotyczącą transformacji i obejmującą nie tylko stronę związków zawodowych i spółek Skarbu Państwa (jak dotychczas), ale też samorzady lokalne, sektor B+R, szkolnictwo, organizacje pracodawców, NGO.

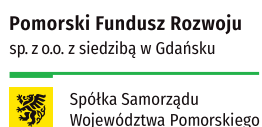
Jeśli chcemy przyspieszyć transformację energetyczną i równocześnie zachować konsensus społeczny, to tych nowych ról trzeba się będzie nauczyć. W przeciwnym wypadku hierarchiczne relacje pomiędzy rządem a regionami będą dostarczać polityk nieskoordynowanych sektorowo i terytorialnie, których skuteczność – nawet pomimo dostępności środków finansowych – w złożonej rzeczywistości będzie coraz mniejsza i nieakceptowana społecznie.

⁴ A. Pogoda, *Agencja Sprawiedliwej Transformacji potrzebna od zaraz*, „Rzeczpospolita”, 25.11.2021, <https://energia.rp.pl/transformacja-energetyczna/art19137471-agencja-sprawiedliwej-transformacji-potrzebna-od-zaraz> [dostęp online].

O autorze

Prof. **Adam Drobnik** – kierownik Katedry Badań Strategicznych i Regionalnych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach. Członek Regionalnej Rady ds. Sprawiedliwej Transformacji Województwa Śląskiego oraz Rady Naukowej Głównego Instytutu Górniczo-Hutniczego. W 2021 r. był dyrektorem Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych. Współautor oraz koordynator prac nad Krajowym Planem Sprawiedliwej Transformacji, konsultant terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, m.in. dla województwa śląskiego. Autor ponad 160 prac naukowych oraz ok. 100 analiz na rzecz gospodarki. Laureat Śląskiej Nagrody Naukowej (2021).

Partnerzy



Partnerzy numeru

