

Nowa polityka spójności w UE – jak wykorzystać potencjał regionów?



DR JAN OLBRYCHT

Posel do Parlamentu Europejskiego w l. 2004-2024,
Marszałek Województwa Śląskiego w l. 1998-2002

W Unii Europejskiej ruszyły przygotowania do okresu programowania po 2027 roku. To doskonały czas na to, aby w polskiej debacie publicznej podnieść temat właściwego zaadaptowania regionów do nowej unijnej polityki spójności. Nie chodzi tu wyłącznie o kwestie organizacyjne i techniczne. Ważne jest też, aby uczynić regiony zdolnymi do adekwatnej odpowiedzi na wyzwania i równocześnie do efektywnego wykorzystania nowych możliwości wynikających z unijnych zmian. Jak zwiększyć sprawczość władz regionalnych w tym zakresie? Na jakich zasadach powinna opierać się harmonijna współpraca szczebla centralnego i samorządowego?

Czas na aktywność władz regionalnych

Okres programowania w Unii Europejskiej jest zintegrowany z wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Są to zaakceptowane przez wszystkie państwa członkowskie ograniczenia w zobowiązaniach i płatnościach w kolejnych kilku budżetach rocznych. Przygotowania do następnego okresu programowania polityk europejskich tradycyjnie rozpoczynają się jeszcze podczas realizacji poprzedniego okresu, a więc w sytuacji, gdy rezultaty zaplanowanych działań nie są jeszcze znane. Bazują one na: efektach cząstkowych, dotychczasowych doświadczeniach z pierwszych lat trwającego okresu, a także analizie warunków zewnętrznych wpływających na wypełnianie

zadań. Proces analiz i refleksji nie dotyczy tylko instytucji europejskich zobowiązanych do przygotowania planowanych polityk, ale też wszystkich aktorów biorących udział w realizacji celów. Szczególna rola przypada tutaj regionom, które są jednym z głównych podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie europejskiej polityki spójności.

Na wstępie należy poczynić ustalenia terminologiczne. „Region” oznacza terytorium, które w dzisiejszej polityce regionalnej odnosi się głównie do jednostki NUTS 2. Natomiast termin „władze regionalne” (analogicznie – „władze lokalne”) określa przedstawicieli władz samorządowych, a więc podmiotów

zdecentralizowanej władzy publicznej. Uściślenie to jest konieczne, ponieważ na poziomie regionalnym funkcjonują również reprezentanci władzy rządowej zdekoncentrowanej (województwie), realizujący określone centralnie zadania i inwestycje publiczne. Przygotowanie regionu, czyli określonego terytorium i podmiotów tam funkcjonujących, będzie więc wymagało współpracy przedstawicieli władz regionalnych i terenowych władz rządowych.

Reprezentanci polskich władz regionalnych, którzy biorą udział w debatach na temat roli regionów w unijnej polityce spójności, zdają sobie sprawę ze zróżnicowanego podejścia do tej tematyki. Poszczególne państwa członkowskie reprezentują przecież odmienne formy ustroju terytorialnego i struktur administracyjnych. W tym tekście chciałbym się jednak skoncentrować na rozwiązaniach polskich, gdzie podział na jednostki NUTS 2 pokrywa się z podziałem administracyjnym i systemem decentralizacji władz publicznych¹.

Jak wykorzystać doświadczenia Krajowego Planu Odbudowy?

Sporządzenie nowego okresu programowania w UE, a tym samym nowej wersji polityki spójności, przebiega w określonych warunkach, które znacząco oddziałują na postęp tych prac. Ogromny wpływ na realizację wszystkich unijnych polityk miała pandemia COVID-19, która nie tylko zmusiła UE do podejmowania nowych zadań, ale także poszukiwania dodatkowych źródeł ich finansowania. Zaciągnięcie ogromnego kredytu

na rynkach finansowych (ponad 800 mld euro) wpłynęło zarówno na funkcjonowanie całej Unii, jak i na wdrażanie poszczególnych polityk europejskich.

Polskie władze regionalne stoją przed zadaniem wykazania, na ile funkcjonujące w ramach KPO działania mogą być z sukcesem wcielone do przyszłej polityki spójności, przy jednoczesnym zapewnieniu jej zdecentralizowanego charakteru i aktywnego współudziału wszystkich szczebli władz publicznych.

Zastosowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a kolejno przygotowanie Krajowych Planów Odbudowy (KPO) zainicjowało równoległe do polityki spójności działania, oparte na: zarządzaniu bezpośrednim (a nie zarządzaniu podzielanym, jak w przypadku polityki spójności), innym sposobie finansowania, uproszczonym systemie kontroli i rozliczania projektów, ograniczonym czasie ich realizacji, a w konsekwencji – scentralizowaniu całego procesu na poziomie państw członkowskich. Instrument ten *de facto* skopiował zadania podejmowane w ramach polityki spójności. Zastosował jednak inną metodę wdrażania. Wiele podmiotów publicznych postanowiło z niej skorzystać, a projekty w ramach polityki spójności przełożyć na okres późniejszy. Dzisiejsze znaczące opóźnienia w polityce spójności są w dużym stopniu spowodowane funkcjonowaniem KPO.

Wiele krajów, w tym Polska, z pewnością będą chciały przenieść dobre praktyki z KPO do nowej polityki spójności. Chodzi o powiązanie

¹ Wyjątek od niedawna stanowi Warszawa – jest jednostką NUTS 2 (a więc regionem), ale władze regionalne obejmują swym działaniem całe województwo mazowieckie.

z reformami oraz wykorzystanie zasady *performance-based*, kładącej główny nacisk na osiągnięte rezultaty poprzez realizację kolejnych kamieni milowych. Polskie władze regionalne stoją przed zadaniem wykazania, na ile funkcjonujące w ramach KPO działania mogą być z sukcesem wcielone do przyszłej polityki spójności, przy jednoczesnym zapewnieniu jej zdecentralizowanego charakteru i aktywnego współudziału wszystkich szczebli władz publicznych.

Przyszłość polityki spójności

Konieczność spłaty zaciągniętego kredytu na poziomie całej UE wiąże się z kwotą rzędu 25-30 mld euro rocznie w ciągu całej przyszłej perspektywy finansowej (tj. w latach 2028-2034). Przy założeniu, że wielkość unijnego budżetu zostanie utrzymana na dzisiejszym poziomie (składki krajów członkowskich pozostaną podobne) i nie pojawią się nowe dochody własne, spłata kredytu będzie musiała spowodować finansowe ograniczenie polityk europejskich, w tym polityki spójności. Polskie władze regionalne, dbając o wykorzystanie potencjału swoich terytoriów, będą musiały w większym stopniu zwracać uwagę na działania podejmowane w ramach innych polityk unijnych, a zatem w ramach innych, niezarządzanych przez nie funduszy. Wymaga to jeszcze intensywniejszej współpracy władz centralnych i samorządowych, a więc pogłębienia zarządzania wielopoziomowego.

W instytucjach europejskich panuje coraz silniejsze przekonanie o potrzebie zwiększenia skuteczności realizowanych polityk, szczególnie przez ich administracyjne uproszczenie, a także lepsze skoordynowanie

instrumentów administracyjnych i finansowych. Bazując na doświadczeniach KPO, Komisja Europejska zaproponowała państwom członkowskim stworzenie jednego planu krajowego, powiązanego z niezbędnymi reformami i wskazaniemi wynikającymi z semestru europejskiego, który byłby realizowany zarówno przy pomocy funduszy spójnościowych, jak i rolnych. Na tym etapie nie uszczegółowiono, jak miałyby przebiegać przygotowanie planu i jego wdrażanie, a także na jakim poziomie zapadałaby decyzja dotycząca podziału środków pomiędzy funduszami i w ramach każdego z nich.

Jak wzmocnić regionalizację?

Polskie władze regionalne muszą zmierzyć się z wyzwaniem dookreślenia ustawowych zadań samorządu regionalnego i przypisania mu kompetencji, które dzisiaj związane są pośrednio z wykorzystywaniem funduszy europejskich, a powinny być jednoznacznie zdefiniowane jako zadania regionalne. Chodzi tutaj zarówno o te już funkcjonujące, które mogą być doraźnie recentralizowane (dobrym przykładem są tu działania Ośrodków Doradztwa Rolniczego czy Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska), jak i nowe, dotyczące transformacji energetycznej, energii odnawialnej, cyfryzacji, bezpieczeństwa i obronności (trzeba będzie zdefiniować zadania o podwójnym – cywilnym i militarnym znaczeniu) czy wspierania innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw (przygotowane zmiany w polityce spójności pozwolą na dofinansowanie dużych przedsiębiorstw produkujących uzbrojenie). Innymi słowy, dostosowanie polityk europejskich do współczesnych uwarunkowań wymagać będzie przede

wszystkim pilnego dopracowania krajowej polityki regionalnej, a więc polityki władz centralnych wobec określonych obszarów kraju, oraz jednoznacznego podziału kompetencji i odpowiedzialności władz publicznych. Bez względu na to, jaka koncepcja „planów krajowych” zostanie ostatecznie zaakceptowana przez rządy i Parlament Europejski, nie ulega wątpliwości, że duża część decyzji dotyczących podziału dostępnych funduszy europejskich będzie zapadała na poziomie krajowym. Podtrzymanie przez polski rząd dotychczasowej praktyki powierzania władzom regionalnym (samorządom województw) zadania zarządzania programami regionalnymi jest gwarantem efektywnego wykorzystania znaczącej części funduszy spójnościowych.

Dostosowanie polityk europejskich do współczesnych uwarunkowań wymagać będzie przede wszystkim pilnego dopracowania krajowej polityki regionalnej, a więc polityki władz centralnych wobec określonych obszarów kraju, oraz jednoznacznego podziału kompetencji i odpowiedzialności władz publicznych.

Jeszcze nie rozstrzygnięto, kto będzie odpowiedzialny za kategoryzację regionów ze względu na ich poziom rozwojowy (głównie na bazie stosunku PKB do średniego poziomu PKB Unii Europejskiej). W trwającym okresie programowania jest to podstawa do wyznaczenia skali dofinansowania ich rozwoju z funduszy europejskich. Dzisiaj zabieg ten odbywa się poprzez rozporządzenia (stanowiące bazę polityki spójności) na

poziomie europejskim. Nie wiadomo, czy koncepcja przekazania państwu całego pakietu funduszy będzie w jakimś stopniu wiązała się z delegowaniem rządów państw członkowskich obowiązku dokonania kategoryzacji. Polskie władze regionalne powinny być do tego typu prac planistycznych przygotowane, a co za tym idzie – dysponować informacjami oraz argumentami, które ułatwiłyby podjęcie trudnych decyzji w tym zakresie.

Plany krajowe i pakiet funduszy będą zapewne obejmowały zadania regionalne o znaczeniu ponadregionalnym. Do władz krajowych będzie należała decyzja, czy powierzyć ich realizację współpracującym ze sobą władzom samorządowym czy – ze względu na ich charakter – terenowym instytucjom administracji rządowej. Nowa polityka spójności będzie również zawierała zadania o charakterze subregionalnym, skierowane głównie do obszarów miejskich czy szerzej – terenów zurbanizowanych. Ich odpowiednie zaprogramowanie wymaga rozbudowy i umocnienia partnerstwa pomiędzy władzami regionalnymi a władzami lokalnymi. W tym zakresie przydadzą się doświadczenia ZIT-ów (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych) – ich droga decentralizacji zarządzania na poziomie regionalnym i subregionalnym. Tutaj także pojawia się przestrzeń do rozwijania zarządzania wielopoziomowego. Nie można wykluczyć, że przedmiotem dyskusji w naszym kraju może okazać się kwestia tego, czy ewentualne programy dla miast będą częścią programów regionalnych. Z drugiej strony mogą pojawić się propozycje, żeby stworzyć ogólnopolski program dla miast, który mógłby być, podobnie jak programy sektorowe, zarządzany z poziomu krajowego przez rząd.

Ze względu na charakter terytorialny programów dla miast lepiej byłoby, gdyby stanowiły część programów regionalnych. Wymaga to jednak stworzenia bardzo spójnego planu rozwojowego dla regionu i dobrej współpracy władz lokalnych i regionalnych.

Nowa polityka spójności będzie wymagała, by planowanie danych projektów wiązało się z konkretnymi reformami. Ważne jest, aby reformy te dotyczyły zarówno wprowadzania zmian przez nowe przepisy krajowe, jak też zmian, których wykonanie mieści się w kompetencjach władz regionalnych. Tylko wtedy ich zespolenie z projektami będzie miało charakter zdecentralizowany.

KPO zakłada powiązanie projektów z niezbędnymi reformami strukturalnymi, z uwzględnieniem zaleceń semestru europejskiego dla każdego kraju. Dla przypomnienia – polski Krajowy Plan Odbudowy zawiera 50 planowanych reform, które wymagają nowych przepisów prawa. Wiele z nich dotyczy spraw będących w gestii samorządów, a ich ewentualne wdrażanie nie jest możliwe bez odpowiedniego zaangażowania władz samorządowych (np. reformy systemu ochrony zdrowia, reformy planowania przestrzennego, systemu energetycznego, systemu podatkowego). Niemniej, połączenie reform z projektami powoduje, że realizacja KPO ostatecznie powierzona jest władzom centralnym, a inne podmioty, takie jak władze regionalne i lokalne, stają się jedynie wykonawcami. W pierwotnych europejskich rozwiązaniach legislacyjnych, stanowiących podstawę KPO, nie przewidziano

nawet obowiązku międzypoziomowego konsultowania planu.

Nowa polityka spójności będzie wymagała, by planowanie danych projektów wiązało się z konkretnymi reformami. Nawet oficjalny zakres kompetencji właściwego komisarza UE zawiera spójność i reformy. Jeżeli reformy, tak jak w KPO, będą dotyczyły tylko legislacji (a więc przepisów tworzonych przez władze centralne), to nastąpi znacząca centralizacja polityk na poziomie krajowym. Ważne jest, aby poszerzyć rozumienie terminu „reforma”, tak żeby dotyczyła ona zarówno wprowadzania zmian przez nowe przepisy krajowe, jak też zmian, których wykonanie mieści się w kompetencjach władz regionalnych. Chodzi w tym przypadku o niezbędne przekształcenia organizacyjne, do dokonania których nie są potrzebne nowe przepisy. Tylko wtedy zespolenie reform z projektami będzie miało charakter zdecentralizowany.

Polskie władze regionalne powinny już dzisiaj rozpocząć prace nad takimi zmianami organizacyjnymi w regionach, które posłużą harmonijnemu zarządzaniu projektami współfinansowanymi z funduszy europejskich. Nie możemy czekać na pojawienie się unijnych rozstrzygnięć legislacyjnych w tym zakresie. Równocześnie należy zaproponować władzom rządowym takie rozwiązania strukturalne, które znacząco ułatwią realizację projektów przez samorządy regionalne i lokalne. Wśród nich mogą znaleźć się nowe reformy ustrojowe, stabilizujące podział kompetencji i wzmacniające decentralizację w zarządzaniu zadaniami publicznymi. Dopracowania wymaga podział kompetencji między wojewodami i samorządem województwa, a także między poszczególnymi

typami samorządu terytorialnego (dotyczy to np. ochrony środowiska czy ochrony zdrowia). Wobec niepewnych uwarunkowań zewnętrznych, konieczności przesuwania środków na cele doraźne oraz oszczędzania finansów publicznych warto byłoby

dokonać niezbędnych korekt ustrojowych dotyczących podziału kompetencji. Na szczeblu regionalnym można zaś przygotować się do niezbędnych transformacji organizacyjnych, a także wzmocnić wewnętrzną współpracę i koordynację działań w realizacji projektów. ■

O AUTORZE

Dr Jan Olbrycht – polityk, Poseł do Parlamentu Europejskiego w I. 2004-2024, samorządowiec i socjolog, ekspert w zakresie funduszy europejskich. Ukończył studia na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, w 1984 r. obronił pracę doktorską. W 2000 r. odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski. W 2015 r. został odznaczony Odznaką Honorową za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



2000-2025 LAT
POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

maritex
ELECTRONIC COMPONENTS



Lubuskie
Warte zachodu



Mazowsze.
serce Polski



POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

