

Europejska polityka spójności 2021–2027

***Opinie dotyczące
pakietu projektów
rozporządzeń***



Marcin Baron
Jan Bondaruk
Robert Guzik
Luk Palmen
Ryszard Szarfenberg
Mariusz Śpiewok
Anna Urbanek

Europejska polityka spójności 2021–2027

*Opinie dotyczące pakietu
projektów rozporządzeń*

Opracowanie ekspertyz zostało sfinansowane ze środków płaconych do Parlamentu Europejskiego dr. Jana Olbrychta

Ekspertyzy złożono:
rozdziały 1–6 w listopadzie 2018 r.,
rozdział 7 w styczniu 2019 r.

Redakcja zbioru:
Marcin Baron

Korekta:
Elżbieta Spadzińska-Żak

Skład i opracowanie graficzne:
Krzysztofa Frankowska-Piechowicz

Ilustracja na okładce:
©fotolia – autor: kotoyamagami

Od autorów _____ 5

Robert Guzik

1. Uwarunkowania społeczne, gospodarcze i przestrzenne oraz wyzwania EPS 2021–2027

Wprowadzenie	7
1. Uwarunkowania globalne	7
2. Uwarunkowania europejskie	11
3. Uwarunkowania krajowe i regionalne	13
4. Podsumowanie – polityka/fundusze spójności a model polityki regionalnej	18

Marcin Baron

2. Systemowe rozwiązania w zakresie wdrażania EPS 2021–2027

Wprowadzenie	21
1. Zmiana ramowych warunków wdrażania europejskiej polityki spójności	21
2. Przewidywania w zakresie najistotniejszych kwestii szczegółowych	25
3. Konsekwencje zmian w perspektywie Polski i samorządu regionalnego w Polsce	37
4. Synteza wniosków	40

Luk Palmen

3. Rozwój gospodarczy jako przedmiot interwencji EPS 2021–2027

Wprowadzenie	43
1. Wyzwania strategiczne dla Polski	44
2. Rozwiązania z zakresu EPS 2021–2027 i ich możliwe konsekwencje	50
3. Pożądane szczegółowe kierunki interwencji	59
4. Wnioski	59

Jan Bondaruk

4. Ochrona środowiska jako przedmiot interwencji EPS 2021–2027

Wprowadzenie	75
1. Część analityczna	77
2. Wnioski i rekomendacje	91

Anna Urbanek

5. Transport i mobilność jako przedmiot interwencji EPS 2021–2027

Wprowadzenie	95
1. Wyzwania strategiczne dla Polski w obszarze transportu i mobilności	95
2. Proponowane rozwiązania z zakresu EPS 2021–2027 w obszarze mobilności oraz ich możliwe konsekwencje dla Polski	102
3. Pożądane szczegółowe kierunki interwencji i rekomendacje	108
4. Wnioski	109

Ryszard Szarfenberg

6. Europejski filar praw socjalnych jako przedmiot interwencji EPS 2021–2027

Wprowadzenie	111
1. Natura, treść i implementacja EFPS	112
2. Wyzwania strategiczne przed Polską w okresie 2020–2030 w świetle EFPS	113
3. Opis rozwiązań z zakresu EFS 2021–2027 – cele EFS+ a zasady EFPS	121
4. Warunki podstawowe i tematyczne EFS+	127
5. Wnioski	133

Mariusz Śpiewok

7. Zrównoważony i zintegrowany rozwój terytorialny jako przedmiot interwencji EPS 2021–2027

Wprowadzenie	135
1. Wyzwania strategiczne dla Polski w obszarze spójności terytorialnej	136
2. Rozwiązania z zakresu EPS 2021–2027 oraz ich możliwe konsekwencje dla wdrażania polityki spójności w Polsce	142
3. Pożądane szczegółowe kierunki interwencji ZIT	145
4. Wnioski i rekomendacje	146

Od autorów

Przygotowanie do uruchomienia kolejnej odsłony europejskiej polityki spójności zawsze rodzi wiele dyskusji – zarówno w krajach, które są jej wiodącymi beneficjentami, jak i w gronie państw ponoszących główny ciężar finansowania proponowanych rozwiązań. Debaty te, a nawet często spory, są niezbędne. Pokazują, że w Unii Europejskiej jest miejsce na dialog i poszukiwanie rozwiązań satysfakcjonujących wszystkich członków Wspólnoty.

W takiej chwili jak ta, kiedy pojawiły się pierwsze propozycje dokumentów kształtujących europejską politykę spójności na lata 2021–2027, jest także czas na rozpoczęcie dyskusji środowiskowych. Pomiędzy przyglądaniem się tzw. wielkiej polityce a próbami przełożenia proponowanych rozwiązań legislacyjnych na precyzyjnie określone procedury wdrażania powinny znaleźć się czas i miejsce na wymianę poglądów o kształcie przyjmowanych rozstrzygnięć, ich zasadności czy też przewidywanej skuteczności.

Opracowanie, które Państwu przekazujemy, zawiera siedem autorskich tekstów. Odnoszą się one do dziedzin, w których od lat jesteśmy aktywni i w związku z którymi niejednokrotnie musieliśmy łączyć nasze doświadczenie analityczne i wiedzę praktyczną z zagadnieniami wdrożeniowymi w zakresie europejskiej polityki spójności. W ten sposób chcemy wpisać się w ogólnopolską dyskusję, jaka toczy się i będzie się toczyć w związku z negocjacjami umowy partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2021–2027.

Struktura opracowania jest następująca: Rozpoczynamy tekstem traktującym o społecznych, gospodarczych i przestrzennych uwarunkowaniach oraz wyzwaniach europejskiej polityki spójności. Następnie wskazujemy na najważniejsze rozwiązania systemowe wdrażania tejże polityki. Wreszcie, w kolejnych pięciu ekspertyzach, omawiamy zagadnienia odpowiadające pięciu proponowanym celom polityki.

Życzymy zadowolenia z lektury, a przede wszystkim zachęcamy do refleksji i dyskusji!

*Marcin Baron, Jan Bondaruk, Robert Guzik, Luk Palmen,
Ryszard Szarfenberg, Mariusz Śpiewok, Anna Urbanek*

Robert Guzik

dr nauk geograficznych, adiunkt w Instytucie Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Studiował geografię w Uniwersytecie Jagiellońskim oraz w Hull University w Wielkiej Brytanii. Uczestnik międzynarodowych i krajowych projektów badawczych poświęconych tematyce rozwoju lokalnego i regionalnego. Autor ekspertyz dla UNESCO, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, urzędów marszałkowskich oraz władz lokalnych. Ekspert w zakresie uwarunkowań rozwoju regionalnego, rewitalizacji miast, budowy społeczeństwa informacyjnego oraz badań poziomu życia.

1. Robert Guzik

Uwarunkowania społeczne, gospodarcze i przestrzenne oraz wyzwania EPS 2021–2027

Wprowadzenie

Europejska polityka spójności (EPS), będąca w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz Europy Południowej główną formą polityki rozwoju regionalnego, powstała, jest i będzie realizowana w splocie wyzwań i uwarunkowań o charakterze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Są one wzajemnie połączone ze sobą, a znaczna ich część może być analizowana jako uwarunkowania instytucjonalne i mające postać struktur o charakterze ewolucyjnym. Celem niniejszego tekstu jest omówienie kluczowych uwarunkowań EPS i ich potencjalnego wpływu na realizację tej polityki w Polsce w kolejnym okresie programowania 2021–2027. Tekst ten ma być elementem szerszej debaty toczącej się na temat kształtu polityki spójności na poziomie Unii Europejskiej oraz jej programowania na poziomie krajowym i regionalnym. Uwarunkowania te można rozpatrywać jako kontekst, ale też jako wyzwania, przed którymi stoją Unia Europejska i Polska. Użyteczną perspektywą wykorzystaną w tym opracowaniu jest koncepcja megatrendów Naisbitta. Inną kluczową koncepcją ukierunkowującą zawarte tu rozważania jest terytorializacja polityki rozwoju jako pożądaný kierunek jej uprawiania. Prezentacja i analiza uwarunkowań EPS prowadzona jest z perspektywy zarówno akademickiej – badacza rozwoju regionalnego i lokalnego, ale również eksperta zaangażowanego w badania ewaluacyjne programów finansowanych z funduszy strukturalnych UE i asesora oceniającego programy i projekty finansowane ze środków UE (2007–2013, 2014–2020).

Współczesna refleksja nad złożonością dzisiejszego świata każe odejść od przedmiotowego omawiania uwarunkowań – odrębnie społecznych, gospodarczych i wreszcie przestrzennych – na rzecz porządku skal geograficznych: od globalnej, poprzez europejską, po skalę krajową i regionalną. Uwarunkowania społeczne i gospodarcze są ze sobą nierozzerwalnie połączone, a znajdują swoje odbicie w różnicach przestrzennych wynikających m.in. z różnego stopnia adaptacyjności (*adaptability*) i odporności (*resilience*) krajów i regionów. Przekłada się to na uwarunkowania przestrzenne, które z kolei mocno oddziałują na sferę społeczną i gospodarczą. Nie zmienia to faktu, że odrębnie można mierzyć i badać, albo też szukać narzędzi do wzmacniania odrębności społecznej i gospodarczej, czy też dodanej do polityki UE w traktacie lizbońskim spójności terytorialnej. Polityka rozwoju terytorialnego musi uwzględniać bieżące uwarunkowania i analizując trendy, wybiegać w przyszłość, gdyż ta programowana dzisiaj będzie realizowana w nadchodzących latach, a jej skutki i oddziaływanie dotyczą jeszcze dłuższego horyzontu.

Przegląd wyzwań zawarty w krótkim tekście wiąże się z koniecznością ich zawężenia i dokonania wyboru tylko tych, które bezpośrednio rzutują na formułowanie celów i realizację EPS w Polsce.

1. Uwarunkowania globalne

Na uwarunkowania globalne składają się zarówno zjawiska i procesy, które bąǳ zachodzą globalnie, bąǳ występując lokalnie, mają poważne skutki w skali globalnej lub oddziałują na wydarzenia i procesy zachodzące na innych kontynentach. Mieszczą się w tej kategorii wszelkie ryzyka konfliktów zbrojnych, wojen handlowych, kryzysów gospodarczych czy katastrof ekologicznych, ale te, jako trudne do przewidzenia w dłuższym horyzoncie

czasowym, są nie tyle uwarunkowaniami, ile ryzykami i nie będą tutaj przedmiotem dyskusji. To co jest pewne i silnie warunkuje EPS, to zachodzące w skali globalnej procesy zmian klimatu czy przesuwania się środka ciężkości światowej gospodarki w kierunku Chin i państw nowo uprzemysłowionych.

1.1. Klimat

— Obserwowane ocieplenie klimatu, co do którego współczesna nauka nie ma już wątpliwości¹, czego nie da się powiedzieć o kręgach politycznych² i kołach gospodarczych, wiąże się z narastaniem niekorzystnych zjawisk, zdarzeń i procesów. Należą do nich częstsze i bardziej ekstremalne zjawiska pogodowe (huragany, susze, ulewne opady deszczu) i ich skutki w postaci zniszczeń, powodzi, obsunięć ziemi czy pożarów lasów. Te ostatnie obecnie nie ograniczają się tylko do strefy okołozwrotnikowej (Kalifornia, Półwysep Iberyjski), ale nawiedzają nawet kraje położone daleko na północ (Szwecja w 2018 r.). Ocieplanie klimatu powoduje przesuwanie się granic stref klimatycznych, co w Europie wiąże się m.in. z występowaniem ekstremalnych temperatur i coraz większymi problemami z zaopatrzeniem w wodę i pożarami. Większość obszarów Polski zagrożona jest deficytem wody, a Wielkopolsce grozi susza. W przypadku Morza Bałtyckiego ocieplenie nie sprawi, że będzie ono jak Morze Śródziemne, a polskie kurorty będą atrakcyjniejsze od chorwackich, gdyż biologia Bałtyku jest inna i będzie to oznaczać wzrost procesów gnilnych i masowe zakwity sinic, co skutecznie odstraszy turystów, a słabe natlenienie morza i w efekcie brak jego zarybienia przekreśli gospodarkę rybacką. Podnoszenie temperatury³, topienie lądolodów i perspektywa wzrostu poziomu morza o dwa metry w perspektywie 30 lat (i jego dalszy wzrost) oznacza, że znaczne obszary Europy będą musiały być chronione przed morzem w postaci wałów i zapór, których przerwanie w razie ekstremalnych zjawisk pogodowych będzie skutkować katastrofalnymi powodziąmi – w Polsce znaczna część Gdańska i innych nadmorskich miast oraz Żuławy Wiślane będą musiały się już wkrótce zmierzyć z tym wyzwaniem. O ile Europa dzięki swojej zamożności przez jakiś czas będzie się bronić technicznie przed opisanymi wyżej problemami i łagodzić skutki zniszczeń⁴, o tyle wydaje się bezbronna wobec perspektywy masowych migracji z Afryki i innych najczęściej dotkniętych zmianami klimatu obszarów globu. Ciesząca się obecnie największym przyrostem demograficznym Afryka z postępującym pustynieniem i coraz większym problemem z zaopatrzeniem w wodę, a w efekcie także w żywność, może niedługo stać się źródłem wielkiego ludzkiego exodusu. Jeśli będzie on powstrzymywany na granicach Afryki, to rosnąca wewnątrz presja przerodzi się w zbrojne konflikty lokalne i regionalne, a wtedy na granicach Afryki nie staną migranci ekonomiczni szukający lepszego życia, a uchodźcy wojenni. Skutki globalnego ocieplenia mogą być o wiele poważniejsze, jeśli np. duża ilość słodkiej, pochodzącej z topienia lądolodów, chłodniejszej wody w północnej części Oceanu Atlantyckiego zmieni jego cyrkulację i odwróci bądź zatrzyma ogrzewający Europę Prąd Zatokowy – warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że Warszawa leży na tej samej szerokości geograficznej co skutny wieczną zmarzliną (tundra) kanadyjski Labrador, a szerokość geograficzna Helsinek jest taka sama jak południowej Grenlandii.

— Dostrzeżenie tych niebezpieczeństw sprawiło że „polityka klimatyczna” jest obecnie bardzo istotnym priorytetem Unii Europejskiej, czego wyrazem jest jej miejsce w strategii UE, a także jest ważnym elementem składowym proponowanej EPS. W Polsce na poziomie deklaracji i oficjalnych dokumentów również zajmuje ona wysoką pozycję. Niestety, nie da się tego powiedzieć o działaniach na poziomie operacyjnym, gdzie nierzadko traktowana jest jako swoista fanaberia i coś, co jest, bo musi być, co oczywiście nie sprzyja temu, żeby wydatkowane środki istotnie wpływały na cele polityki klimatycznej UE. Ocena projektów finansowanych ze środków UE pod względem ich wpływu na zrównoważony rozwój oraz ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego nierzadko sprowadzała

1 Opublikowany w 2018 r. 1600-stronicowy raport *The National Climate Assessment, U.S. Global Change Research Program*, Washington 2018, opracowany przez zespół 300 naukowców reprezentujących czołowe jednostki badawcze USA, w tym NASA i amerykański Departament Obrony, nie pozostawia w tym zakresie żadnych złudzeń, a jego ton jest o wiele bardziej alarmistyczny niż jakiegokolwiek wcześniejszego raportu opracowanego w USA.

2 Zapytany o ocenę wniosków wyżej cytowanego raportu prezydent USA Donald Trump odparł wprost, że w to nie wierzy.

3 Przy braku redukcji emisji gazów cieplarnianych średnia temperatura może wzrosnąć do 2100 r. nie o 2–3 stopnie, jak kiedyś alarmowano, ale aż o 5 stopni Celsjusza.

4 O skali wyzwań niech świadczy kalkulacja wykonana w raporcie *The National Climate Assessment, U.S. Global Change Research Program*, Washington 2018, który ocenia koszty zniszczeń i skutków globalnego ocieplenia dla USA po 2050 r. na poziomie 500 mld USD rocznie. Analogiczne koszty w UE z uwagi na większą gęstość zaludnienia, dłuższą linię brzegową itp. będą z pewnością wyższe.

się do przyznawania maksymalnej liczby punktów za nie zawsze istotne elementy, ale za to kojarzone z takimi celami, jak np. zastosowanie oświetlenia LED. Proponowane zmiany w EPS po 2020 r. z perspektywy ich wdrażania w Polsce idą w złym kierunku. Z jednej strony mamy zawężenie liczby priorytetów z 11 do 5, co podnosi rangę tych, które pozostały, w tym priorytetu 2 (CP 2): „Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem” oraz wskazanie, że na poziomie kraju alokacja na ten cel w przypadku Polski wynosi co najmniej 30%. Z drugiej strony katalog celów szczegółowych w ramach CP 2, a także szeroka lista wykluczeń pokazują, że istotne sfery i rodzaje wsparcia służące ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych i trosce o środowisko nie są tutaj należycie obecne. Z niejasnych powodów CP 2 nie obejmuje drugiego po energetyce źródła emisji gazów cieplarnianych, czyli transportu, który częściowo jest uwzględniony w CP 3. Oznacza to w przypadku Polski bardzo duże środki na promowanie efektywności energetycznej, odnawialne źródła energii, inteligentne sieci energetyczne czy wspieranie bioróżnorodności w miastach, a jednocześnie znaczną redukcję wsparcia zrównoważonej mobilności, a także odejście od wsparcia inwestycji w ograniczanie emisji zanieczyszczeń z palenisk węglowych (niska emisja). Kształt proponowanych regulacji jest szczególnie niekorzystny dla Polski, gdzie splatają się niekorzystne warunki środowiskowe dla rozwoju energetyki ze źródeł odnawialnych (niskie nasłonecznienie, niekorzystne warunki wiatrowe, rozproszone osadnictwo, słabe warunki hydrotechniczne dla energetyki wodnej, niski potencjał energii geotermalnej) z historycznie ukształtowaną zależnością od energetyki opartej na węglu i paliwach kopalnych. Jednocześnie Polska należy do krajów o najmniej zrównoważonej mobilności z ciągle rosnącym udziałem transportu indywidualnego i postępującą erozją transportu publicznego. EPS po 2020 r. w niewielkim stopniu odpowiada tym uwarunkowaniom. Dlatego wspieranie zrównoważonej mobilności, w tym konieczne inwestycje w infrastrukturę i tabor transportu publicznego – zwłaszcza kolejowy i niskoemisyjny transport miejski – winny być częścią priorytetu 2.

1.2. Chiny i globalizacja

Globalnym megatrendem jest powolne przesuwanie się gospodarczego środka ciężkości świata w kierunku Chin i rosnące znaczenie nowo industrializowanych gospodarek (NIS). Objawia się to nie tylko rosnącym udziałem Chin w wytwarzaniu światowego PKB czy produkcji poszczególnych dóbr, ale także rosnącą pozycją Chin jako inwestora i właściciela przedsiębiorstw w różnych częściach globu – zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych. Według wartości największe inwestycje napłynęły z Chin do USA, Australii i Wielkiej Brytanii, gdzie na celowniku inwestorów z Chin znajdują się firmy posiadające *know-how* i interesujące dla gospodarki tego kraju technologie, a także firmy i obiekty o statusie ikon (np. hotel Waldorf-Astoria w Nowym Jorku czy kupione od Forda szwedzkie Volvo). Mniejszy udział, ale niewspółmiernie większe znaczenie dla lokalnej gospodarki, ma napływ chińskich inwestycji do krajów Afryki, Ameryki Południowej i Azji Środkowej, gdzie motywacją ekspansji jest poszerzenie własnej bazy surowcowej i dostęp do lokalnych rynków zbytu. Inwestycje zagraniczne chińskich przedsiębiorstw w latach 2016–2017 osiągały rekordowy poziom 190 i 150 mld USD rocznie! Przez ostatnie dwie dekady dyskurs o Chinach dotyczył pogłębiającej się nierównowagi w bilansie handlowym, wyciekania miejsc pracy do kraju, który określano fabryką świata, i erozji bazy produkcyjnej w krajach wysoko rozwiniętych czy też olbrzymiego udziału Chin w światowej emisji zanieczyszczeń. Europejską odpowiedzią miała być budowa gospodarki opartej na wiedzy, tworzenie innowacji i nowych technologii, a Chiny wciąż miały być miejscem taniej produkcji, sprzyjając utrzymaniu wysokiej konsumpcji i poziomu życia mieszkańców Europy. W ostatnich 20 latach wizjonerzy europejskiej polityki gospodarczej wskazywali na coraz to nowe pola, na których Europa przez krótki okres była światowym liderem, aby wkrótce oddać prym chińskim firmom. Za przykład może służyć fińska Nokia i wizja Europy jako lidera rozwiązań mobilnych czy też naiwna wiara, że zaangażowanie państw i firm europejskich w odnawialną energetykę wykreuje nową europejską specjalność – zielony przemysł. Przez moment tak było, dopóki głównym dostawcą urządzeń fotowoltaicznych czy elektrowni wiatrowych nie stały się firmy z Chin. Mimo olbrzymich nakładów na innowacyjność i rozwój nowoczesnej gospodarki, w myśl założeń sformułowanej w 2000 r. strategii lizbońskiej, która, jak pamiętamy, optymistycznie zakładała, że w 10 lat UE będzie najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie, obecnie Europa wciąż na wielu polach ustępuje pod tym względem USA (np. informatyka, e-biznes) czy Korei i Japonii, a coraz częściej także Chinom. Pozostaje jednocześnie światowym liderem w produkcji dóbr luksusowych i markowych (markowa odzież i galanteria, artykuły spożywcze, perfumy, zegarki), które jednakże zaliczyć można co najwyżej do przemysłów średniej techniki. Największą branżą, która wciąż ma mocną pozycję i jest globalnym liderem, pozostaje europejski przemysł samochodowy, a właściwie

niemiecki przemysł samochodowy z sieciami produkcyjnymi w całej Europie. Znowu jako całość przemysł ten, pomimo wielu innowacji i patentów, które posiada, nie jest powszechnie uznawany za przemysł wysokiej technologii. Ta pozycja jednakże jest zagrożona przemianami w zakresie technologii (elektromobilność) i filozofii mobilności (samochody autonomiczne), tutaj przewaga europejskich firm nie jest oczywista⁵.

— W tym kontekście główny priorytet (CP 1): „Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej” może być uznany za uparte tkwienie w paradygmacie, który nie wiadomo, czy jest prawdziwy. Można zadać pytanie, czy zrobotyzowany przemysł 4.0 oparty na sztucznej inteligencji, czy też upowszechnienie się IoT (internetu rzeczy) jest rozwiązaniem obecnych problemów, a na ile stwarza nowe, być może trudniejsze problemy techniczne i społeczne? Utrata miejsc pracy w niektórych branżach wytwórczości czy usług nie jest najpoważniejszą konsekwencją. Obserwowany w krajach wysoko rozwiniętych wzrost populizmu i bunt przeciwko elitom/establishmentowi najczęściej nie ma podłoża ekonomicznego, a stoi za nim lęk przed współczesnym technicznym światem i nieobserwowanym w historii ludzkości tempem zmian (tzw. hipoteza kulturowa). Wobec tego jaki inny model mógłby zastąpić dzisiejszą pogoń za wzrostem gospodarczym, innowacyjnością, produktywnością itd.? Tutaj nie ma jasnej odpowiedzi, ale pojawiają się opcje ograniczania konsumpcji, a także rozwoju ekonomii współdzielenia; skrócenia czasu pracy, bardziej równego podziału wytworzonej produkcji i uznania, że powyżej pewnego pułapu wzrost PKB wcale nie podnosi jakości życia, a uwzględniając koszty środowiskowe, może ją nawet obniżać. Warto zwrócić uwagę, jaki skutek wywarło rozpowszechnienie innowacyjnych produktów sektora finansowego, którego ratowanie i perturbacje gospodarcze z tym związane sprawiły, że korzyści z wszystkich innych innowacji zostały w tym procesie zużyte.

— Wątpliwość budzą cele szczegółowe CP 1 w kontekście ich realizacji w ramach polityki spójności. Polityka ta w swojej idei polega na wyrównywaniu poziomów rozwojowych i na konwergencji, a innowacyjność i wykorzystanie zaawansowanych technologii o wiele lepiej udają się w wybranych miejscach, które mają ku temu odpowiednie predyspozycje. Dlatego, zgodnie z тезami nowej geografii ekonomicznej Krugmana, wyrażonymi m.in. w głośnym raporcie OECD *How Regions Grow: Trends and Analysis*, lepiej w tym zakresie wspierać wiodące ośrodki i firmy, bo to jest bardziej efektywne i opłacalne, a korzyści z takiego działania rozdzielać właśnie w ramach polityki spójności w regionach, które zostają w tyle i pełnią nieco inne funkcje – np. zaplecza żywnościowego, wypoczynkowego, wytwórczego dóbr mniej zaawansowanej techniki czy będącego zasobem kapitału ludzkiego. W przypadku Polski alokacja minimum 35% funduszy EPS na ten cel, przy maksymalnej stopie wsparcia na poziomie 40–70%, w zależności od typu regionu budzi obawy co do realnej możliwości absorpcji tych środków. Oczywiście, że można je wydać, każde środki da się wydać i osiągnąć wskaźniki produktu i rezultatu. Pytania o celowość, trafność, efektywność i skuteczność takiego działania pozostają jednak zasadne. Unia Europejska to zaledwie 7% ogółu mieszkańców Ziemi, ale aż 1/5 jej gospodarki. Niewątpliwie warto ją wspierać, pytanie tylko, czy ramy polityki spójności są tutaj odpowiednie? Na kilka pytań należy odpowiedzieć. Czy wydatki na innowacyjność i badania naukowe nie powinny być skupione w nowym programie „Horyzont Europa”? Czy jedna „uszyta” na poziomie UE polityka wsparcia realizowana w ramach priorytetu „Bardziej inteligentna Europa...” jest odpowiednia dla wszystkich krajów i regionów UE? Jak tymi samymi narzędziami pogodzić regiony, które cierpią na brak pracowników, z regionami, które mają ich nadmiar? Czy osiągnięciu postawionych celów nie lepiej służyłyby pośrednie działania obliczone na dłuższy horyzont czasowy – takie jak rozwój talentów poprzez inwestowanie w kapitał ludzki, stwarzanie atrakcyjnego środowiska do życia, rozwój infrastruktury i otoczenia instytucjonalnego itd.? Wreszcie, czy wydawanie publicznych pieniędzy na wątpliwe projekty nie jest bardziej czynnikiem obniżającym konkurencyjność europejskiej gospodarki (marnotrawstwo) niż jej wsparciem? Skoro mowa o konkurencyjności, to zasadne jest też pytanie – na ile wsparcie skierowane głównie do prywatnych przedsiębiorstw zaburza konkurencyjność? Pomagając jednym, stawia innych w mniej korzystnym położeniu. Wspierane firmy na lokalnym rynku konkurują o pracowników i inne zasoby z firmami swojej, ale też innych branż. W efekcie z jednej strony może taka polityka odnieść sukces, ale z drugiej może pochłaniać też niezamierzone ofiary.

— Na zakończenie tej części rozważań warto wrócić do kwestii Chin, które budzą znaczny niepokój zwłaszcza w USA, niechęcych się pogodzić z perspektywą utraty pozycji lidera światowej gospodarki. Chiny katalizują

⁵ Konsekwencje tych przemian dla Polski mogą być silnie odczuwalne. Samochód elektryczny składa się z 7 tys. części, a spalinowy z 13 tys. Polska jest jednym z największych producentów i dostawców części dla przemysłu samochodowego w Europie, a przemysł ten odpowiada za 20% polskiego eksportu.

działania o charakterze protekcyjnym w USA, a to znajduje odbicie w działaniach odwetowych w różnych częściach świata. Redefiniowanie zasad (nie)wolnego handlu, groźba wojen celnych i walutowych, groźba demontażu partnerstwa atlantyckiego oznacza, że znany i przewidywalny kierunek procesów globalizacji, jakie zachodziły przez ostatnie kilka dekad, może nie być już wkrótce aktualny. Dodatkowo warto pamiętać, że cechą systemu kapitalistycznego są powtarzające się kryzysy, które w zglobalizowanej gospodarce szybko przenoszą się między krajami połączonymi sieciami produkcyjnymi czy szerzej, łańcuchami wartości oraz relacjami handlowymi. W efekcie znacznie więcej uwagi powinno się poświęcić zagadnieniom budowy odporności regionów.

2. Uwarunkowania europejskie

2.1 Erozja i kryzys projektu europejskiego

Przelewająca się przez Europę fala populizmu i nacjonalizmu, bez względu na jej przyczyny, karmi się dzisiaj eurosceptycyzmem. Nie da się zaprzeczyć, że obserwujemy obecnie kryzys projektu europejskiego, którego ostrą manifestacją jest dokonujący się brexit. Kryzys ten ma wiele przyczyn, a w różnych częściach Europy różne czynniki wysuwają się na pierwszy plan. Do tego dochodzi skleroza historyczna, która wraz z przemijaniem pokoleń doświadczonych traumą wojen światowych odsuwa w niepamięć główny motyw zawiązania Wspólnoty Europejskiej. Do istotnych katalizatorów osłabiania Wspólnoty należą trudności związane z kryzysem finansowym i gospodarczym 2008–2009, które obnażyły słabości koncepcji wspólnej waluty, czyniąc z jednych krajów europejskich petentów, a z innych gestorów pomocy. Jedność europejską rozbija także brak solidarności i nierozwiązanie problemu migracyjnego. Na to nakłada się pewne wyalienowanie Brukseli i jej duża odległość instytucjonalna od przeciętnego mieszkańca UE. Niewybieralna Komisja Europejska i Parlament Europejski o ograniczonych kompetencjach, na ogół nieznanym mieszkańcom UE, napędzają antywspólnotową retorykę na polu jej demokratycznej legitymacji. Nie pomaga powszechne w krajach UE używanie Unii i władz w Brukseli jako wymówki lub uzasadnienia dla podejmowania lub niepodejmowania pewnych działań, wprowadzania lub niewprowadzania ustaw, przepisów. Czynią tak nie tylko rządy uchodzące za eurosceptyczne. Wiedza o tym, że Unia reguluje (na ogół dobrze) niewiele sfer, a nawet tam pozostawia dużą swobodę państwom członkowskim, jest znikoma. Wydaje się, że projekt europejski ma pewien problem tożsamości wynikający z braku wiedzy, edukacji, solidarności, przyjaźni, a zdominowany jest przez narrację z jednej strony technokratyczną płynącą z Brukseli, a z drugiej eurosceptyczną płynącą z wszystkich kierunków. Należy pamiętać, że ta ostatnia chętnie karmi się przykładami chybionych czy nieudanych inwestycji finansowanych ze środków UE. Tutaj dochodzimy do interesującej nas kwestii EPS. Jest ona wyrazem solidarności, za którą stoją różne motywy, ale wszystkie one będą tracić siłę w razie dalszej postępującej erozji projektu europejskiego. Dzisiaj bardzo trudno jest przekonać mieszkańca podparyskich blokowisk lub innej problemowej dzielnicy państwa będącego płatnikiem netto do budżetu unijnego do celowości budowy aquaparku w mieście powiatowym wschodniej Polski. Pierwszym skutkiem tego jest skierowanie większej niż w przeszłości części środków EPS, które będą wskutek brexitu szczuplejsze, na wsparcie regionów i miast w krajach tzw. starej UE. Z jednej strony ma to swoje uzasadnienie, ale z drugiej trochę zaprzecza idei pomocniczości. Przesuwa nas to w kierunku modelu, w którym w skrajnej postaci każdy kraj otrzymuje z budżetu tyle, ile do niego wkłada, ale wtedy jest zasadne pytanie, po co robić to za pomocą UE i administracji w Brukseli. Z tym wiąże się dalsze pytanie, na ile polityka spójności powinna być odpowiedzią na sytuacje kryzysowe w regionach, a na ile jednak skoncentrowana na wyrównywaniu poziomów rozwoju. Oczywiście to zależy od skali przestrzennej zarówno oceny nierówności, jak i potem konkretnych interwencji. Drugim skutkiem jest większa koncentracja środków na dwóch pierwszych celach, czyli wymiarach gospodarczym i środowiskowym, czego pozytywne efekty mogą mieć wymiar europejski i dlatego da się łatwo wyjaśnić mieszkańcom dowolnej części UE celowość takich projektów, czego nie można powiedzieć o budowie aquaparku czy opery. Zależność ta musi znaleźć zrozumienie w krajach cieszących się wsparciem EPS. Braki w infrastrukturze różnego typu muszą być w większym stopniu finansowane ze środków krajowych. Ale jest też druga strona medalu. Euroentuzjazm większości mieszkańców nowych krajów UE w większym stopniu posila się dumą z nowego aquaparku czy budynku opery niż nowym mikroskopem zamkniętym w przemysłowym laboratorium czy zrenaturalizowanym brzegiem rzeki. Znalezieniu złotego środka muszą towarzyszyć życzliwy dialog i szerokie informowanie. Nigdy się tego nie osiągnie bez odpowiedzialnych za słowa i ich skutki polityków i urzędników, a z tym ostatnio jest coraz trudniej. W kontekście powyższych rozważań

można wskazać na jeszcze jeden wniosek – że działań polegających na edukowaniu, poznawaniu i łączeniu regionów, mieszkańców, uczniów, studentów, urzędników z różnych części UE nigdy za wiele i działania takie w większym stopniu niż obecnie jest to planowane mogłyby być wspierane przez środki EPS. Skutkiem będzie budowa kapitałów ludzkiego i społecznego, a także odwracanie procesów erozji projektu europejskiego.

2.2 Demografia

Unia Europejska, Europa Wschodnia i Japonia to regiony, gdzie demografia, a w szczególności starzenie się społeczeństw⁶ i powiązana z nim niska dzietność należą do kluczowych współczesnych wyzwań. Skutkiem zachodzących procesów jest rosnące obciążenie systemów emerytalnych, opieki społecznej i służby zdrowia, co z kolei przekłada się na wzrost obciążeń podatkowych lub zadłużenia publicznego (albo obu naraz) lub perspektywę obniżenia poziomu życia (niższe emerytury, niższy standard świadczeń zdrowotnych i opiekuńczych) albo kombinację powyższych⁷. Żaden z tych mechanizmów nie sprzyja wzrostowi gospodarczemu i konkurencyjności europejskiej gospodarki. Nie pomaga jej również brak rąk do pracy ani malejąca liczba klientów/konsumentów czy też generowane przez wyludnianie perturbacje na rynku nieruchomości. Opisane powyżej skutki nie są jeszcze ostro odczuwane w Europie, która łagodziła ich przebieg, przyjmując w ostatnich dekadach milionowe rzesze migrantów⁸, co jednak rodzi innego typu problemy i obecnie nie jest uznawane za perspektywiczne rozwiązanie problemu. Starzenie się społeczeństw i wzrost ich konserwatyzmu niosą też wyzwanie dla innowacyjności, która jest silnie skorelowana z młodością demograficzną. Wyludnianie się⁹ regionów i krajów UE oznacza też większe koszty *per capita* amortyzacji, utrzymania i odtworzenia infrastruktury czy też obsługi narastającego zadłużenia. Unia Europejska nie zajmuje się wprost narastającymi problemami demograficznymi, pozostawiając to w kompetencji krajów członkowskich, stąd też niewielka waga tego problemu w kierunkach EPS. Nie jest to właściwe podejście, gdyż według prognoz demograficznych problem ten w przyszłości będzie szczególnie ostry w obszarach peryferyjnych i regionach nowych członków UE, czyli tam, gdzie dzisiaj trafia większość środków EPS. Trwałość efektów interwencji w dużym stopniu warunkowana jest przyszłością demograficzną tych obszarów, co obecnie nie jest przedmiotem należytej troski na żadnym poziomie programowania EPS.

2.3. Migracje

Migracje do Europy i mający miejsce w ostatnich latach tzw. kryzys migracyjny wiążą się zarówno z czynnikami wypychającymi z krajów pochodzenia (wojny, bieda, zmiany klimatu, rosnące aspiracje), jak i czynnikami przyciągającymi (m.in. zapotrzebowanie na pracowników w okresie boomu gospodarczego przed kryzysem 2008 r.). Migracje często mają charakter łańcuchowy – poprzedni migranci przyciągają nowych, dając im punkt zaczepienia w docelowym miejscu migracji, często też są źródłem finansowania (transfery środków do kraju pochodzenia) podróży kolejnych migrantów. Różne podejście państw UE do kwestii migracji, wynikające m.in. z różnych historii (kolonializm) i doświadczeń, stało się przyczyną sporów i podziałów w obrębie UE na kanwie kryzysu migracyjnego i obnażyło brak solidarności (głównie krajów Europy Środkowej) względem krajów najbardziej obciążonych tym problemem (Grecja, Włochy, Hiszpania). Z pewnością nie służy to obecnemu negocjowaniu kształtu i wymiaru EPS i znajduje odzwierciedlenie w proponowanych mechanizmach podziału środków, które są znacząco większe po 2020 r. właśnie dla Hiszpanii, Grecji, Włoch i Portugalii kosztem wsparcia dla krajów naszej części UE oraz dodatkowo alokacji specjalnych środków na Fundusz Azylu i Migracji czy też na Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.

6 Według Eurostatu w najstarszym demograficznie kraju UE – Włoszech – odsetek osób w wieku 65 lat i więcej wyniósł w 2018 r. 22,1% (Polska – 16,5%), a odsetek osób w wieku 14 lat i mniej – 13,5% (Polska 15,1%). Dla kontrastu analogiczne dane dla Turcji to 8,3% (65 lat i więcej) i 23,7% (14 lat i mniej), w Chinach odpowiednio 10,2% i 17,2%, a w Nigerii 2,7% i 44%!

7 Zobacz *The 2018 Ageing Report*, European Commission, Brussels.

8 Według danych Eurostatu w 2014 r. w krajach UE-28 mieszkało 33 mln osób (7% populacji), które urodziły się poza krajami UE-28. W latach 2015, 2016, 2017 do UE migrowało z zewnątrz między 1,5 a 2 mln migrantów, z czego każdego roku około 1 mln uzyskiwało obywatelstwo. Dane te nie obejmują migrantów czasowych, przebywających w UE na podstawie pozwoleń na pracę (np. Ukraińcy w Polsce) czy studentów.

9 Według prognozy demograficznej Eurostatu na podstawie danych do 2015 r. – w 2040 r. Polska będzie mieć tylko 35,8 mln mieszkańców (w 2015 miała 38 mln), w 2060 – 32,8 mln, a w 2080 r. – 29 mln. Obok Bułgarii i Rumunii jest to największy prognozowany ubytek ludnościowy w UE. Oznacza to też, że na poziomie regionalnym spadek w obszarach peryferyjnych będzie jeszcze głębszy.

3. Uwarunkowania krajowe i regionalne

3.1. Terytorializacja rozwoju

Istotnym uwarunkowaniem, wymykającym się przyjętemu tu porządkowi skal przestrzennych EPS, jest ewolucja podejścia do kształtowania polityki rozwoju regionalnego¹⁰ w kierunku jej terytorializacji, mocno akcentowanej w programowaniu EPS od opublikowania raportu Barki¹¹ w 2009 r. Przedstawienie tej kwestii akurat w tym miejscu wynika z przekonania, że dla skuteczności wdrażania EPS w Polsce to właśnie zrozumienie istoty zmieniającego się paradygmatu polityki rozwoju regionalnego na poziomie krajowym – instytucji centralnych – jest kluczowym uwarunkowaniem. Centralistyczne zapędy i sektorowe podejście do rozwoju jest zaprzeczeniem nowego paradygmatu.

Współczesna teoria rozwoju regionalnego¹² silnie czerpie z ekonomii instytucjonalnej/nowej ekonomii instytucjonalnej i wskazuje na znaczenie kapitału społecznego, zasady partycypacji społecznej czy też na wartość partnerstwa podmiotów sektora publicznego i prywatnego. W jej ujęciu terytorium to historycznie ukształtowany układ instytucjonalno-relacyjny cechujący się zasobami fizycznymi, wiedzą, zdolnościami, siecią relacji (kapitał terytorialny). Granice terytorium wyznacza zasięg powiązań i relacji, a także wspólne mechanizmy i cele rozwoju. Nowoczesne podejście postuluje odchodzenie od uniwersalnego kształtu polityki i jej narzędzi na rzecz takich, które są terytorialnie dopasowane. Takich, które uwzględniają zróżnicowanie terytorialnych kapitałów, wyzwań i zasobów (*territory matters*). Zwracają uwagę na zakorzenienie działalności gospodarczej w tkance przestrzennej (*embeddedness*). Uwzględniają znaczenie kapitału relacyjnego i szerzej – sieciowości gospodarki. Nowa doktryna wskazuje, że miejsce głównego aktora polityki regionalnej – rządu centralnego – powinno zająć wieloszczeblowe zarządzanie publiczne. Interwencja w ramach tak pojmowanej polityki rozwoju nie powinna być wycelowana w jednostki administracyjne, a obszary o znaczeniu funkcjonalnym. Dla dyskusji nad kształtem EPS i jej programowania oznacza to, że warto w szczególności postulować jak najwięcej narzędzi, które są zgodne z zasadami terytorializacji oraz że samo programowanie, a potem wydatkowanie środków, winno być realizowane na najniższym możliwym poziomie, czyli w realiach Polski na poziomie województw i ich programów operacyjnych.

3.2. Spójność

Polska jest krajem o dużych dysproporcjach, które mogą być interpretowane jako brak spójności i wymagające interwencji. Celem EPS jest wzmacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej jako niwelowanie dysproporcji w rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wobec tego dla wdrażania EPS istotne jest określenie skali tych różnicowań i wskazanie miejsc, w których konieczna jest interwencja. Swoistym paradoksem EPS jest jej samonapędzający się i samopodtrzymywalny charakter. Geografia, opór odległości i różnice w zasobach wszelkich kapitałów sprawiają, że regiony zawsze będą się między sobą różnić poziomem rozwoju, a więc zawsze można próbować osiągać ich większą spójność. Tutaj problemem jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaka różnica jest dysproporcją oraz w zakresie czego ma ona znaczenie. Warto pamiętać o sprzeczności celów rozwoju rozumianego jako wzrost gospodarczy i spójności – zgodnie z тезami nowej geografii ekonomicznej koncentracja przestrzenna jest naturalnym procesem w czasie wzrostu gospodarczego i jako taka wiąże się z wyższą efektywnością. Wyrównywanie poziomu rozwoju gospodarczego jest działaniem przeciwnie skutecznym. Co więcej, jak zauważył G. Gorzelak¹³, rozwój oparty na zewnętrznych funduszach

10 Niektórzy autorzy wręcz postulują, że właściwe jest mówienie o terytorium i rozwoju terytorialnym w miejsce pojęć regionu i rozwoju regionalnego, np.: A. Nowakowska, *Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej* [w:] *Terytorialny Wymiar Polityki Regionalnej. Polskie doświadczenia*, red. A. Nowakowska, J. Szlachta, Biuletyn KPZK PAN 2017, z. 268, s. 26–38.

11 F. Barca, *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*, EU Commission, Brussels, April 2009.

12 Szersze omówienie najnowszych koncepcji przedstawiają liczne publikacje Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania PAN, np.: *Terytorialny Wymiar Polityki Regionalnej. Polskie doświadczenia*, op. cit.; *Rozwój lokalny i regionalny. Teorie i zastosowania*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Studia KPZK PAN 2018, t. CLXXXIV.

13 G. Gorzelak, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 2, s. 5–27.

najczęściej utrwała różnice rozwojowe i może prowadzić do obniżenia konkurencyjności najłagodniejszych regionów. Dzieje się tak, gdyż regiony silniejsze w systemie konkurencyjności o środki częściej je wygrywają, a w systemie proporcjonalnego rozdziału w regionach silniejszych są one lepiej wykorzystane i mają większą szansę uruchamiać tkwiące w nich potencjały rozwojowe. Obszary słabe w przypadku inwestycji zewnętrznych korzystają z firm wykonawczych i dóbr inwestycyjnych produkowanych w innych regionach. Zupełnie innym problemem, który znowu bardziej dotyka regiony słabe, jest uzależnienie od zewnętrznego finansowania, osłabienie poszukiwania własnych potencjałów rozwoju endogenicznego, a także zaimportowanie nie swoich celów i wizji rozwojowych. Ten ostatni argument ma tym mniejszą moc, im większy jest wymagany udział środków własnych i w tym kontekście proponowane zmiany dotyczące wzrostu wkładu własnego w EPS po 2020 r. są korzystne. Podsumowując, dysproporcje przestrzenne są nieuchronne, nie zawsze należy je oceniać jako coś złego i co więcej, polityka spójności paradoksalnie może je potęgować. Kluczowa jest skala przestrzenna oceny nierówności, a potem podejmowanej interwencji. W czasach wzrostu gospodarczego zachodzi konwergencja rozwoju między krajami i niekiedy dużymi regionami (NUTS 2), a znacząco zwiększają się dysproporcje w skali subregionalnej i lokalnej. Ilustrują to zmiany poziomu regionalnego PKB w Polsce. Rozpiętość wskaźnika PKB *per capita* (PPS) na poziomie regionów wynosiła w 2016 r. od 47% średniej UE w woj. podlaskim do 109% w mazowieckim. Analogiczne dysproporcje na poziomie NUTS 3 w 2015 r. wynosiły od 36% w podregionie przemyskim do 196% w Warszawie. W 2007 r. te dwa podregiony miały PKB *per capita* na poziomie 32% i 153% średniej UE. Podobne zależności obserwowane są dla innych istotnych wskaźników. A więc większość sfer ulega poprawie, natomiast różne tempo zmian sprawia, że obserwujemy narastanie dysproporcji, co może, choć nie zawsze powinno być interpretowane jako obniżenie spójności.

3.3. Statystyka publiczna

— Terytorializacja polityki rozwoju wymaga zaawansowanego systemu monitoringu zachodzących procesów i oceny skutków interwencji na maksymalnie szczegółowym poziomie. Wyznaczanie obszarów funkcjonalnych, a potem działanie w ich ramach zamiast jednostek administracyjnych wymaga odpowiednio zdezagregowanej przestrzennie informacji statystycznej. Sytuacja pod tym względem jest w Polsce dramatyczna. Narodowy Spis Powszechny 2011 nie dostarcza informacji, dla których organizowane są takie badania, a znaczna część danych nie była zbierana w formie spisu, tylko była badaniem reprezentatywnym, którego wyniki są *de facto* szacunkiem. Brak jest też odpowiednich danych bieżących. To smutne, że wierząc w relacyjny i sieciowy charakter otaczającego nas świata, nie wiemy nic i nie zbieramy na bieżąco danych o relacjach przestrzennych i połączeniach¹⁴. Na poziomie lokalnym większość danych jest niedostępna, a GUS zasłania się tutaj absurdalną¹⁵ tajemnicą statystyczną, podczas gdy wiele wrażliwych danych o gospodarce można i tak nabyć od wywiadowni gospodarczych. Słabość dostępnych danych skutkuje słabymi analizami i diagnozami potrzeb i możliwości rozwojowych, a na dalszym etapie uniemożliwia precyzyjną i pełną ocenę skutków określonych działań czy interwencji (monitoring i ewaluacja). Porównanie dostępności danych i filozofii ich udostępniania w Polsce i krajach Europy Zachodniej pokazuje, że jest to jedna ze sfer, gdzie nie udaje się wciąż niwelować dzielącego nas dystansu. Szalenie utrudnia to realizowanie EPS w Polsce.

3.4. Metropolizacja

— Globalnym megatrendem, który szczególnie silnie zaznacza się w przestrzeni Polski, jest postępująca jej metropolizacja. Metropolie, na które składają się silne miasta centralne wraz z otaczającymi je obszarami miejskimi i podmiejskimi, są silnymi biegunami wzrostu koncentrującymi rozwój gospodarczy i społeczny. Skupia się tam życie kulturalne oraz przeważająca część potencjału naukowego, innowacyjnego, instytucjonalnego itd.

14 Światłem w tunelu są dwukrotnie zrealizowane badania o dojazdach do pracy (w 2006 i 2011 r.) oraz ostatnio udostępniona macierz o migracjach międzygminnych.

15 Tak jak lekarz zobowiązuje się do przestrzegania tajemnicy lekarskiej i wykorzystuje wyniki badań pacjentów w celach medycznych, tak samo naukowcy, planiści, urzędnicy też mogliby się zobowiązywać do przestrzegania tajemnicy statystycznej i nieudostępniania indywidualnych danych. Obecnie, zamawiając zdezagregowane do poziomu gmin dane gospodarcze i płacąc za nie (czego w większości krajów nie ma), otrzymuje się macierze lub tabele, w których większość pól z uwagi na tajemnicę statystyczną nie zawiera danych, co czyni je bezużytecznymi.

tkwiącego w regionach. Metropolie wysokim poziomem życia przyciągają klasę kreatywną, co dodatkowo wzmacnia wyżej wymienione procesy koncentracji. Coraz częściej metropolie są lepiej połączone komunikacyjnie i relacyjnie między sobą niż z własnym zapleczem, między nimi też zachodzi większość przepływów. Ilustruje to dobrze dostępność transportowa: obecnie jest więcej bezpośrednich połączeń, a podróż trwa krócej między Krakowem i Warszawą, Krakowem i Monachium czy Krakowem i Londynem niż między Krakowem a leżącymi na obrzeżach woj. małopolskiego Muszyną czy Dąbrową Tarnowską.

3.5. Kryzys miast średnich i małych

— Jedną z konsekwencji zachodzących procesów metropolizacji jest postępujący kryzys miast średnich i małych, położonych poza obszarami metropolitalnymi, a zwłaszcza w regionach Polski Wschodniej. Wprawdzie obiektywne wskaźniki w zakresie gospodarki i poziomu życia niemal wszędzie w ostatnich dwóch dekadach ulegają poprawie, jednak różne tempo tej zmiany oznacza, że dystans w tym zakresie między obszarami metropolitalnymi a średnimi i małymi miastami niebezpiecznie narasta. Według badań P. Śleszyńskiego¹⁶ na 255 miast średnich w Polsce (20–100 tys. mieszkańców) na koniec 2016 r. aż 122 wymagają silnego wsparcia jako miasta stagnujące, kryzysowe bądź zagrożone marginalizacją. Są to niemal wyłącznie miasta położone poza strefami metropolitalnymi, tracące funkcje i obniżające swój potencjał gospodarczy. Ich trudną sytuację wzmacnia słabość ich zaplecza i słabe z nim połączenie (zob. dalej rozważania o mobilności). Sytuacja małych miast (poniżej 20 tys. mieszkańców) jest jeszcze gorsza, stąd uprawnione jest mówienie o kryzysie miast średnich i małych.

3.6. Emigracja i drenaż mózgów

— Według raportu *Addressing brain drain: The local and regional dimension* (2018) opracowanego na zlecenie Komitetu Regionów UE, Polska jest krajem o największej emigracji osób z wyższym wykształceniem w całej UE. Zjawisko to trafnie określane jest drenażem mózgów. Ogółem osób w wieku produkcyjnym, które urodziły się w Polsce, a mieszkały w innych krajach UE, było 1,2 mln w 2008 r., 1,8 mln w 2015 r. i 2,6 mln w 2017 r. Analogiczne dane dla osób legitymujących się wyższym wykształceniem to 247 tys. w 2008 r., 544 tys. w 2015 r. i 725 tys. w 2017 r.¹⁷ Na drugim miejscu plasuje się Rumunia (521 tys. w 2017 r.), w której w odniesieniu do wielkości kraju oznacza to jeszcze większy drenaż niż w Polsce. Należy przy tym pamiętać, że odpływ ten jest regionalnie selektywny i w większym stopniu dotyka obszary peryferyjne i słabiej rozwinięte, które oprócz utraty kapitału ludzkiego na rzecz regionów zagranicznych tracą go na rzecz migracji do lepiej rozwiniętych regionów Polski (metropolizacja). Powyższe procesy mają charakter relacji w modelu centrum – peryferie. Warto też pamiętać, że problem migracji, który obejmuje przede wszystkim osoby młode, zmienia silnie strukturę wiekową obszarów odpływu i dodatkowo uwypukla problem starzenia się ludności. Bezwzględny spadek liczby mieszkańców (depopulacja) obecnie nie ogranicza się tylko do obszarów wiejskich, ale równie silnie dotyka małe i średnie miasta oraz miasta centrum konurbacji katowickiej czy Łódź.

3.7. Kapitał ludzki i kapitał społeczny

— Istniejące w przestrzeni Polski zróżnicowania poziomu rozwoju społecznego i gospodarczego w dużym stopniu tłumaczone są zróżnicowaniem, a w wielu obszarach deficytem kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Jakkolwiek strategia rozwoju endogenicznego zmierzająca do pobudzania potencjałów własnych warunkowana jest zasobami tych dwóch kapitałów. Należy pamiętać, że w skali lokalnej słabych regionów, w które wycelowana jest EPS, kruche zasoby obu kapitałów podlegają ciągłej erozji na skutek opisanych wcześniej procesów: drenażu mózgów, metropolizacji, wyludniania (przewaga zgonów nad urodzeniami). O ile kapitał finansowy, technologie itp. można transferować między różnymi miejscami, a kapitał ludzki o wiele trudniej, o tyle kapitał

16 P. Śleszyński, *Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, „Przegląd Geograficzny” 2017, t. 89, z. 4, s. 565–593.

17 Gwałtowny wzrost w ostatnich dwóch latach bardziej wynika z regulowania statusu migrantów w Wielkiej Brytanii (obawa o regulacje i skutki brexitu) niż wzrostu skali migracji.

społeczny i związany z nim kapitał relacyjny są silnie związane z określonym terytorium i nie mogą być ani łatwo budowane, ani przenoszone. Nie znaczy to, że nie można ich wspierać. Muszą to być działania zorientowane na efekty w dłuższym horyzoncie czasowym. Odpowiednio realizowana EPS może odegrać tutaj istotną rolę. Służą temu wszelkie działania o charakterze partycypacyjnym czy narzędzia typu Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS), zawieranie partnerstw na rzecz rozwoju, wspieranie inicjatyw sieciowych, realizowanie projektów poprzez podmioty NGOs, wszelkie miękkie działania służące budowie społeczeństwa obywatelskiego i aktywności mieszkańców. Fundamentem kapitału społecznego jest zaufanie ludzi do siebie, firm do siebie, ludzi i firm do państwa (i *vice versa*). Nie sprzyja temu obserwowana w Polsce polaryzacja sceny politycznej i dominujący w przekazie medialnym dyskurs. Nieco łatwiej jest wspierać budowę kapitału ludzkiego, być może z pomocą przemyślanej polityki imigracyjnej.

3.8. Suburbanizacja i ład przestrzenny

— Wielkim problemem przestrzennym w Polsce jest postępujące rozpraszanie zabudowy i postępujące za nim wydłużanie sieci infrastruktury (energetycznej, drogowej, wodociągowej itd.). Słabość planowania przestrzennego w połączeniu z ogromnym rozdrobnieniem działek i już zastanym rozproszeniem skutkuje pogłębiającym się chaosem przestrzennym. Uwidacznia się on we wszystkich typach obszarów, ale najbardziej w strefach podmiejskich dużych i średnich miast, gdzie postępujące procesy suburbanizacji potęgują to zjawisko. Skutkiem tego jest nie tylko zdegradowany krajobraz i obniżanie w dłuższej perspektywie atrakcyjności (zwłaszcza osiedleńczej) takich obszarów, ale też rosnące koszty utrzymania rozproszonej infrastruktury. Według badań P. Śleszyńskiego z Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w Warszawie w 115 gminach w planach miejscowych przestrzennego zagospodarowania wyznaczono tereny pod zabudowę dla 10-krotnie większej liczby mieszkańców niż mają te gminy. W 740 gminach chłonność przekracza co najmniej dwukrotnie liczbę mieszkańców. Ogółem w 2017 r. w planach miejscowych zarezerwowane były tereny pod zabudowę dla 60 mln osób i to w kraju, który się wyludnia. Budowane w szczerym polu ekrany akustyczne wzdłuż głównych dróg i traktów kolejowych są dobrym wskaźnikiem tej nadmiarowości – mimo braku zabudowy przeznaczenie terenu w planach wymusza (nie)odpowiednimi przepisami budowę takich ekranów.

— Suburbanizacja wokół największych polskich miast generuje obecnie tak duże potoki przewozowe, że zatory drogowe na wlotach do miast w godzinach szczytu komunikacyjnego nierzadko są większe niż te obserwowane w centrach miast. Uruchamia to inwestycje drogowe nakierowane na poprawę tego stanu. Po realizacji następuje poprawa, jednakże ma ona charakter krótkotrwały, gdyż udrożnienie określonego kierunku katalizuje dalszą suburbanizację osiedleńczą i gospodarczą i w przeciągu kilku lat sytuacja staje się na powrót kryzysowa. Warto pamiętać, że potoki przewozowe (dóbr i osób) wciąż są silnie skorelowane z PKB. Oznacza to, że wzrost gospodarczy o 10% wiąże się ze wzrostem przewozów o 9–11%, przy czym koncentracja wzrostu w obszarach metropolitalnych, ale liczonego *per capita* do wszystkich mieszkańców regionu *de facto* oznacza, że w obszarach metropolitalnych i na głównych szlakach transportowych¹⁸ wzrost przewozów będzie wynosił nie 10, a 15–20%, podczas gdy w obszarach peryferyjnych będzie on o wiele skromniejszy. Jest to poważny argument za tym, żeby dbać o bardziej równomierny rozwój gospodarczy. Na drogach wlotowych do Krakowa w okresie 2000–2015 ruch pojazdów zwiększył się o 100–150% na drogach krajowych, o 250–400% na drogach wojewódzkich i jeszcze więcej na drogach powiatowych. W tym samym okresie ruch pojazdów na drodze Nowy Sącz – Limanowa wzrósł o 50%. Podobna tendencja jest obserwowana w innych województwach.

— Troska o ład przestrzenny i ograniczanie rozlewania się miast wiąże się ze zrównoważoną mobilnością, troską o efektywność energetyczną i przeciwdziałanie zmianom klimatu i co ważne – z troską o estetykę krajobrazu i jej znaczenie dla jakości życia. Środki EPS mogą istotnie wpływać na działania w tym zakresie. W pierwszej kolejności należy zadbać o wykorzystanie przestrzeni w przeszłości zagospodarowanych, czemu mogą służyć programy rewitalizacji w miastach i unikanie działań sprzyjających dalszemu rozpraszaniu zabudowy, w tym wzmagających procesy suburbanizacji.

18 Według danych GPR (generalny pomiar ruchu – Główna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad) średni ruch dobowy na drogach międzynarodowych wzrósł w okresie 2010–2015 aż o 19,7% (z 16,6 tys. do 20 tys. pojazdów).

3.9. (Nie)Zrównoważona mobilność

— Zasygnalizowany wyżej problem zatłoczenia polskich dróg i niewydolności infrastruktury transportowej jest efektem systemu nie zrównoważonej mobilności i postępującej kultury automobilności. O ile w obszarach miejskich, cieszących się poprawą jakości transportu miejskiego, obserwowana jest nieznaczna tendencja zwiększania roli zbiorowego transportu pasażerskiego, o tyle w transporcie regionalnym coraz większe znaczenie ma samochód osobowy. Niska rola i pozycja transportu publicznego, związana ze słabością przewoźników kolejowych i postępującym regresem przewozów autobusowych przy jednocześnie rozwijanych inwestycjach drogowych, są jedną z przyczyn tego stanu rzeczy. Obecnie 1/3 obszarów wiejskich w Polsce nie ma dostępu do transportu publicznego i nie jest przez niego obsługiwana. W soboty i niedziele poziom obsługi jest jeszcze słabszy. W pozostałych obszarach, z wyjątkiem wiejskich części obszarów metropolitalnych, jest on bardzo zły. Stan taki nie służy ani budowie kapitału ludzkiego (dojazdy do szkoły), ani mobilizacji wszystkich zasobów dla rozwoju gospodarczego (dojazdy do pracy, bezrobocie). Ograniczanie kontaktów towarzyskich (brak możliwości dojazdu do miasta wieczorem lub w weekend) też nie sprzyja wzrostowi kapitału społecznego. Wzorcowy system organizacji transportu publicznego ma Szwajcaria¹⁹, która silnie reguluje ten aspekt życia, będąc jednocześnie pierwszą lub drugą najbardziej liberalną gospodarką w świecie. Obecnie Czechy modelują i organizują transport publiczny wzorowany na modelu szwajcarskim. Niestety, proponowana konstrukcja EPS po 2020 r. zbyt słabo sprzyja wspieraniu projektów ukierunkowanych na kreowanie zrównoważonej mobilności.

— W tym miejscu należy wspomnieć o utopijnym programie rządowym e-mobilności, która ma zarazem rozwiązać problem nie zrównoważonego transportu i być kołem zamachowym polskiej gospodarki. Pomijając pierwszą kwestię i wątpliwości związane z tym, że prąd w Polsce pochodzi z elektrowni węglowych, a polskie sieci energetyczne nie są gotowe na zapowiadaną rewolucję, to zapowiedź, że za 10 lat (w 2026 r.) po drogach naszego kraju będzie poruszać się milion samochodów elektrycznych, co więcej, zbudowanych przez polskie firmy w Polsce – dowodzi i nadmiernego optymizmu, i braku wiedzy o współczesnym przemyśle samochodowym²⁰. Nie byłoby w tym nic złego, gdyby nie fakt, że na ten pomysł wydawane są realne pieniądze i co więcej, istnieje ryzyko, że rząd RP może zechcieć współfinansować ten program środkami z funduszy EPS.

3.10. Obszary wiejskie

— Obszary wiejskie zajmują w Polsce między²¹ 90 a 96% powierzchni kraju i są zamieszkane przez 31 do 41% ludności. Są one silnie zróżnicowane, a podstawową zmienną oddającą różnorodność zróżnicowania jest ich położenie względem obszarów metropolitalnych (odległość i kierunek). Na ogół są to obszary słabiej gospodarczo i społecznie rozwinięte niż regiony miejskie. Dlatego są przedmiotem troski polityki regionalnej. Tutaj dochodzimy do istotnej komplikacji, gdyż na poziomie UE wsparcie rozwoju obszarów wiejskich z funduszy EPS jest bardzo ograniczone, a jest prowadzone przede wszystkim w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), w ramach drugiego filaru EFRROW (Europejski Fundusz Rolny i Rozwoju Obszarów Wiejskich), konkurując o środki z pierwszym filarem (dopłaty bezpośrednie). Był to pewien wybieg pozwalający na stopniowe odchodzenie od dopłat bezpośrednich na rzecz innych form wspierania rozwoju bez generującego protesty uszczuplania alokacji na WPR. W Polsce interwencje w ramach drugiego filaru WPR zarządzane są centralnie przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach Programu rozwoju obszarów wiejskich (PROW) (2014–2020)²². Wadą takiej konstrukcji jest słaba

19 Zobacz R. Guzik, *Transport publiczny a dostępność na obszarach wiejskich Szwajcarii*, Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG 2016, nr 19(4), s. 49–61, [http://www.ejournals.eu/PKGKPTG/2016/19\(4\)/art/8916](http://www.ejournals.eu/PKGKPTG/2016/19(4)/art/8916).

20 O skali wyzwania niech świadczy fakt, że koncern Volkswagena wydał w 2016 r. 15,3 mld USD na prace badawczo-rozwojowe, a amerykańska Tesla buduje w Nevadzie fabrykę o zdolności produkcyjnej 300 tys. pojazdów elektrycznych, której koszt oszacowano na 5 mld USD. Opracowanie i wdrożenie do produkcji zupełnie nowych modeli samochodów to koszt 5–10 mld EUR – dla przykładu Volvo na przygotowanie do produkcji nowego modelu XC90 wydało ponad 11 mld USD.

21 Niższe z przytoczonych wartości odzwierciedlają kryterium administracyjne (dane GUS), a wyższe wartości odnoszą się do klasyfikacji obszarów wiejskich UE i OECD (niewielkie różnice) na podstawie gęstości zaludnienia i liczby mieszkańców w przyległych polach siatki kwadratów o boku 1 km (*grid*).

22 O niskim zrozumieniu funkcji i celów tego programu, a być może o nieadekwatnej ze współczesnymi wyzwaniami wizji rozwoju obszarów wiejskich w MRRiOW niech świadczy fakt, że informacje i link do tego programu na stronach internetowych ministerstwa zawarto w zakładce „wsparcie rolnictwa”.

koordynacja wsparcia obszarów wiejskich finansowanego poprzez fundusze EPS i PROW, a w przypadku Polski dodatkowo zbyt duży nacisk na gospodarkę rolną, a zbyt mały na wspieranie rozwoju endogenicznego i wielofunkcyjnego obszarów wiejskich. Dotychczasowy kształt działań i polityka wymierzona w rozwój obszarów wiejskich konserwują ich niekorzystną strukturę. Ewidentne polepszenie poziomu życia w obszarach wiejskich, jakie nastąpiło w ostatnich latach, jest skutkiem kroplówki środków UE, co nie jest rozwojem samopodtrzymywalnym i w niewielkim stopniu uruchomiło pożądane procesy rozwoju endogenicznego i wielofunkcyjnego obszarów wiejskich.

3.11. Obszary problemowe

— Kumulowanie się różnych wyzwań lub bardzo silne występowanie jednego z nich są podstawą do delimitowania obszarów problemowych. Najnowsze opracowanie tego typu przygotowano w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN²³. Przyrodnicze obszary problemowe (woda, zanieczyszczenia, fragmentacja środowiska) obejmują 424 gminy wszystkich województw, z najmniejszym natężeniem w woj. podlaskim, warmińsko-mazurskim i lubuskim. O wiele ważniejsze z perspektywy niniejszego opracowania było delimitowanie obszarów o problemach gospodarczych i społecznych. Aż 407 gmin zaliczono do obszarów problemowych w sferze społecznej i koncentrowały się one w woj. zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim, podlaskim i lubelskim. Obejmowały też gminy położone na obrzeżach woj. mazowieckiego, podkarpackiego i dolnośląskiego i pojedyncze gminy innych województw. Podobnie rozmieszczone były gminy (428) delimitowane jako ekonomiczne obszary problemowe, z jeszcze większą ich koncentracją w woj. lubelskim i podkarpackim. Nie było takich gmin w woj. dolnośląskim, opolskim, śląskim i tylko pojedyncze gminy w woj. wielkopolskim i łódzkim. Współwystępowanie problemów (zaliczenie do obszarów problemowych więcej niż jednego typu) dotyczyło 250 gmin skoncentrowanych w woj. lubelskim, podkarpackim i obrzeżach woj. mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego. Czynnikiem najlepiej objaśniającym opisane rozkłady przestrzenne jest odległość od obszarów metropolitalnych – im dalej od ośrodka metropolitalnego, tym większe natężenie i koncentracja obszarów problemowych.

4. Podsumowanie – polityka/fundusze spójności a model polityki regionalnej

— Zmniejszający się, ale wciąż istotny dystans w poziomie rozwoju między Polską a krajami UE Europy Zachodniej uzasadnia politykę spójności. Polska jest krajem o bardzo dużych zróżnicowaniach przestrzennych, które w wielu istotnych sferach wciąż narastają. Dlatego z jednej strony wydaje się ona tym bardziej istotna na poziomie regionalnym, ale z drugiej strony nie ma jasności, czy jej dotychczasowa forma nie pogłębia istniejących różnic choćby przez fakt, że *per capita* znacznie więcej środków EPS trafiało do tej pory do miast regionalnych i obszarów metropolitalnych niż do obszarów problemowych. To wcale nie oznacza porażki dotychczasowej polityki, gdyż wszystkie regiony i podregiony odnotowały rozwój (rozumiany jako poprawa istotnych wskaźników). Prawdopodobnie taka nie jest uniwersalna dla innych krajów naszej części UE.

— Zawarte w tekście opinie i pytania, często pozostawione bez odpowiedzi, miały dwojaki cel. Po pierwsze, służyły nakreśleniu kontekstu do szczegółowej dyskusji na temat kolejnych obszarów wsparcia w ramach EPS przedstawionych w dalszych częściach niniejszego opracowania przez innych autorów. Po drugie, miały zwrócić uwagę, że wciąż istnieją nierozstrzygnięte wątpliwości co do filozofii EPS i kierunków podejmowanych interwencji oraz że właściwa dyskusja toczyć się powinna nie tylko wokół szczegółów, procentów wsparcia czy metod rozdziału środków. Co więcej, należy mieć świadomość, że polska polityka regionalna/terytorialna została zdominowana przez EPS i jest w większości realizowana za środki pochodzące z tego źródła. W konsekwencji odzwierciedla ona w większym stopniu perspektywę przesłanek UE niż uwarunkowania i wyzwania krajowe. Cele i priorytety EPS mają w Polsce charakter horyzontalny, czyli są jednakowe na poziomie krajowym i wszystkich regionów. EPS w rozwoju terytorialnym w Polsce powinno mieć rolę subsydiarną obok programów i środków

23 P. Śleszyński, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, „Prace Geograficzne” 2017, nr 260.

krajowych przeznaczanych na ten cel, co dodatkowo łagodziłoby skutki zmniejszającego się wsparcia takich działań w Polsce z budżetu UE.

— Uwarunkowania społeczne, gospodarcze i przestrzenne dla wdrażania EPS w Polsce są dość dobrze rozpoznane i opisane w literaturze, niewiele się zmieniło w tym zakresie względem poprzedniego okresu programowania – największe zmiany to te, które zachodzą na poziomie globalnym i europejskim. Niezmienne są też główne wnioski i rekomendacje, które pozostają aktualne dla przyszłego programowania EPS w Polsce. To, co uległo istotnej zmianie, to kontekst polityczny zarówno na poziomie krajowym, jak i w samej UE, zmienia się też pozycja Polski i jej postrzeganie, i to właśnie ta zmiana będzie na koniec mieć największe znaczenie dla kształtu, wdrażania i efektów EPS w Polsce w latach 2021–2027. Najważniejsze rekomendacje to: więcej terytorializacji rozwoju, więcej decentralizacji programowania, więcej partycypacji społecznej, więcej zaufania, więcej integracji, a w przypadku interwencji w obszarze gospodarki więcej instrumentów zwrotnych, a mniej dotacji. Przeciwwstawiane sobie dwa modele rozwoju dyfuzyjno-polaryzacyjny *versus* model zrównoważony nie muszą być ze sobą sprzeczne, i nie są, a wybór jest fałszywym dylematem, gdyż mogą współwystępować na poziomie różnych skal geograficznych. Powtórzmy, że kluczowa jest terytorializacja polityki rozwoju oparta na, jak to ujmuje P. Churski²⁴, fundamencie tego podejścia – czyli dobrze rozpoznanym i zinwentaryzowanym kapitale terytorialnym jako bazowym dla rozwoju endogenicznego.

— Zakończę przytoczeniem celnej i cennej refleksji sformułowanej przez R. Galarę²⁵, że w polityce rozwoju, kiedy jest mowa o wydawaniu pieniędzy, należałoby posłużyć się regułą Pareto (20/80) i zamiast kupować 100% efektu za 100% kosztów postarać się uzyskać 80% efektów za 20% kosztów.

24 P. Churski, *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018, nr 41, s. 31–50.

25 R. Galar, *Wizja i priorytety Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego: Podejście top-down*, Wrocław 2012, http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/2012_02_12_Wizja_i_priorytety_DS.pdf.

Marcin Baron

dr nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Badań Strategicznych i Regionalnych Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, specjalista w zakresie gospodarki regionalnej, programowania rozwoju i zarządzania strategicznego. Ma wieloletnie doświadczenie we współpracy z samorządami lokalnymi i regionalnymi, głównie w zakresie programów rozwoju gospodarczego. Był m.in. współautorem Regionalnej strategii innowacji województwa śląskiego oraz animatorem prac nad stworzeniem strategii Zintegrowanych inwestycji terytorialnych subregionu centralnego województwa śląskiego i głównym redaktorem dokumentu. Jest członkiem Zespołu Zadaniowego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN ds. zintegrowanej polityki rozwoju Polski i Europy oraz Regional Studies Association.

2. Marcin Baron

Systemowe rozwiązania w zakresie wdrażania EPS 2021–2027

Wprowadzenie

Celem niniejszej ekspertyzy jest prezentacja autorskiej opinii w zakresie systemowych rozwiązań dotyczących wdrażania europejskiej polityki spójności na lata 2021–2027. Pośrednio opracowanie to ma także za zadanie wskazanie i upowszechnienie najważniejszych możliwych postanowień determinujących owo wdrażanie. Ekspertyza została opracowana w listopadzie 2018 r. i odzwierciedla stan prawny oraz stan przygotowań regulacji Unii Europejskiej i krajowych (Rzeczypospolitej Polskiej) na dzień 30 listopada 2018 r. W szczególności podstawę prowadzonej narracji stanowią trzy projekty rozporządzeń unijnych opublikowane przez Komisję Europejską w dniu 29 maja 2018 r.:

- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz COM(2018) 375 (dalej „rozporządzenie ogólne”),
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, COM(2018) 372 (dalej „rozporządzenie EFRR”),
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), COM(2018) 382 (dalej „rozporządzenie EFS+”).

Wybór tych dokumentów determinowany jest decyzją o tym, by skupić się na najpowszechniejszych w Polsce typach interwencji europejskiej polityki spójności, które ze względu na swoją skalę finansową i złożoność organizacyjną wymagają największej uwagi oraz cieszą się największym zainteresowaniem. Stąd też ekspertyza dotyczy w głównej mierze warunków wykonywania przez kraje członkowskie (szczególnie przez Polskę) budżetu Unii przeznaczonego na fundusze w ramach tzw. zarządzania dzielonego, w pierwszej kolejności z wykorzystaniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+). Dla sformułowania opinii i rekomendacji względem wdrażania europejskiej polityki spójności na lata 2021–2027 przez Polskę kluczowe było wykorzystanie zapisów Systemu zarządzania rozwojem Polski (dalej SZRP) przyjętego uchwałą nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r.

1. Zmiana ramowych warunków wdrażania europejskiej polityki spójności

W Unii Europejskiej ugruntowało się już na dobre myślenie kanonami programowania wywodzącymi się z założeń formułowanych w planach Delorsa. Trzy ostatnie perspektywy wdrażania na lata: 2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020 realizowane były na podstawie bardzo podobnych założeń zarówno ideowych, jak i systemowych. Choć u podstaw podejmowanych decyzji strategicznych pojawiały się inne dokumenty programowe (strategia lizbońska, strategia „Europa 2020”), a w różnych okresach pojawiały się nowe instrumenty polityki stanowiące próbę odpowiedzi na bieżące wyzwania Wspólnoty (np. europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej czy

zintegrowane inwestycje terytorialne), jednak bez większych wątpliwości można chyba postawić tezę, iż w pierwszych dwóch dekadach XXI w. osiągnięto stabilizację i przewidywalność polityki spójności. Fundamentalne dla tej stabilizacji było i jest przestrzeganie zasad pomocniczości, proporcjonalności, partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania.

— Jednocześnie zauważyć można, że ta orientacja aksjologiczna polityki została poddana silnej profesjonalizacji. Mnogość wytycznych umożliwiających sprawne uzgadnianie zarówno idei, koncepcji, jak i sposobu formułowania zapisów pomiędzy różnymi poziomami wdrażania doprowadziła do bardzo dużej standaryzacji procesów zarządzania polityką. Powszechnie podnoszone hasło uproszczenia oznacza *de facto* ujednolicenie. Sprzyja mu rozwój technologii informatycznych, który niesie ze sobą zarówno ułatwienia w powielaniu rozwiązań operacyjnych (wzory różnego rodzaju opracowań, systemy obiegu informacji i dokumentów – w tym „e-spójność” wprowadzana rozporządzeniem ogólnym), jak i tworzenie coraz bardziej zaawansowanych systemów bazodanowych stanowiących operacyjną podstawę realizacji założenia o *evidence-based policy*. Wyraźnym przejawem tego ujednolicenia są, stanowiące załączniki do rozporządzenia ogólnego, wzory umowy partnerstwa oraz programu operacyjnego. Ich stworzenie ma polegać na odpowiednim, syntetycznym wypełnieniu szczegółowo wyspecyfikowanych pól. Niewątpliwą zaletą tego podejścia jest wysoki stopień porównywalności dokumentów oraz usprawnienie ich opracowywania i negocjowania. Mankamentem natomiast odrzucenie wszelakich możliwości własnego budowania metodyki zarówno diagnostyki, jak i programowania na poziomie krajów członkowskich lub regionów.

— Ta profesjonalizacja polityki w wymiarze ogólrnoeuropejskim doprowadziła do jej silnej hierarchizacji. Przedmiotem odrębnego opracowania, a wręcz odrębnej dyskusji, mogłoby być to, na ile dążenie do skuteczności interwencji osiąganej przez jej precyzyjne tematyczne parametryzowanie (którego egemplifikacją jest w perspektywie 2014–2020 system wdrażania zbudowany wokół celów tematycznych i wąsko dookreślonych priorytetów inwestycyjnych) na poziomie Wspólnoty, krajów członkowskich, a w wybranych krajach także regionów, wzmacnia mechanizmy partnerskie i oddolną inicjatywność, a na ile petryfikuje ugruntowane sposoby myślenia, relacje między aktorami i typowe rozwiązania multiplikowane dzięki licznym schematom wymiany dobrych praktyk oraz projektom koordynacyjnym i podsumowującym doświadczenia różnych podmiotów.

— Można w tym miejscu postawić hipotezę, iż system usztywnia się wraz ze wzrostem dostępnego budżetu. Im większa skala dostępnych środków, tym bardziej maleje skłonność do wybierania faktycznych priorytetów polityki na poziomie krajowym lub regionalnym oraz partnerskiego – negocjacyjnego podejścia do kreowania projektów. W jej miejsce pojawia się próba odwzorowania technokratycznego i parametrycznego schematu „brukselskiego” w całej rozciągłości w układzie kraju członkowskiego. Jest to także oczywiście pochodną wprowadzania zasad koncentracji. Natomiast to ewentualne usztywnienie nie wpływa raczej na zdolność do płynnego wydatkowania środków. Analiza bieżących danych o poziomie kontraktowania i wydatkowania środków polityki spójności¹ nie pozwala na wnioskowanie o tym, jakoby wielkość budżetu polityki spójności lub wielkość środków z niej pochodzących na mieszkańca determinowały postępy w wyborze projektów lub ich rozliczaniu. Zależność taka nie jest widoczna ani w ogólnym układzie polityki, ani dla poszczególnych funduszy.

— Powyżej wspomniane generalne kategorie czynników mają charakter wewnętrzny dla systemu wdrażania polityki spójności. Stanowią o technicznej warstwie jej operacjonalizacji. Jednak równie istotne dla systemu jest oddziaływanie czynników zewnętrznych. Truizmem byłoby w tym miejscu przywoływanie wpływu, jaki mają na kształt przyszłej polityki największe wyzwania Wspólnoty związane z brexitem, stanowiskami płatników netto i przyjaciół spójności czy też kryzysem migracyjnym. Jest bowiem oczywiste, że dwa pierwsze wywierają realną presję na budżet unijny – zarówno w perspektywie wieloletniej, jak i pojedynczych lat – i przesuwają w czasie ostateczne decyzje dotyczące wielkości i kształtu alokacji, a w konsekwencji uruchomienia interwencji polityki². Trzecie z kolei stanowi istotny impuls do naruszenia znanych schematów redystrybucji środków, gdyż pojawiają się nowe typy pożądanych działań, wymagających realizacji na obszarach, które kilka(naście) lat temu utraciły swoją pozycję w polityce spójności na rzecz nowych krajów członkowskich i ich zapóźnionych w rozwoju regionów.

1 Na podstawie pakietów danych dostępnych na stronie internetowej <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>.

2 Według bieżących doniesień medialnych (listopad 2018 r.) przewidywanym okresem dokonania faktycznych ustaleń będzie niemiecka prezydencja w Unii przypadająca na drugą połowę 2020 r.

Równie oczywistymi czynnikami zewnętrznymi przesuwającymi akcenty interwencji polityki spójności są i będą globalna polityka klimatyczna oraz cele środowiskowe Unii Europejskiej. W tym aspekcie mamy do czynienia – po radykalnej zmianie narracji USA, administracji prezydenta Donalda Trumpa – zarówno z globalnym unijnym przywództwem politycznym, jak i ze sprzyjającym mu rozwojem technologicznym. Niemniej trzeba mieć na uwadze, że przywództwo to jest kosztowne zarówno po stronie nakładów na działalność badawczo-rozwojową, jak i po stronie ograniczeń względem tradycyjnych przewag konkurencyjnych gospodarki. Na razie Wspólnota jako całość wydaje się nie kwestionować potrzeby prowadzenia ambitnej i kosztownej modernizacji, kładąc nacisk na „zielone” tematy związane z efektywnością energetyczną, odnawialnymi źródłami energii i dekarbonizacją, gospodarką o obiegu zamkniętym, usługami ekosystemowymi czy zrównoważoną mobilnością. Myślenie w kategoriach zielonej gospodarki chyba coraz częściej zastępuje kategorię innowacyjnej gospodarki, a bez wątpienia można stwierdzić, że zielona gospodarka jest absolutnym filarem innowacyjnej gospodarki oraz polityki gospodarczej ukierunkowanej na innowacyjność. Podejściu temu sprzyja jego bezpośrednie przełożenie na jakość życia mieszkańców Europy. Nasz silnie zurbanizowany, a jednocześnie bogaty kontynent z jednej strony pragnie zachować odpowiedzialność za stan środowiska, z drugiej strony jest gotowy, finansując transformację środowiskową, płacić cenę za niebywałej skali antropopresję ostatnich 150 lat. To stanowisko bez wątpienia ukształtuje wdrażanie europejskiej polityki spójności w latach 2021–2027. Czy jednak w kolejnych odsłonach tejże polityki kraje członkowskie pozostaną tak zgodne? Bieżące (listopad 2018 r.) przykłady związane z polską rządową propozycją konserwatywnej polityki energetycznej kraju lub protestami społecznymi we Francji na tle proekologicznej opłaty paliwowej pokazują, że Unię czekają zarówno odgórne, jak i oddolne naciski w tych kwestiach. Oznacza to, że w niektórych krajach członkowskich działania z zakresu szeroko rozumianej polityki środowiskowej, a w szczególności klimatycznej, zostaną ograniczone do spełnienia minimalnych wymogów wynikających z prawa europejskiego oraz porozumień międzynarodowych. Natomiast za podstawę wsparcia finansowego działań z nimi związanych będą uważane środki Unii Europejskiej. W konsekwencji przewidywać można ryzyko niemożliwości „domknięcia” pełnej logiki interwencji ze względu na niewystarczające zaangażowanie polityczne i budżetowe krajów członkowskich.

Realna interwencja polityki spójności już nie raz okazywała się pochodną bieżącej sytuacji gospodarczej. Aby wskazać najbardziej charakterystyczne tego dowody wystarczy wspomnieć zbudowaną w czasach prosperity apoteozę celu lizbońskiego, która kilka lat później – po kryzysie gospodarczym – została zastąpiona logiką wsparcia bazującą na triadzie rozwoju inteligentnego, zrównoważonego i zapewniającego włączenie społeczne. Obecnie wiele poważnych prognoz makroekonomicznych, w tym prognoza Komisji Europejskiej (tabela 1), wskazuje na to, że nadchodzące kilkanaście miesięcy, czas przygotowania do operacjonalizacji europejskiej polityki spójności 2021–2027, będzie w układzie całej Wspólnoty stać pod znakiem spadku tempa wzrostu PKB.

Tabela 1. Prognoza makroekonomiczna Komisji Europejskiej (jesień 2018 r.)

	PKB w cenach bieżących			Inflacja			Stopa bezrobocia			Bilans obrotów bieżących			Saldo budżetowe		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Belgia	1,5	1,5	1,4	2,3	2,1	1,6	6,4	6,1	5,9	1,2	1,1	1,1	-1,0	-1,1	-1,3
Niemcy	1,7	1,8	1,7	1,8	1,9	1,6	3,5	3,2	3,0	7,8	7,3	6,9	1,6	1,2	1,1
Estonia	3,5	2,8	2,6	3,5	3,3	2,5	5,7	6,0	6,0	3,5	3,2	3,2	0,5	0,5	0,2
Irlandia	7,8	4,5	3,8	0,7	1,2	1,4	5,6	5,1	4,9	11,7	11,6	11,4	-0,1	-0,1	0,2
Grecja	2,0	2,0	2,0	0,8	1,2	1,0	19,6	18,2	16,9	-0,2	-0,2	0,3	0,6	0,6	0,6
Hiszpania	2,6	2,2	2,0	1,8	1,7	1,5	15,6	14,4	13,3	1,2	1,0	1,1	-2,7	-2,1	-1,9
Francja	1,7	1,6	1,6	2,1	1,7	1,6	9,0	8,8	8,4	-0,6	-0,7	-0,5	-2,6	-2,8	-1,7
Włochy	1,1	1,2	1,3	1,3	1,5	1,4	10,7	10,4	10,0	2,6	2,5	2,5	-1,9	-2,9	-3,1
Cypr	3,9	3,5	2,9	0,8	1,3	1,4	8,2	6,3	4,8	-8,2	-9,3	-9,5	2,8	3,0	2,9

	PKB w cenach bieżących			Inflacja			Stopa bezrobocia			Bilans obrotów bieżących			Saldo budżetowe		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Łotwa	4,1	3,2	2,9	2,7	2,7	2,4	7,3	6,7	6,5	0,0	-0,4	-0,4	-0,8	-1,0	-0,7
Litwa	3,4	2,8	2,5	2,6	2,2	2,1	6,5	6,3	6,3	-0,8	-0,8	-0,6	0,6	0,4	0,1
Luksemburg	3,1	3,0	2,7	2,0	2,0	1,8	5,3	5,2	5,2	4,2	3,8	3,3	1,3	1,2	0,9
Malta	5,4	4,9	4,4	1,8	1,9	2,0	3,9	4,0	4,0	12,3	11,2	10,6	1,3	1,2	0,7
Holandia	2,8	2,4	1,8	1,6	2,5	1,7	3,9	3,6	3,6	10,1	9,5	9,1	1,1	1,1	1,0
Austria	2,7	2,0	1,8	2,1	2,1	2,0	4,8	4,6	4,4	2,0	2,2	2,4	-0,3	0,0	0,1
Portugalia	2,2	1,8	1,7	1,5	1,6	1,6	7,1	6,3	5,9	0,0	-0,1	-0,1	-0,7	-0,6	-0,2
Słowenia	4,3	3,3	3,0	2,0	2,3	2,2	5,6	5,3	5,1	7,5	7,1	6,7	0,5	0,4	0,2
Słowacja	4,0	4,1	3,5	2,6	2,6	2,4	6,9	6,3	6,0	0,0	1,2	2,1	-0,6	-0,3	-0,1
Finlandia	2,9	2,2	1,9	1,2	1,6	1,8	7,8	7,2	6,9	0,7	1,1	1,6	-0,8	-0,2	-0,1
Strefa euro	2,1	1,9	1,7	1,8	1,8	1,6	8,4	7,9	7,5	3,8	3,6	3,6	-0,6	-0,8	-0,7
Bułgaria	3,5	3,7	3,6	2,6	2,0	1,8	6,0	5,8	5,7	5,9	4,6	5,1	0,8	0,6	0,6
Republika Czeska	3,0	2,9	2,6	2,1	2,2	1,8	2,4	2,5	2,6	-0,5	-0,5	-0,1	1,4	0,8	0,7
Dania	1,2	1,8	1,6	0,8	1,5	1,7	5,2	4,9	4,7	6,1	6,2	6,1	0,2	-0,1	0,6
Chorwacja	2,8	2,8	2,6	1,6	1,5	1,4	9,1	7,6	6,6	2,5	2,0	1,8	0,2	0,4	0,1
Węgry	4,3	3,4	2,6	3,0	3,3	3,0	3,6	3,3	3,2	1,2	0,0	0,3	-2,4	-1,9	-1,8
Polska	4,8	3,7	3,3	1,2	2,6	2,7	3,3	2,9	2,8	-0,6	-0,9	-1,3	-0,9	-0,9	-1,0
Rumunia	3,6	3,8	3,6	4,3	3,5	3,3	4,3	4,2	4,1	-3,7	-4,2	-4,5	-3,3	-3,4	-4,7
Szwecja	2,4	1,8	1,8	2,1	1,9	1,6	6,3	6,2	6,2	3,2	3,0	2,9	1,1	0,9	0,8
UE-27	2,2	2,0	1,9	1,8	1,9	1,7	7,4	7,0	6,6	3,5	3,3	3,2	-0,6	-0,8	-0,6
Wielka Brytania	1,3	1,2	1,2	2,6	2,0	1,9	4,3	4,5	4,7	-3,3	-3,2	-3,0	-1,3	-1,0	-1,0
UE-28	2,1	1,9	1,8	2,0	2,0	1,8	6,9	6,6	6,3	2,5	2,3	2,3	-0,7	-0,8	-0,7
USA	2,9	2,6	1,9	2,5	2,4	2,2	3,9	3,5	3,5	-2,4	-2,6	-2,8	-5,8	-6,0	-6,0
Japonia	1,1	1,0	0,5	0,8	1,0	1,3	2,7	2,6	2,5	4,7	4,7	4,7	-3,3	-3,1	-2,8
Chiny	6,6	6,2	5,9	1,8	2,0	:	:	:	:	0,2	-0,2	-0,4	:	:	:
Świat	3,7	3,5	3,5	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Źródło: European Economic Forecast Autumn 2018, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Institutional Paper 089, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018.

— Jeśli przyjąć za najbardziej prawdopodobne założenie, że gospodarka w tym okresie napędzana będzie głównie popytem wewnętrznym w krajach Unii, a ten zależny będzie w pierwszej kolejności od tempa wzrostu wynagrodzeń³ oraz utrzymywanych na relatywnie niskim poziomie stóp procentowych, to przewidywać można, że w wielu krajach członkowskich finalne decyzje dotyczące przyszłej polityki spójności podejmowane będą w warunkach presji lub wręcz „małej spirali” inflacyjnej, powodującej faktyczną lub pozornie odczuwaną utratę

³ European Economic Forecast Autumn 2018. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Institutional Paper 089, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

siły nabywczej gospodarstw domowych. To zjawisko jest już zresztą powszechne mimo – jak wszystko na to wskazuje – ujarzmionej inflacji w wielu krajach europejskich. Ponadto, co jest normalnym zjawiskiem w historii gospodarczej, sama kwestia zmian i zróżnicowań siły nabywczej będzie stanowiła ważny impuls do zadowolenia, a częściej niezadowolenia znaczących grup zamieszkujących różne regiony Unii. Nie można w tym miejscu pominąć faktu, że w Polsce zróżnicowanie terytorialne siły nabywczej jest nadzwyczaj wysokie, a luka w tym zakresie poszerza się⁴. Łącznie czynniki tego typu wzmocnią presję społeczną na rządy krajowe, co zapewne – mając na uwadze obecnie panujące w krajach członkowskich nastroje i tendencje – sprzyjać będzie etatystycznym i populistycznym ścieżkom polityki gospodarczej. One finalnie będą wpływać z jednej strony na wielkość budżetu polityki spójności (rządy będą miały mniejsze polityczne przyzwolenie na negocjowanie wpłat do budżetu unijnego na poziomie wyższym lub podobnym do obecnego), a z drugiej strony na działania poszczególnych rządów zorientowane na takie skierowanie strumieni finansowych, które zwiększać będzie rolę państwa w gospodarce – nawet jeśli dokonywane będzie z poszanowaniem zasad dotyczących pomocy publicznej czy też stosowaniem rynkowych instrumentów finansowych o charakterze rewolwingowym.

Suma tych silnych, aczkolwiek niestabilnych (trudnych do przewidzenia) czynników zewnętrznych przekładać się będzie na rozciągnięte w czasie i rozrywane wieloma tarciami wewnętrznymi negocjowanie ostatecznego kształtu interwencji w ramach europejskiej polityki spójności 2021–2027. Swoistą zapowiedzią, odzwierciedleniem niepewności wydaje się możliwe do odczytania między wierszami przesłanie 7. raportu spójnościowego⁵: wszystkie dotychczasowe procesy wymagają kontynuacji; poczyniono wiele postępów, jednak identyfikowane wcześniej wyzwania wciąż jawią się jako fundamentalne; trudno jest sformułować jednoznaczne wnioski do przyszłej polityki (krótkie i silnie zagregowane opisy wniosków w porównaniu do treści 5. raportu spójnościowego⁶). Interesującym sygnałem jest także kolejne podejście krajów strefy euro do stworzenia na własne cele odrębnego budżetu (odrębnej puli środków w ramach budżetu unijnego). Dyskusje tego dotyczące, toczone w listopadzie 2018 r., nie przyniosły co prawda żadnych jednoznacznych ustaleń ani tym bardziej przełomowych rozwiązań, jednak, jak się wydaje, czynią coraz bardziej znaczący wyłom w sposobie myślenia o planowaniu przyszłych budżetów Wspólnoty.

Przedstawiony w końcówce maja 2018 r. pakiet projektów rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady jawi się na tym tle jako dość bezpieczna opcja kontynuacji przyjętych rozwiązań systemowych. Z perspektywy wdrożeniowej wydaje się sformułowany w taki sposób, aby można było zaaplikować go do każdego z możliwych scenariuszy rozwoju nie tylko samej polityki spójności, ale także Wspólnoty w ogóle. W odniesieniu do formalnie zapisanych scenariuszy unijnych⁷ można chyba bez wątplenia uznać, że pozwala zarówno na realizację scenariusza kontynuacji (1. *Carrying on*), jak i zmniejszenia skali wspólnych działań (2. *Doing less together*) oraz zacieśniania współpracy węższego kręgu krajów członkowskich (3. *Some do more*). A te trzy, spośród pięciu, scenariusze można uznać za najbardziej prawdopodobne. Innymi słowy, przełomowa jest raczej decyzja o zaangażowaniu środków, a nie o samym systemie wdrażania. Oczywiście nie należy tego w żaden sposób traktować jako ujemny dla proponowanych rozwiązań legislacyjnych.

2. Przewidywania w zakresie najistotniejszych kwestii szczegółowych

Zmianą, która bez wątpienia będzie wielokrotnie eksponowana, jest zmiana struktury celów. Jedenaście celów tematycznych europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020 proponuje się zastąpić w następujący sposób (art. 4 rozporządzenia ogólnego):

„EFRR, EFS+, Fundusz Spójności i EFMR wspierają następujące cele polityki:

- a) bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej;
- b) bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji

⁴ GfK Purchasing Power Europe, Press release: Europeans have around €355 more per person in 2018, October 30, 2018.

⁵ *Mój region, moja Europa, nasza przyszłość*. Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2017.

⁶ *Inwestowanie w przyszłość Europy*. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.

⁷ Reflection Paper on the Future of EU Finances, European Commission COM(2017) 358 of 28 June 2017.

- energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem;
- c) lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych;
- d) Europa o silniejszym wymiarze społecznym – wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych;
- e) Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych”.

— Jednak trzeba mieć na uwadze, że zapis ten jest w dużej mierze wynikiem reorganizacji i grupowania dotychczasowych celów tematycznych. Zabieg ten może pomagać w komunikowaniu założeń polityki, jednak prawdopodobnie w niewielkim stopniu wpłynie na spektrum kwestii wdrożeniowych. Charakterystykę „przejścia” z zapisów obowiązujących w perspektywie 2014–2020 do planów na lata 2021–2027 zobrazowano w tabeli 2. Przypuszczać należy, że ostateczne rozwiązania dotyczące typów wspieranych operacji będą przedmiotem negocjacji związanych z przygotowaniem programów operacyjnych. W szczególności językiem u wagi będzie interpretowanie wyłączeń wskazanych w art. 6 rozporządzenia EFRR oraz zawężanie interwencji tak, by dopasować się do katalogów wskaźników stanowiących załączniki I i II tegoż rozporządzenia. Bez wątpienia tego rodzaju debata w Polsce i ze strony polskiej będzie toczyła się wokół zagadnień dekarbonizacji. Jednak nawet wstępnie zauważyć można pewne ograniczenia względem zakresu interwencji wypracowanego na lata 2014–2020. Dotychczasowe priorytety inwestycyjne, dla których trudno jest znaleźć odpowiedniki w planowanych rozwiązaniach, wykazano w ostatnim wierszu tabeli 2. Gospodarka o obiegu zamkniętym i zrównoważone zarządzanie zasobami wody wyparty inwestowanie w tradycyjne rozwiązania związane z gospodarowaniem odpadami oraz infrastrukturą wodno-ściekową. Trudne w oszacowaniu jest chyba wskazanie faktycznych zmian wynikających z redukcji zakresów interwencji dotyczących transportu, choć bez wątpienia wspierane będą zarówno sieć TEN-T, jak i zrównoważona mobilność miejska. Ograniczone zostaje wsparcie dla podstawowych struktur i form pobudzania przedsiębiorczości, czego należało się spodziewać, gdyż nasycenie operacjami z tej kategorii jest już w skali całej Unii Europejskiej na tyle duże, że postulaty o niewielkiej zasadności dalszego wspomaganie z poziomu Wspólnoty pojawiały się od dłuższego czasu. Znika także szczególne wsparcie ukierunkowane na zdolności instytucjonalne szeroko rozumianej administracji publicznej. Silniej wybrzmiewa za to potrzeba wparcia w integracji migrantów.

Tabela 2. Porównanie zakresu interwencji 2014–2020 i 2021–2027; mapowanie względem 2021–2027

2014–2020 Cele tematyczne i priorytety inwestycyjne	2021–2027 Cele i cele szczegółowe polityki
Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji a) udoskonalanie infrastruktury badań i innowacji i zwiększanie zdolności do osiągnięcia doskonałości w zakresie badań i innowacji oraz wspieranie ośrodków kompetencji, w szczególności tych, które leżą w interesie Europy, b) promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje, rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i sektorem szkolnictwa wyższego, w szczególności promowanie inwestycji w zakresie rozwoju produktów i usług, transferu technologii, innowacji społecznych, ekoinnowacji, zastosowań w dziedzinie usług publicznych, tworzenia sieci, pobudzania popytu, klastrów i otwartych innowacji poprzez inteligentną specjalizację, oraz wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów, zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji, w szczególności w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających, oraz rozpowszechnianie technologii o ogólnym przeznaczeniu. Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK a) poszerzanie zakresu dostępności łączy szerokopasmowych oraz wprowadzanie szybkich sieci internetowych, a także wspieranie wprowadzania nowych technologii i sieci dla gospodarki cyfrowej,	Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej (i) zwiększenie potencjału w zakresie badań i innowacji oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii, (ii) czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw i rządów, (iii) sprzyjanie wzrostowi i konkurencyjności MŚP, (iv) rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości.

2014–2020 Cele tematyczne i priorytety inwestycyjne

b) rozwój produktów i usług opartych na TIK, handlu elektronicznego oraz zwiększanie zapotrzebowania na TIK,

c) wzmocnienie zastosowań TIK dla e-administracji, e-uczenia się, e-włączenia społecznego, e-kultury i e-zdrowia.

Wzmacnianie konkurencyjności MŚP

a) promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości,

b) opracowywanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla MŚP, w szczególności w celu umiędzynarodowienia,

c) wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług,

d) wspieranie zdolności MŚP do wzrostu na rynkach regionalnych, krajowych i międzynarodowych oraz do angażowania się w procesy innowacji.

Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach

f) promowanie badań i innowacji w zakresie technologii niskoemisyjnych oraz wprowadzania tych technologii.

Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach

a) wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych,

b) promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach,

c) wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych, i w sektorze mieszkaniowym,

d) rozwijanie i wdrażanie inteligentnych systemów dystrybucji działających na niskich i średnich poziomach napięcia,

g) promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe.

Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej

e) zwiększenie efektywności energetycznej i bezpieczeństwa dostaw poprzez rozwój inteligentnych systemów dystrybucji, magazynowania i przesyłu energii oraz poprzez integrację rozproszonego wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem

a) wspieranie inwestycji służących dostosowaniu do zmian klimatu, z uwzględnieniem podejścia ekosystemowego,

b) wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń przy jednoczesnym zwiększeniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami.

Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami

e) podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu jakości środowiska miejskiego, rewitalizację miast, rekultywację i dekontaminację

2021–2027 Cele i cele szczegółowe polityki

Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem

(i) promowanie środków na rzecz efektywności energetycznej,

(ii) promowanie odnawialnych źródeł energii,

(iii) rozwój inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania na szczeblu lokalnym,

(iv) wspieranie działań w zakresie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i odporności na klęski żywiołowe,

(v) wspieranie zrównoważonej gospodarki wodnej,

(vi) wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym,

2014–2020 Cele tematyczne i priorytety inwestycyjne

terenów przemysłowych (w tym terenów powojkowych), zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu,

f) promowanie innowacyjnych technologii mających na celu poprawę ochrony środowiska i efektywnego gospodarowania zasobami w sektorze odpadów, sektorze wodnym oraz w odniesieniu do gleby lub zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza,

g) wspieranie przekształcenia przemysłu w kierunku gospodarki zasoboszczędnej, promowanie ekologicznego wzrostu gospodarczego, ekoinnowacji i zarządzania efektywnością środowiskową w sektorach publicznym i prywatnym.

Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach

e) promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu.

Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej

a) wspieranie multimodalnego jednolitego europejskiego obszaru transportu poprzez inwestycje w TEN-T,

b) zwiększanie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi.

EFRR: promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją

a) inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych,

c) udzielanie wsparcia na rzecz przedsiębiorstw społecznych.

EFRR: inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej

EFS: promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników

2021–2027 Cele i cele szczegółowe polityki

(vii) sprzyjanie bioróżnorodności i rozwojowi zielonej infrastruktury w środowisku miejskim oraz zmniejszanie zanieczyszczenia.

Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych

(i) udoskonalanie sieci połączeń cyfrowych,

(ii) rozwój zrównoważonej, inteligentnej, bezpiecznej i intermodalnej sieci TEN-T odpornej na zmianę klimatu,

(iii) rozwój zrównoważonej, inteligentnej i intermodalnej mobilności odpornej na zmianę klimatu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawa dostępu do sieci TEN-T i mobilności transgranicznej,

(iv) wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej.

Europa o silniejszym wymiarze społecznym dzięki wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych

EFRR

(i) poprawa skuteczności rynków pracy oraz dostępu do wysokiej jakości zatrudnienia poprzez rozwój innowacji społecznych i infrastruktury,

(ii) poprawa dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury,

2014–2020 Cele tematyczne i priorytety inwestycyjne

(i) dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników,

(ii) trwała integracja na rynku pracy ludzi młodych, w szczególności tych, którzy nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą, w tym ludzi młodych zagrożonych wykluczeniem społecznym i ludzi młodych wywodzących się ze środowisk marginalizowanych, także poprzez wdrażanie gwarancji dla młodzieży,

(iii) praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw,

(iv) równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym dostęp do zatrudnienia, rozwój kariery, godzenie życia zawodowego i prywatnego oraz promowanie równości wynagrodzeń za taką samą pracę,

(v) przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian,

(vi) aktywne i zdrowe starzenie się,

(vii) modernizacja instytucji działających na rynku pracy, takich jak publiczne i prywatne służby zatrudnienia, oraz lepsze dostosowanie do potrzeb rynku pracy, w tym poprzez przedsięwzięcia służące zwiększaniu ponadnarodowej mobilności pracowników oraz systemy mobilności oraz lepsza współpraca instytucji i właściwych zainteresowanych podmiotów.

EFS: promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją

(i) aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie,

(ii) integracja społeczno-gospodarczą społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie,

(iii) zwalczanie wszelkich form dyskryminacji oraz promowanie równych szans,

(iv) ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym,

(v) wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia.

EFS: inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie

(i) ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia,

(ii) poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć, zwłaszcza w przypadku grup w niekorzystnej sytuacji,

2021–2027 Cele i cele szczegółowe polityki

(iii) zwiększenie integracji społeczno-ekonomicznej marginalizowanych społeczności, migrantów i grup w niekorzystnej sytuacji poprzez zintegrowane działania obejmujące mieszkalnictwo i usługi społeczne,

(iv) zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej poprzez rozwój infrastruktury, w tym podstawowej opieki zdrowotnej.

EFS+

(i) poprawa dostępu do zatrudnienia dla wszystkich osób poszukujących pracy, zwłaszcza osób młodych i długotrwale bezrobotnych, oraz dla osób biernych zawodowo, a jednocześnie promowanie samozatrudnienia i gospodarki społecznej,

(ii) modernizacja instytucji i służb rynków pracy celem oceny i przewidywania zapotrzebowania na umiejętności oraz zapewnienia terminowej i odpowiednio dopasowanej pomocy i wsparcia na rzecz dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy, zmian w karierze zawodowej i mobilności,

(iii) wspieranie uczestnictwa kobiet w rynku pracy; lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w tym dostępu do opieki nad dziećmi; zdrowego i dobrze przystosowanego środowiska pracy, w którym przeciwdziałano czynnikom ryzyka dla zdrowia; dostosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian oraz aktywnego i zdrowego starzenia się,

(iv) poprawa jakości, efektywności i przydatności na rynku

2014–2020
Cele tematyczne i priorytety inwestycyjne

(iii) wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji,

(iv) lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami.

2021–2027
Cele i cele szczegółowe polityki

pracy systemów kształcenia i szkolenia w celu wspierania nabywania kompetencji kluczowych, w tym umiejętności cyfrowych,

(v) wspieranie dostępności i możliwości ukończenia dobrej jakości kształcenia i szkolenia sprzyjających włączeniu społecznemu na równych zasadach dla wszystkich, zwłaszcza grup defaworyzowanych, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich,

(vi) wspieranie uczenia się przez całe życie, w szczególności elastycznych możliwości poprawy umiejętności i zmiany kwalifikacji dla wszystkich, z uwzględnieniem umiejętności cyfrowych, lepsze przewidywanie zmian i zapotrzebowania na nowe umiejętności na podstawie potrzeb rynku pracy, ułatwianie zmian kariery i promowanie mobilności zawodowej,

(vii) wspieranie aktywnego włączenia społecznego, w tym w celu promowania równości szans i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie szans na zatrudnienie,

(viii) wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich i społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie,

(ix) zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług; modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego, w tym wspieranie dostępu do ochrony socjalnej, poprawa dostępności,



2014–2020
Cele tematyczne i priorytety inwestycyjne

Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami

c) zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego.

Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją

b) wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich,

d) inwestycje dokonywane w kontekście strategii na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

EFS: promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją

(vi) strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami

a) inwestowanie w sektor gospodarki odpadami celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii w zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych określonych przez państwa członkowskie,

b) inwestowanie w sektor gospodarki wodnej celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii w zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych określonych przez państwa członkowskie,

2021–2027
Cele i cele szczegółowe polityki

efektywności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej,

(x) wspieranie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci,

(xi) przeciwdziałanie deprywacji materialnej przez udzielanie pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej osobom najbardziej potrzebującym, w tym przy użyciu środków towarzyszących.

Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych

(i) wspieranie zintegrowanego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, dziedzictwa kulturowego i bezpieczeństwa na obszarach miejskich,

(ii) wspieranie zintegrowanego lokalnego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, dziedzictwa kulturowego oraz bezpieczeństwa, w tym na obszarach wiejskich i przybrzeżnych, m.in. w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

2014–2020 Cele tematyczne i priorytety inwestycyjne

d) ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz wspieranie usług ekosystemowych, także poprzez program „Natura 2000” i zieloną infrastrukturę.

Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej

c) rozwój i usprawnianie przyjaznych środowisku (w tym o obniżonej emisji hałasu) i niskoemisyjnych systemów transportu, w tym śródlądowych dróg wodnych i transportu morskiego, portów, połączeń multimodalnych oraz infrastruktury portów lotniczych, w celu promowania zrównoważonej mobilności regionalnej i lokalnej,

d) rozwój i rehabilitacja kompleksowych, wysokiej jakości i interoperacyjnych systemów transportu kolejowego oraz propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu.

Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników

a) wspieranie rozwoju inkubatorów przedsiębiorczości oraz wsparcie inwestycyjne pracy na własny rachunek, mikroprzedsiębiorstw i tworzenia przedsiębiorstw,

b) wspieranie wzrostu gospodarczego sprzyjającego zatrudnieniu poprzez rozwój potencjału endogenicznego jako elementu strategii terytorialnej dla określonych obszarów, w tym poprzez przekształcanie upadających regionów przemysłowych i zwiększenie dostępu do określonych zasobów naturalnych i kulturalnych oraz ich rozwój,

c) wspieranie inicjatyw w zakresie rozwoju lokalnego oraz pomoc dla struktur świadczących usługi lokalne na rzecz tworzenia miejsc pracy,

d) inwestowanie w infrastrukturę dla służb zatrudnienia.

EFRR: wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej poprzez wzmacnianie zdolności instytucjonalnych i sprawności administracji publicznej oraz efektywności usług publicznych związanych z wdrażaniem EFRR oraz wspieranie przedsięwzięć w ramach EFS w celu wzmocnienia zdolności instytucjonalnych i sprawności administracji publicznej.

EFS: wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej

(i) inwestycje w zdolności instytucjonalne i w sprawność administracji publicznej oraz efektywność usług publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrego rządzenia.

(ii) budowanie potencjału wszystkich zainteresowanych podmiotów kształtujących politykę w zakresie kształcenia, uczenia się przez całe życie, szkolenia i zatrudnienia oraz polityki społecznej, w tym poprzez pakiety sektorowe i terytorialne na rzecz wdrażania reform na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

2021–2027 Cele i cele szczegółowe polityki

— Kolejną niejednokrotnie podkreślaną nowością jest połączenie obecnego Europejskiego Funduszu Społecznego, Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych oraz Programu UE w dziedzinie zdrowia w jeden fundusz, tj. Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+). W tym wypadku zmianę tę można być może tylko pozornie traktować jako kosmetyczną. Co prawda zakres interwencji prawdopodobnie nie ulegnie znaczącej zmianie, jednak w pierwszej kolejności warto zauważyć, że transformacja w stronę EFS+ jest naturalną konsekwencją proklamowania w 2017 roku Europejskiego filaru praw socjalnych. W ten oto sposób deklaracja polityczna została wyposażona w zintegrowany finansowy instrument realizacyjny. Zabieg ten wydaje się więc uzasadniony. Równie istotne są zapowiedzi uproszczenia i ograniczenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów (w tym mniej uciążliwych wymogów dotyczących gromadzenia danych od uczestników). W świetle tego, że wobec dotychczasowego EFS często formułowane były zastrzeżenia dotyczące znacznej fragmentaryzacji interwencji, a także detaliczności sprawozdawczości niejednokrotnie nieprzystającej do skali projektu, potencjalne zmiany wydają się pożądane zarówno z perspektywy przyszłych instytucji zarządzających, jak i przyszłych organizatorów działań objętych wsparciem EFS+. Niemniej wszystkie one tworzą jednocześnie dość wyraźny efekt oddzielenia interwencji EFS+ od interwencji EFRR. Oczywiście jest, że fundusze te zawsze miały różne cele, jednak w ostatnich latach często nie tylko ideowo, ale i w praktyce dbano o ich prawdziwą komplementarność w układach terytorialnych. Dotyczyło to szczególnie krajów członkowskich będących beneficjentami znaczącego wsparcia ze środków obu funduszy. Czy nadszedł w Unii czas na oddzielne traktowanie filaru socjalnego oraz procesów kohezyjnych w wymiarze gospodarczym i przestrzennym (infrastrukturalnym)? Zapewne zweryfikują to doświadczenia następnych pięciu-dziesięciu lat.

— W nadchodzącej perspektywie finansowej najpewniej zachowana zostanie kategoryzacja regionów dotycząca wsparcia w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”, tworzona w odniesieniu do poziomu NUTS 2. Proponowane zapisy rozporządzenia ogólnego stanowią o niewielkich zmianach w tym zakresie względem perspektywy 2014–2020, a mianowicie podział przedstawia się następująco:

- regiony słabiej rozwinięte, których produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca jest niższy niż 75% średniego PKB UE-27,
- regiony w okresie przejściowym (do tej pory regiony przejściowe), których PKB na mieszkańca wynosi między 75% a 100% (do tej pory 90%) średniego PKB UE-27,
- regiony lepiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca jest wyższy niż 100% (do tej pory 90%) średniego PKB UE-27.

— Powyższej kategoryzacji dokonuje się na podstawie porównania PKB na mieszkańca każdego regionu, mierzonego według standardów siły nabywczej (SSN) i obliczanego na podstawie danych liczbowych Unii za okres 2014–2016, do średniej PKB UE-27 w tym samym okresie odniesienia. Nie zmienia się natomiast logika kwalifikowalności krajów członkowskich do Funduszu Spójności, związana z progiem 90% dochodu narodowego brutto (DNB) na mieszkańca UE-27 w tym samym okresie odniesienia. Jednocześnie ustala się progi maksymalnej stopy dofinansowania, wynoszące na poziomie każdego priorytetu odpowiednio: 70% dla regionów słabiej rozwiniętych, 55% dla regionów w okresie przejściowym i 40% dla regionów lepiej rozwiniętych. Stopa współfinansowania dla Funduszu Spójności na poziomie każdego priorytetu nie przewyższa 70%.

— W latach 2021–2027 unijni liderzy proponują zachować konieczność koncentracji tematycznej, która względem perspektywy 2014–2020 kształtuje się tak, jak wskazano w tabeli 3. Warto zwrócić uwagę, że o ile w okresie 2014–2020 skalę koncentracji wiązano z kategorią regionu (przy czym kategoryzacja następowała względem wartości PKB na mieszkańca), o tyle w nadchodzącym okresie następuje oderwanie od logiki regionalnej. Interwencja EFRR ma być koncentrowana w zależności od DNB na mieszkańca w państwie członkowskim. Również analiza wskaźnikowa prowadzona dla EFS+ ma być powiązana z poziomem kraju członkowskiego. Pytaniem chyba o charakterze retorycznym pozostaje, czy zmiana ta jest bardziej wynikiem zanikania perspektywy regionalnej w polityce spójności, czy może stanowi raczej próbę uproszczenia programowania i sprawozdawczości dla krajów członkowskich, które do tej pory musiały w programach operacyjnych stosować koperty regionalne, aby m.in. alokować środki zgodnie z koncentracją? Za interpretacją na rzecz wzmocnienia wymiaru krajowego przemawia przyjęcie jako kryterium kategoryzacji DNB – równoległe do stosowania poziomu DNB jako kryterium dostępowego do Funduszu Spójności. Warto jednocześnie zauważyć, że zaproponowane rozwiązanie prowadzi do innego dualizmu, który ujawni się zapewne w warunkach polskich. W przypadku centralnej części województwa

mazowieckiego – niezależnie od tego, czy do programowania wykorzystany zostanie układ NUTS 2 sprzed 1 stycznia 2018 r., czy obecny – obszar ten uzyskiwał będzie wsparcie jako region lepiej rozwinięty, a jednocześnie obowiązywała będzie w nim koncentracja EFRR właściwa dla kraju będącego w grupie 3 (najbiedniejszej). Z perspektywy elastyczności programowania na tego typu obszarze ma to oczywiście swoje zalety. Czy jednak jest logiczne?

Wskazania w zakresie koncentracji EFRR definiują wiodącą rolę celów: „Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej” oraz „Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem”. W sumie skupiają one między 85% (w krajach najbogatszych) a 65% (w krajach najbiedniejszych) alokacji EFRR. Z kolei w zakresie interwencji EFS+ priorytet zyskują działania ukierunkowane na włączenie społeczne, w tym na integrację społeczno-ekonomiczną migrantów (co najmniej 25% alokacji środków EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym). Szczególną uwagę są też objęte problemy wykluczenia edukacyjnego i zawodowego młodzieży. W krajach, w których ich skala przekracza średnią unijną, wymuszana jest szczególna koncentracja alokacji EFS+ na tym problemie na poziomie co najmniej 10% środków objętych zarządzaniem dzielonym. Generalnie zauważyć można, iż oczekuje się większej koncentracji środków niż było to do tej pory, a elastyczność wyboru możliwych celów szczegółowych jest mniejsza.

Tabela 3. Najważniejsze postanowienia w zakresie koncentracji tematycznej interwencji 2014–2020 a 2021–2027

	2014–2020	2021–2027
EFRR	Art. 4 1. Cele tematyczne określone w art. 9 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr [1303]/2013 oraz odpowiadające im priorytety inwestycyjne określone w art. 5 niniejszego rozporządzenia, w które EFRR może wносить wkład w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, są skoncentrowane w następujący sposób: a) w regionach lepiej rozwiniętych: (i) co najmniej 80% całkowitej kwoty środków z EFRR na poziomie krajowym przeznaczają się na co najmniej dwa cele tematyczne określone w art. 9 pkt. 1, 2, 3 i 4 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr [1303]/2013, oraz (ii) co najmniej 20% całkowitej kwoty środków z EFRR na poziomie krajowym przeznaczają się na cele tematyczne określone w art. 9 pkt 4 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, b) w regionach przejściowych: (i) co najmniej 60% całkowitej kwoty środków z EFRR na poziomie krajowym przeznaczają się na co najmniej dwa cele tematyczne określone w art. 9 pkt. 1, 2, 3 i 4 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, oraz (ii) co najmniej 15% całkowitej kwoty środków z EFRR na poziomie krajowym przeznaczają się na cel tematyczny określony w art. 9 pkt. 4 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, c) w regionach słabiej rozwiniętych: (i) co najmniej 50% całkowitej kwoty środków z EFRR na poziomie krajowym przeznaczają się	Art. 3 Państwa członkowskie klasyfikuje się pod względem dochodu narodowego brutto w następujący sposób: a) państwa członkowskie o wskaźniku dochodu narodowego brutto równym lub przekraczającym 100% średniej UE („grupa 1”), b) państwa członkowskie o wskaźniku dochodu narodowego brutto równym lub przekraczającym 75% i niższym niż 100% średniej UE („grupa 2”), c) państwa członkowskie o wskaźniku dochodu narodowego brutto niższym niż 75% średniej UE („grupa 3”). (...) W odniesieniu do programów w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla najbardziej oddalonych regionów regiony te klasyfikuje się do grupy 3. 4. W stosunku do państw członkowskich obowiązują następujące wymogi koncentracji tematycznej: a) państwa członkowskie z grupy 1 przeznaczają co najmniej 85% całkowitej kwoty swoich środków z EFRR w ramach priorytetów innych niż pomoc techniczna na CP 1 i 2, w tym co najmniej 60% na CP 1, a) państwa członkowskie z grupy 2 przeznaczają co najmniej 45% całkowitej kwoty swoich środków z EFRR w ramach priorytetów innych niż pomoc techniczna na CP 1 i co najmniej 30% na CP 2,

2014–2020	2021–2027
na co najmniej dwa cele tematyczne określone w art. 9 pkt. 1, 2, 3 i 4 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, i (ii) co najmniej 12% całkowitej kwoty środków z EFRR na poziomie krajowym przeznaczają się na cel tematyczny określony w art. 9 pkt. 4 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, (...)	b) państwa członkowskie z grupy 3 przeznaczają co najmniej 35% całkowitej kwoty swoich środków z EFRR w ramach priorytetów innych niż pomoc techniczna na CP 1 i co najmniej 30% na CP 2.
EFS/EFS+ Art. 4 Spójność i koncentracja tematyczna 1. Państwa członkowskie zapewniają, aby strategie i przedsięwzięcia określone w programach operacyjnych były spójne z wyzwaniami wskazanymi w krajowych programach reform, a także – w stosownych przypadkach – w innych krajowych strategiach walki z bezrobociem, ubóstwem i wykluczeniem społecznym i także w stosownych zaleceniach Rady przyjętych na podstawie art. 148 ust. 4 TFUE, oraz aby odpowiadały na te wyzwania w celu przyczynienia się do osiągnięcia głównych celów strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia, kształcenia i ograniczenia ubóstwa. 2. Co najmniej 20% całkowitych zasobów EFS w każdym państwie członkowskim przeznaczane jest na cel tematyczny „promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją” określony w art. 9 akapit pierwszy pkt. 9 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013. 3. Państwa członkowskie dążą do koncentracji tematycznej zgodnie z następującymi ustaleniami: a) w przypadku bardziej rozwiniętych regionów państwa członkowskie przeznaczają co najmniej 80% alokacji EFS dla każdego programu operacyjnego na maksymalnie pięć priorytetów inwestycyjnych określonych w art. 3 ust. 1, b) w przypadku regionów przejściowych państwa członkowskie przeznaczają co najmniej 70% alokacji EFS dla każdego programu operacyjnego na maksymalnie pięć priorytetów inwestycyjnych określonych w art. 3 ust. 1, c) w przypadku słabiej rozwiniętych regionów państwa członkowskie przeznaczają co najmniej 60% alokacji EFS dla każdego programu operacyjnego na maksymalnie pięć priorytetów inwestycyjnych określonych w art. 3 ust. 1.	Art. 7 3. Państwa członkowskie przydzielają co najmniej 25% swoich środków z EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym na cele szczegółowe polityki włączenia społecznego określone w art. 4 ust. 1 ppkt. (vii)–(xi), w tym na wspieranie integracji społeczno-ekonomicznej obywateli państw trzecich. 4. Państwa członkowskie przydzielają co najmniej 2% swoich środków z EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym na cel szczegółowy dotyczący przeciwdziałania depriwacji materialnej, określony w art. 4 ust. 1 ppkt. (xi). W należycie uzasadnionych przypadkach środki przydzielone na cel szczegółowy określony w art. 4 ust. 1 ppkt. (x) i przeznaczone dla osób najbardziej potrzebujących mogą zostać uwzględnione przy sprawdzaniu zgodności z wynoszącym co najmniej 2% minimalnym przydziałem środków, określonym w niniejszym ustępie, akapit pierwszy. 5. Państwa członkowskie, w których odsetek ludzi młodych w wieku od 15 do 29 lat niekształących się, niepracujących ani nieszkolących się przekracza średnią unijną w 2019 r. według danych Eurostatu, przydzielają co najmniej 10% swoich środków z EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym na lata 2021–2025 na ukierunkowane działania i reformy strukturalne mające na celu wspieranie zatrudnienia ludzi młodych, przechodzenia od nauki do zatrudnienia, ścieżek powrotu do nauki lub szkolenia oraz kształcenia wyrównawczego, zwłaszcza w kontekście wdrażania gwarancji dla młodzieży. Podczas programowania środków z EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym na lata 2026 i 2027 w połowie okresu programowania zgodnie z art. [14] [przyszłego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów] państwa członkowskie, w których odsetek ludzi młodych w wieku od 15 do 29 lat niekształących się, niepracujących ani nieszkolących się przekracza średnią unijną w 2024 r. według danych Eurostatu, przydzielają co najmniej 10% swoich środków z EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym na lata 2026–2027 na wspomniane wyżej działania.

— Tak jak w przypadku koncentracji, tak i dla warunkowości *ex ante* należy zakładać, że rozwiązanie to zostanie utrzymane. Warunki podstawowe (art. 11 rozporządzenia ogólnego) są uznawane za konieczne do skutecznego i efektywnego osiągnięcia celów szczegółowych, a ich pełna specyfikacja – wzorem perspektywy 2014–2020 – będzie stanowiła załącznik do rozporządzenia ogólnego. Nie należy także oczekiwać zmian ramowych warunków wyboru operacji przez instytucję zarządzającą. Postanowienia art. 67 proponowanego rozporządzenia ogólnego nie odbiegają znacząco od dotychczas stosowanych. Kwestią, która w tym aspekcie wydaje się warta rozważenia jest to, na ile przy malejących całkowitych budżetach polityki spójności oraz w wyniku posiadanych wieloletnich doświadczeń poszczególne kraje członkowskie będą odchodziły od klasycznie rozumianych konkursów w stronę bardziej negocjacyjnych podejść do wyboru operacji. Niewątpliwie zagadnienie to będzie – słusznie – przewijało się w pracach nad umowami partnerstwa i w negocjacjach z Komisją Europejską.

— Odnotować też należy, że zachowane zostaje podejście uwzględniające przegląd śródkresowy realizacji programów. Jednak o ile w perspektywie 2014–2020 posługiwano się koncepcją rezerwy wykonania oraz rygorem utraty środków, o tyle w rozwiązaniach projektowanych na lata 2021–2027 promuje się elastyczność programowania. Jak zapisano w streszczeniu rozporządzenia ogólnego: „Początkowo programowanie obejmie tylko pierwsze pięć lat. Alokacje na ostatnie dwa lata zostaną określone na podstawie gruntownego i dogłębnego przeglądu śródkresowego prowadzącego do odpowiedniego przeprogramowania w 2025 r. W ramach przeglądu ponownej analizie zostaną poddane pierwotne priorytety i cele programu z uwzględnieniem: postępów w realizacji celów przed końcem 2024 r., zmian w sytuacji społeczno-gospodarczej, nowych wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów”. Trudno zweryfikować, na ile uprawniona jest w tym miejscu taka hipoteza, jednak nie sposób oprzeć się porównaniu, że zapis ten odzwierciedla tę samą niepewność co do przyszłości interwencji europejskiej polityki spójności, którą widać w 7. raporcie spójnościowym (o czym była mowa w jednym z wcześniejszych akapitów).

— Poprzednie lata przyniosły silne ideowe zorientowanie na terytorializację instrumentów wsparcia realizowaną w partnerstwie z władzami lokalnymi. Wśród sposobów jej wdrażania, zaczynających się od partnerskich sposobów uzgadniania kluczowych operacji, przez różne formy współuczestniczenia władz lokalnych w wyborze projektów, najwięcej nadziei rozbudził nowy instrument – skodyfikowany w perspektywie 2014–2020 – zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). ZIT-y miały w zamyśle legislatorów pozwolić na realizację dużych przedsięwzięć zasilanych z linii budżetowych powiązanych z różnymi celami tematycznymi i priorytetami inwestycyjnymi. W praktyce w negocjacjach zarówno z Komisją Europejską, jak i w partnerskich układach w krajach członkowskich często napotymano na bariery interpretacyjne związane z operacjonalizacją zapisów dotyczących ZIT w rozporządzeniach dotyczących perspektywy 2014–2020. Kraje członkowskie oraz przedstawiciele władz lokalnych włożyli wiele energii w uruchomienie tego instrumentu. Stawką strategiczną tych drugich był wydzielony budżet wstępnie alokowany na terytorium ZIT oraz istotna rola w wyborze finansowanych operacji. Z kolei władze krajowe i/lub regionalne ważyły swe stanowiska pomiędzy efektywnością wsparcia sterytorializowanego a częściową utratą kontroli instytucji zarządzających nad operacjonalizacją niektórych programów operacyjnych. W konsekwencji powstało wiele modeli wdrażania ZIT, a ocena ich efektywności nie jest jeszcze możliwa i stanowi raczej zagadnienie metodyczne⁸. Niemniej podejście ZIT w wielu środowiskach uznawane jest za pożądane i skuteczne. Zapewne stąd niekwestionowana wydaje się jego kontynuacja (wraz z podobnym instrumentem rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność). W zakresie implementacji istotne jest podtrzymanie znanego wcześniej rozwiązania, które obecnie w projekcie rozporządzenia ogólnego (art. 23) zapisano jako: „2. Za opracowanie strategii terytorialnych odpowiadają właściwe organy lub instytucje miejskie, lokalne lub inne organy lub instytucje terytorialne. 3. W sytuacji, gdy strategia terytorialna nie zawiera wykazu operacji, które mają uzyskać wsparcie, właściwe miejskie, lokalne lub inne terytorialne organy lub instytucje dokonują wyboru operacji lub biorą udział w takim wyborze”. Konsekwentnie podtrzymano też kluczowe dla ZIT założenie, iż jeśli strategia terytorialna „wiąże się z inwestycjami, które otrzymują wsparcie z co najmniej jednego z funduszy, z więcej niż jednego programu lub z więcej niż jednego priorytetu tego samego programu, działania można realizować jako zintegrowaną inwestycję terytorialną” (art. 24). Podobnie jak w okresie programowania 2014–2020, realizacji strategii terytorialnych zapewniających zrównoważony rozwój obszarów miejskich gwarantuje się szczególne

8 M. Ferry, I. McMaster, A. van der Zwet, *Assessing the performance of integrated territorial and urban strategies: Challenges, emerging approaches and options for the future*, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy Unit 03 – Inclusive Growth, Urban and Territorial Development, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018.

środki wydzielone z ogólnej alokacji EFRR dla kraju członkowskiego. W obecnym okresie programowania jest to 5% środków z EFRR przydzielonych na poziomie krajowym w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, podczas gdy projekt rozporządzenia EFRR na lata 2021–2027 stanowi, iż: „Co najmniej 6% środków z EFRR na poziomie krajowym w ramach celu »Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu«, z wyjątkiem środków na pomoc techniczną, przydziela się na zrównoważony rozwój obszarów miejskich w postaci rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, zintegrowanych inwestycji terytorialnych lub innych narzędzi terytorialnych w ramach CP 5”.

— Ostatnią kwestią wartą przywołania w tej części opracowania jest kontynuacja interwencji z wykorzystaniem instrumentów finansowych. Podobnie jak w przypadku ZIT, tak i tu w ich stosowaniu pokłada się dużą nadzieję. Instrumenty finansowe mają potencjalnie dużą zdolność do lewarowania innego kapitału publicznego lub kapitału prywatnego; generują efekty mnożnikowe. Są bliższe rynkowi niż tradycyjne instrumenty dotacyjne. Stąd też cieszą się coraz większym uznaniem. Ponadto sektor publiczny dobrze rozpoznał już schematy realizacyjne przedsięwzięć wdrażanych z wykorzystaniem instrumentów finansowych i z powodzeniem je realizuje. Przykładami tego mogą być w warunkach polskich operacje prowadzone przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju lub Polski Fundusz Rozwoju – PFR Ventures z funduszami kapitałowymi rozsianymi po całym kraju oraz ich inwestorami prywatnymi. Oczywiście jest, że tej formy interwencji nie da się zastosować do wszystkich celów europejskiej polityki spójności na lata 2021–2027. W zasadzie przewidywać można, że odegra ona znaczącą rolę w dystrybucji środków alokowanych dla celu 1 („Bardziej inteligentna Europa...”). Trzeba mieć na uwadze, że formuła instrumentów finansowych jest ściśle sprecyzowana. W art. 53 proponowanego rozporządzenia ogólnego wprost podano, że jeśli instrumentami finansowymi zarządza instytucja zarządzająca, może ona „jedynie udzielić pożyczki lub gwarancji”. Natomiast „instrumenty finansowe zarządzane na odpowiedzialność instytucji zarządzającej mogą być ustanowione jako: a) inwestycja zasobów programu w kapitał podmiotu prawnego; b) oddzielne bloki finansowania lub rachunki powiernicze w ramach instytucji”. W tej sytuacji instytucja zarządzająca dokonuje wyboru podmiotu wdrażającego dany instrument finansowy. O ile na potrzeby celu 1 będą prawdopodobnie uruchamiane inwestycje kapitałowe, o tyle dla pozostałych celów (raczej z wyjątkiem 4 „Europa o silniejszym wymiarze społecznym”) możliwe jest zastosowanie systemu powierniczego realizowanego np. z wykorzystaniem doświadczeń uruchomionego w perspektywie 2007–2013 instrumentu pożyczkowego JESSICA dla miast lub instrumentu JEREMIE dla małych i średnich przedsiębiorstw. Trzeba jednak pamiętać, że atrakcyjność tych instrumentów jest silnie uzależniona zarówno od polityki monetarnej, jak i od zdolności finansowych potencjalnych beneficjentów. A wiele przykładów wskazuje na to, że korzystanie z nich jest często scenariuszem awaryjnym realizowanym w sytuacji, gdy nie udało się uzyskać wsparcia dotacyjnego na realizację danego projektu.

3. Konsekwencje zmian w perspektywie Polski i samorządu regionalnego w Polsce

— Zmiany, jakie niesie ze sobą obecna propozycja rozporządzeń w sprawie europejskiej polityki spójności na lata 2021–2027, od strony systemowej nie są na tyle znaczące, by mogły w dużym stopniu wpłynąć na redefinicję rozwiązań stosowanych w Polsce. Kluczową rolę dla ich ukształtowania podobnie jak w okresie 2014–2020 odegra spełnienie wymogów partnerstwa i wielopoziomowego systemu zarządzania (art. 6 projektu rozporządzenia ogólnego) oraz przygotowanie umowy partnerstwa i wynegocjowanie wynikających z niej programów operacyjnych (art. 7). Warto w tym aspekcie zwrócić uwagę na niuans polegający na tym, że poprzednio w rozporządzeniu ogólnym precyzyjnie określono datę złożenia umowy partnerstwa (22 kwietnia 2014 r.), a obecnie żaden termin nie jest deklarowany. Czy jest to jeden ze słabych sygnałów wskazujących na to, że instytucje unijne obecnie nie mogą wziąć odpowiedzialności za harmonogram możliwego zakończenia ustaleń politycznych związanych z budżetem oraz kształtem polityki?

— Można więc założyć, że największy wpływ na kształt systemu realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce będą miały nie zmiany warunków po stronie Wspólnoty, lecz decyzje polskiego rządu. Obecnie (listopad 2018 r.) zarówno na poziomie krajowym, jak i w samorządach regionalnych mamy do czynienia z zaawansowanym procesem przygotowań do rewizji całych pakietów dokumentów strategicznych. W dużej mierze proces ten jest podyktowany chęcią dobrego przygotowania się do absorpcji środków unijnych w latach 2021–2027.

Koordinację układu dokumentów strategicznych ma zapewnić przyjęty przez Radę Ministrów w końcówce października 2018 r. SZRP. Jego wdrożenie wymagać będzie jednak aktualizacji wielu dokumentów programowych oraz aktów prawnych. To one stworzą podwaliny dla uzasadnień formułowanych w przyszłej umowie partnerstwa. Póki ich treść nie zostanie wypracowana i ogłoszona, jakiegokolwiek wnioskowanie o szczegółach polskiego stanowiska negocjacyjnego może mieć tylko charakter obarczonych dużym błędem przypuszczeń.

— Część przesłanek towarzyszących opracowaniu SZRP opisano w dokumencie w następujący sposób: „Słabe powiązanie systemu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym skutkuje bardzo często nieadekwatnym doбором instrumentów realizacji określonych celów i zadań. Niedokończony jest proces budowy systemu zarządzania na poziomie regionalnym i lokalnym – tworzona jest zbyt duża liczba dokumentów (strategii, programów, planów), które rzadko wskazują konkretne projekty do realizacji. Brakuje racjonalnego systemu planowania społeczno-gospodarczego powiązanego ściśle z planowaniem przestrzennym”. Już to sformułowanie zapowiada, że dominować będzie technokratyczny sposób hierarchicznego określania polityki na różnych poziomach rządzenia. Po raz kolejny można w tym miejscu wyrazić wątpliwość sformułowaną na pierwszych stronach tego opracowania dotyczącą tego, na ile taka ścieżka prowadzi do skutecznej realizacji precyzyjnie zdefiniowanej interwencji, a na ile redukuje faktyczne partnerstwo i oddolną kreację przedsięwzięć rozwojowych. Bez wątpienia jednak owo technokratyczne myślenie dobrze wpisuje się w rytm narzucany przez instytucje Unii Europejskiej.

— W SZRP przyjęto postanowienie o układzie dokumentów strategicznych. Na poziomie krajowym opracowana zostanie długookresowa Koncepcja rozwoju kraju, która zastąpi obowiązujące dokumenty: Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 oraz Długookresową strategię rozwoju kraju. Podstawowym dokumentem strategicznym programującym cele i kierunki działań rozwojowych, sporządzanym na poziomie krajowym, będzie Zintegrowana strategia rozwoju kraju. Aktualnie za taką strategię uznawana jest Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, która przypuszczalnie będzie w najbliższym czasie aktualizowana, aby wydłużyć jej horyzont strategiczny (obecnie horyzont ten zapisano jako rok 2020 z perspektywą roku 2030). W ślad za nią pojawią się horyzontalne zintegrowane strategie rozwoju, które właściwi ministrowie zostaną zobligowani opracować lub zaktualizować: Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (Strategia produktywności), Strategia rozwoju kapitału ludzkiego, Strategia rozwoju kapitału społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność), Strategia „Sprawne państwo”, Krajowa strategia rozwoju regionalnego, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, Strategia rozwoju transportu, Polityka energetyczna Polski, Strategia zarządzania środowiskiem (Polityka ekologiczna państwa 2030). Ewentualnie dopuszcza się możliwość dookreślania innych polityk publicznych. Tu pojawia się pytanie o to, na ile wciąż jeszcze mają znaczenie polityczne i przełożenie na faktyczną interwencję dokumenty takie jak np. Krajowa polityka miejska czy Narodowy plan rewitalizacji? Powodzenie przeprowadzenia całego procesu ustaleń w ramach wymienionych dokumentów będzie kluczowe dla przygotowania umowy partnerstwa, a także wykazania wielu warunków podstawowych (uruchomienia interwencji z polityki spójności).

— SZRP nie determinuje możliwych modeli wdrażania europejskiej polityki spójności 2021–2027 w Polsce, ale też nie kwestionuje obecnego modelu bazującego na układzie programów operacyjnych krajowych i regionalnych. Wprost stanowi o tym zapis: „Programy operacyjne są przygotowywane i zarządzane na poziomie krajowym przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, ministra właściwego ds. rozwoju wsi oraz ministra właściwego ds. rybołówstwa, a na poziomie regionalnym przez zarządy województw”. Oczywiście jest, że o skali faktycznego przekazania kompetencji regionom zdecyduje ostateczna demarkacja, jednak nie powinno budzić wątpliwości to, że mając na uwadze polskie doświadczenia oraz wielkość kraju, podtrzymanie programów regionalnych jest decyzją dobrą. Aby mogły one zostać opracowane, potrzebne będzie aktualizowanie strategii regionalnych, które w świetle ustaleń SZRP będą zintegrowanymi strategiami rozwoju województwa, obligatoryjnie zastępującymi strategię rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Zintegrowane strategie rozwoju województwa mają pełnić rolę zwornikową między strategiami krajowymi oraz lokalnymi (również zintegrowanymi). Pytaniem otwartym pozostaje obecnie to, jaki będzie poziom swobody samorządów regionalnych i lokalnych w kształtowaniu postanowień strategicznych ujmowanych ostatecznie w treści dokumentów. Czy przypadkiem zachowanie hierarchicznej spójności nie będzie wymuszało lub implikowało rezygnacji z części aspiracji lokalnych i regionalnych? Jest to jednak wątpliwość ideowa. Z perspektywy tworzenia systemu wdrażania europejskiej polityki spójności ważniejsza wydaje się decyzja o tym, czy zintegrowane strategie rozwoju województwa będą obowiązkowe w perspektywie 1–2 lat. Jeśli miałyby tak być, co samo w sobie nie byłoby złe, to przewidywać można trudności w terminowym przygotowaniu dokumentu, ponieważ praca nad nim wymaga co

najmniej aktualizacji Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przede wszystkim – jak uczy doświadczenie – będzie czasochłonna, gdyż jest to cecha prac nad planem przestrzennym.

— Dla uruchomienia instrumentów terytorialnych bez wątpienia istotne będą zdefiniowane w SZRP zintegrowane strategie rozwoju obszarów funkcjonalnych – dokumenty nieobligatoryjne, przygotowywane przez związek gmin będących w relacjach funkcjonalnych; przyjmowane przez rady gmin uczestniczących w procesie realizacji strategii. Jak się wydaje, ten typ strategii jest właściwy dla formułowania strategii ZIT lub terytoriów rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Rzeczą niedopowiedzianą w SZRP jest faktyczny zakres funkcjonalny zintegrowanych strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych. Wszystkie pozostałe strategie zintegrowane obejmują ustalenia strategii i planu przestrzennego. Czy będzie to dotyczyło również obszarów funkcjonalnych? Do tej pory nie narzucano obowiązku planowania przestrzennego w tej skali. Czy możliwe jest, że planuje się go wprowadzić? Gdyby tak miało się stać, duże obszary funkcjonalne – szczególnie te nieposiadające obecnie planu przestrzennego – prawdopodobnie ugrzęzną w procesie planistycznym (szczególnie może to dotknąć dopiero co zinstytucjonalizowanej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii), a przed małymi postawiona zostanie bariera kosztowa związana z opracowaniem planu. Mając na uwadze potencjalnie krótki horyzont czasu, taka ścieżka myślenia może zmniejszyć gotowość do wdrażania podejścia sterytorializowanego.

— Z terytorializacją wsparcia jest też nierozłącznie powiązana kategoria obszarów strategicznej interwencji (OSI). Według SZRP są nimi „terytoria, wobec których planuje się określone interwencje na różnych szczeblach zarządzania rozwojem, mające na celu ich trwały rozwój gospodarczy, społeczny lub przestrzenny. OSI są wyborem strategicznym, odzwierciedlającym zasadę selektywnego podejścia, koncentrującym wsparcie na określonym terytorium z uwzględnieniem występujących na nim potencjałów. (...) Na podstawie analizy określa się, które obszary wymagają szczególnego rodzaju ukierunkowanego terytorialnie wsparcia o charakterze zintegrowanej interwencji łączącej inwestycje, projekty miękkie (inwestycje w zasoby ludzkie) oraz/lub rozwiązania regulacyjne. Uwzględniając dostępne zasoby finansowe, wsparcie kierowane jest na uzgodniony w strategii na poziomie krajowym, regionalnym czy lokalnym obszar, którego zasięg nie może wykraczać poza obszar funkcjonalny, wynikający z analiz diagnostycznych w zintegrowanych strategiach. Obszarami strategicznej interwencji mogą więc być obszary cechujące się dobrymi wskaźnikami społeczno-gospodarczymi, dla których wskazana jest interwencja wzmacniająca określony czynnik rozwoju bądź eliminująca określony deficyt. OSI będą również te obszary problemowe, gdzie planowana interwencja będzie miała największy efekt rozwojowy, biorąc pod uwagę potencjały terytorialne i otoczenie funkcjonalne”. Celowo przytoczony został obszerny opis OSI, jeśli bowiem przyjmie się założenie, że kategoria ta będzie wykorzystywana do definiowania np. obszarów ZIT, to oznacza to, że wokół tej koncepcji pojawi się – jak było w przypadku programowania na okres 2014–2020 – sporo kontrowersji i sporów. Trudno jest chyba obecnie wskazać, czy osobno będą wyznaczane OSI, a osobno obszary funkcjonalne pod kątem ZIT; a może to status OSI będzie „przepustką” do możliwości opracowania strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego i starania się o instrument ZIT? Równie niewiadome jest chyba to, czy definiowanie obszarów funkcjonalnych/OSI będzie łatwe do przeprowadzenia z inicjatywy oddolnej, czy też zapis o tym, że „zasięg nie może wykraczać poza obszar funkcjonalny, wynikający z analiz diagnostycznych w zintegrowanych strategiach”, przełoży się w pierwszej kolejności na ustalenie katalogu terytoriów w strategii o randze krajowej, co skutkować będzie tym, że wyznaczonym obszarom pozostanie ewentualne dopasowanie się do wytycznych centralnych lub rezygnacja z instrumentu wsparcia? Wreszcie, mając na uwadze, jak silny nacisk kładziony jest obecnie na wsparcie mniejszych ośrodków miejskich tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze (*vide*: Pakiet dla średnich miast; Program dla Śląska), należy spodziewać się istotnej rozgrywki politycznej między potencjalnymi ZIT/OSI na obszarach funkcjonalnych miast średnich oraz ZIT/OSI na obszarach metropolitalnych. W oczywisty sposób będzie to osią sporu o wyrównawczy bądź polaryzacyjno-dyfuzyjny model polityki regionalnej⁹.

— Wart odnotowania jest również fakt, że w SZRP, w gronie podmiotów wspomagających koordynację polityki rozwoju na poziomie krajowym, wymienia się Komitet do spraw Umowy Partnerstwa. Jest on widziany jako główny organ wspierający ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w procesie koordynacji strategicznej realizacji umowy partnerstwa.

9 Zob. np. P. Churski, *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2014, nr 25, s. 13–27.

4. Synteza wniosków

Programowanie wdrażania europejskiej polityki spójności na lata 2021–2027 obciążone jest większą liczbą niewiadomych, niż miało to miejsce we wcześniejszych okresach programowania. Choć nastąpiła znacząca profesjonalizacja i standaryzacja – zarówno po stronie Wspólnoty, jak i krajów członkowskich – niepewność polityczna sprawia, że decyzje o ostatecznym kształcie rozwiązań odsuwają się i będą się odsuwały w czasie. Propozycja będąca obecnie „na stole” jest propozycją bezpiecznej kontynuacji. Można ją realizować w różnych wariantach dostępnego budżetu, zakres tematyczny interwencji – mimo znaczącego zagregowania celów – nie ulega dużej zmianie, co najwyżej staje się bardziej ambitny, a schematy operacjonalizacji pozostają podobne. Paradoksalnie może oznaczać to, że proponowane rozwiązania najłatwiej przebrną przez ewentualne polityczne turbulencje. W niewątpliwie osłabionej i ideowo podzielonej Unii prościej będzie przyjąć to, co jest znane, ewentualnie znacząco obniżając całościową alokację na politykę spójności lub wyłączając z niej wybrane cele szczegółowe. Aktualnie większym wyzwaniem jest chyba uzyskanie konsensusu na poziomie krajowym (Polski). Istnieje pilna potrzeba aktualizacji i koordynacji wielu dokumentów programowych, które będą podstawą formułowania propozycji umowy partnerstwa, a także zapewnią spełnienie tzw. warunków podstawowych. SZRP na pewnym poziomie ogólności, jednak czytelnie, wskazuje na założenia rządowe w tej materii. Mimo to wdrożenie SZRP w całej rozciągłości okaże się z pewnością pracochłonne i kosztowne. Rodzi to pytanie o to, czy zakłada się, że podstawowe rozstrzygnięcia SZRP muszą zostać zmaterializowane do 2020 r., w którym to prawdopodobnie zakończy się ustalanie budżetu polityki spójności i rozpoczną się pospieszne prace nad finalizowaniem negocjacji szczegółowych i uzgadnianiem treści umowy partnerstwa i programów operacyjnych? Jeśli tak, dochowanie terminu może być trudne ze względu na procesy i procedury planowania przestrzennego, a także na konieczność oczekiwania na legislację oraz projekty strategii wyższego rzędu. Jednak rzetelnie ryzyka tego nie da się ocenić, nie znając propozycji zmian ustawowych, jakie będą wynikiem przyjęcia przez rząd SZRP.

Luk Palmen

ukończył kierunek zarządzania w biznesie i ekonomii oraz studia podyplomowe z zakresu polityki międzynarodowej na uczelniach belgijskich. W 2000 r. przeprowadził się do Polski. Prowadzi usługi doradcze w zakresie strategii rozwoju i zarządzania innowacjami w przedsiębiorstwach oraz w jednostkach naukowych. Jest prezesem InnoCo sp. z o.o. oraz współtwórcą i jednym z animatorów klastra Silesia Automotive & Advanced Manufacturing. Członek rad nadzorczych spółek technologicznych. Angażuje się w promowanie innowacyjnych, nowatorskich modeli współpracy w gospodarce. Jest autorem i współautorem praktycznych przewodników w zakresie foresightu, komercjalizacji technologii oraz klastrów.

3. Luk Palmen

Rozwój gospodarczy jako przedmiot interwencji EPS 2021–2027

Wprowadzenie

W latach 2014–2018 wzrost produktu krajowego brutto (PKB) w Polsce wyniósł między 2,9% (2015–2016) a ponad 5% (2017–2018). Jednocześnie Międzynarodowy Fundusz Walutowy przewiduje do 2023 r. średnioroczny wzrost PKB Polski w wysokości 2,8%¹. W ostatnich czterech latach polska gospodarka znacznie się wzmocniła, bezrobocie zmalało, a średni poziom wynagrodzeń wzrósł. Wzrost PKB wynika przede wszystkim ze wzrostu konsumpcji gospodarstw domowych i handlu zagranicznego, a w mniejszym zakresie ze wzrostu inwestycji. OECD w swoim raporcie o scenariuszach dla światowej gospodarki do 2060 r. wskazuje na trend wzrostu nakładów na badania i rozwój w większości krajów OECD do 3,6% PKB w 2030 r. oraz na wzrost inwestycji sektora publicznego do 2,2–6% PKB w 2030 r.² W nawiązaniu do tych danych należy podkreślić, że Polska ciągle stoi przed wyzwaniem podniesienia poziomu nakładów na badania i rozwój. Jeśli chodzi natomiast o inwestycje publiczne, ich udział w PKB jest znacznie wyższy niż w innych krajach europejskich – fundusze strukturalne mają istotne znaczenie dla inwestycji publicznych w jednostkach samorządowych. Należy jednak monitorować zjawisko hamowania inwestycji w polskich małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP) w wyniku problemów z zatrudnieniem pracowników, wzrostem kosztów zatrudnienia oraz niepewnością związaną ze zmianami prawa. Brak skłonności do inwestowania i do podejmowania ryzyka może negatywnie rzutować w kolejnych latach na gotowość MŚP do korzystania z funduszy strukturalnych na finansowanie ich rozwoju.

Na koniec września 2018 r. poziom kontraktowania środków z funduszy strukturalnych na poziomie krajowym wynosił 66,6%, a na poziomie regionalnym 59,5%. Z kolei poziom zrealizowanych wydatków w programach krajowych wynosił 22,1%, a w programach regionalnych 15,5%³. Zarówno na poziomie krajowym w ramach programu operacyjnego „Inteligentny rozwój” i programu operacyjnego „Wiedza, edukacja, rozwój”, jak i w ramach poszczególnych regionalnych programów operacyjnych uwzględniono instrumenty wsparcia związane z celami tematycznymi: 1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji; 3. Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw i 10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie. Instrumenty te skierowane są do MŚP, jednostek naukowych i w znikomym stopniu do dużych przedsiębiorstw. Według danych z centralnego systemu teleinformatycznego SL2014 na koniec października 2018 r. w obszarze badań i rozwoju zorganizowano na poziomie krajowym i regionalnym w sumie 463 konkursy, w obszarze wsparcia konkurencyjności MŚP 174 konkursy, w zakresie rozwoju gospodarki cyfrowej 69 konkursów, a w obszarze rynku pracy i edukacji 1466 konkursów. W sumie w tych konkursach zgłoszono 66 222 wnioski o sumarycznej wartości 253 681 533 051 PLN, a ostatecznie podpisano 25 948 umów o dofinansowanie z wkładem UE w wysokości 63 884 723 657 PLN. Natomiast wartość wkładu UE we wnioskach o płatności do końca października 2018 r. w tym zakresie wynosiła 18 295 283 531 PLN⁴.

1 Statistical Appendix, International Monetary Fund, październik 2018.

2 *The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060*, OECD Economic Policy Paper, OECD, lipiec 2018.

3 Prezentacja multimedialna: *Jak województwa wykorzystują fundusze unijne* – stan na 30.09.2018, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

4 Realizacja programów na lata 2014–2020: Nabory – Wnioski o dofinansowanie – Umowy – Wnioski o płatność (stan na 31 października 2018 r. – na podstawie danych z centralnego systemu teleinformatycznego SL2014) [dostęp: 1.11.2018].

— Zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym wybrano inteligentne specjalizacje, które służą koncentracji środków z funduszy strukturalnych związanych z celem tematycznym 1 na wybrane obszary technologiczne. Mimo słuszných celów określonych przez Komisję Europejską odnośnie do wartości dodanej Strategii innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (strategie RIS 3) – w tym ukierunkowanie wsparcia na kluczowe potrzeby i wyzwania, wykorzystywanie mocnych stron, przewagi konkurencyjnej i potencjału doskonałości, wspieranie innowacji technologicznej i praktycznej oraz dążenie do stymulowania inwestycji w sektorze prywatnym, pełne angażowanie partnerów oraz zachęcanie do innowacji i eksperymentów – model organizowania konkursów stosowany w Polsce raczej nie zachęca do opracowania i realizacji dużych wspólnych przedsięwzięć mających znaczący wpływ na gospodarkę (sektorowe i technologiczne projekty flagowe). Raczej utwierdza w konieczności prowadzenia bezpiecznych projektów zgłoszonych indywidualnie przez przedsiębiorstwa, co przyczynia się do utrzymania wysokiego poziomu atomizacji wydatkowania środków ze znikomym efektem na zewnątrz, poza samą działalnością danego przedsiębiorstwa. Również na poziomie regionalnym animacja środowisk związanych z regionalnymi inteligentnymi specjalizacjami odbywa się w sposób śladowy i z ograniczonym oddziaływaniem na procesy rozwojowe. Przy braku w ostatnich latach krajowej polityki wsparcia klastrów oraz regionalnych programów wsparcia klastrów, a także braku możliwości zgłaszania w konkursach wielowymiarowych i wieloobszarowych projektów przygotowanych przez większe konsorcja, siła działania wielu klastrów w wybranych inteligentnych specjalizacjach znacznie się osłabiła, co nie pozwoliło im na odgrywanie aktywnej i przekonującej roli wobec ich członków.

1. Wyzwania strategiczne dla Polski

— Na koniec października 2018 r. Polska cechowała się stabilną sytuacją gospodarczą, silnym popytem wewnętrznym, niską stopą bezrobocia i utrzymującą się dynamiką wzrostu PKB. Według danych o podmiotach gospodarki narodowej w rejestrze REGON za październik 2018 r. z 4 320 894 zarejestrowanych podmiotów gospodarczych 4 148 460 (96,01% ogółu) stanowią firmy mikro, 139 843 (3,24% ogółu) firmy małe, 28 248 (0,65% ogółu) firmy średnie i 4343 (0,10% ogółu) firmy duże, zatrudniające powyżej 250 osób. Liczba mikro- i małych podmiotów gospodarki narodowej prowadzonych przez osoby fizyczne wynosiła w październiku 2018 r. 3 079 930 (71,28% ogółu). Nie ma pewności, ile z tych podmiotów rzeczywiście prowadzi jeszcze swoją działalność. Na koniec października 2018 r. 373 497 podmiotów gospodarki krajowej było aktywnych w przetwórstwie przemysłowym, w tym 54 742 stanowiły spółki handlowe, 34 585 spółki cywilne, a 282 860 podmiotów stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą⁵. Zarówno duży udział firm mikro, jak i duży udział podmiotów gospodarki narodowej w postaci osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w ogólnej liczbie podmiotów gospodarki narodowej wskazują na utrzymujący się wysoki poziom fragmentacji gospodarki. Przy niskim poziomie zaufania w gospodarce⁶, niskiej skłonności do stworzenia większych organizacji poprzez konsolidację, przejęcie, fuzję lub inne formy współpracy (klastry, konsorcja), a także niskiej rentowności firm, dużym odsetku osób prowadzących działalność gospodarczą zbliżających się do wieku emerytalnego oraz coraz trudniejszym dostępie do wykwalifikowanej kadry przyczyniającym się do wzrostu wynagrodzeń, sytuacja w mikro- i małych firmach prowadzonych jako działalność gospodarcza jest niekorzystna. W perspektywie do 2027 r. należy się spodziewać zniknięcia kilkuset tysięcy firm w Polsce z powodu niewypłacalności (niskie marże sprzedaży, rosnące koszty zatrudnienia, rosnące koszty mediów), niemożności spełnienia standardów technologicznych oraz norm i standardów sektorowych, czy też z powodu braku możliwości sprzedaży działalności lub skutecznego prowadzenia procesu sukcesji firm rodzinnych (w 2018 r. ponad 230 000 osób prowadzących działalność gospodarczą ukończyło już 65 lat⁷).

— W 2017 i 2018 r. podjęto w Polsce wiele działań legislacyjnych, które wychodzą naprzeciw określonym wyzwaniom w gospodarce, w tym w kontekście ułatwienia przeprowadzenia procesu sukcesji firm rodzinnych (ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej), zwalczania szarej strefy w gospodarce (ustawa

5 Miesięczna informacja o podmiotach gospodarki narodowej w rejestrze REGON, październik 2018, Główny Urząd Statystyczny, 2018.

6 *O nieufności i zaufaniu*, Komunikat z badań nr 35/2018, Centrum Badań Opinii Społecznej.

7 <http://www.mpit.gov.pl/strony/aktualnosci/wchodzi-w-zycie-ustawa-o-sukcesji-teraz-zmiana-pokoleniowa-w-firmach-bedzie-latwiejsza/> [dostęp: 28.11.2018].

o podatku od towarów i usług) czy też w zakresie zachęcania przedsiębiorstw do prowadzenia prac badawczych i rozwojowych oraz wdrożenia wyników tych prac na rynku (ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności innowacyjnej) lub do inwestowania (ustawa o wspieraniu nowych inwestycji). Z kolei od 2019 r. przewiduje się obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą (ustawa o małej działalności gospodarczej) oraz obniżenie CIT dla małych firm z 15% do 9% (ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw). Obniżenia te zostały skrytykowane przez środowiska gospodarcze, gdyż z jednej strony dotyczą one ograniczonej grupy podmiotów gospodarczych, a z drugiej – mogą mieć negatywne skutki w przyszłości (np. obniżone świadczenia emerytalne w przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz nagły skok podatku CIT z 9% na 19% w przypadku, gdy mała spółka osiągnie sukces na rynku). Patrząc globalnie na powyższe inicjatywy legislacyjne, można stwierdzić, że docelowo powinny one przyczynić się do rozwoju gospodarki opartej na zasadzie uczciwej konkurencji na rynku krajowym, w której małe podmioty mają możliwość generowania dodatkowych rezerw dla finansowania dalszego rozwoju. Firmy innowacyjne są nagradzane za to, że ponoszą ryzyko prowadzenia prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych i w elastyczny sposób mogą określić lokalizację kolejnej inwestycji na terenie całego kraju. A zatem, w duchu wyzwolenia przedsiębiorczości, wynalazczości i produktywności, spełnią one swoją rolę w procesie wdrażania Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (SOR).

— Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (SOR)⁸ jest obecnie wiodącym dokumentem strategicznym, na podstawie którego rząd określa swoje działania operacyjne. Dokument ten odnosi się również do wyzwania w perspektywie długookresowej oraz określa wskaźniki do 2030 r., co ma istotne znaczenie w kontekście formułowania modelu wyboru i zarządzania instrumentami w perspektywie finansowej 2021–2027. SOR nawiązuje do czwartej rewolucji przemysłowej i konieczności prowadzenia w przedsiębiorstwach transformacji cyfrowej w celu zapewnienia ich konkurencyjności na arenie międzynarodowej oraz dokonania w edukacji zmian odpowiadających na potrzeby rozwoju u pracowników nowych kompetencji cyfrowych. W debatach publicznych artykułowana jest obawa przed utratą miejsc pracy w wyniku daleko idącej automatyzacji, robotyzacji i wykorzystania sztucznej inteligencji wykluczającej rolę człowieka w podejmowaniu decyzji. Należy jednak brać pod uwagę negatywne trendy demograficzne w Polsce, w tym starzenie się populacji, ogólny spadek liczby osób w wieku produkcyjnym nasilany dodatkowo przez odpływ młodych pracowników do krajów Europy Zachodniej i coraz większą skłonność młodych Polaków do regularnej zmiany miejsca zamieszkania. W tym kontekście przedsiębiorstwa mają coraz trudniejszy dostęp do pracowników. Mają też coraz mniej pewności, czy nowo zatrudnieni pracownicy będą przez dłuższy okres u nich pracować, co ma wpływ na politykę rozwoju kompetencji w firmach (wysokie koszty przygotowania kadry) oraz na produktywność i rentowność tych firm. Technologie i aplikacje związane z czwartą rewolucją przemysłową są stosunkowo drogie. Dostawcy technologii, jak i integratorzy ze swoją ofertą skupiają się przede wszystkim na dużych przedsiębiorstwach przemysłowych, a w mniejszym zakresie na przedsiębiorstwach średnich. Przy ograniczonej zdolności finansowej małych i średnich przedsiębiorstw do realizacji projektów dotyczących zaawansowanej digitalizacji przemysłowej, nieodpowiedniej kwalifikacji pracowników w zakresie kompetencji cyfrowych, czy też braku świadomości kadry zarządzającej na temat wpływu nowych technologii na modele biznesu w danej branży, potrzebne jest kompleksowe podejście wobec wspierania transformacji cyfrowej w polskiej gospodarce. Oprócz działań informacyjnych i szkoleniowych konieczne będzie opracowanie zestawu narzędzi finansowego wsparcia, w tym w postaci ulg podatkowych lub/i grantów na inwestycje w zaawansowane technologie produkcyjne.

— W ramach polityki inteligentnej reindustrializacji SOR przewiduje wzrost udziału przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego zaliczanych do wysokiej i średniowysokiej techniki w wartości przychodów do 40–45% w 2030 r., co wydaje się bardzo ambitne. Są to bowiem produkty, które w większości przypadków stanowią części globalnych łańcuchów wartości. Innymi słowy, produkowane są w Polsce i sprzedawane na całym świecie. W tym kontekście zakłada się zwiększenie udziału eksportu wyrobów wysokiej techniki do 15% w 2030 r. Mając na uwadze politykę handlową Stanów Zjednoczonych wobec Unii Europejskiej i Chin, wzrost protekcjonizmu gospodarczego niektórych krajów będących obecnie jeszcze partnerami handlowymi Polski, a także niestabilność geopolityczną, czy też program „Made in China 2025”, Polska stoi przed wyzwaniem wzmocnienia międzynarodowych relacji gospodarczych, promowania internacjonalizacji

8 Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Warszawa 2017.

wśród średnich przedsiębiorstw przy równoległym wzmocnieniu innowacyjnych ekosystemów wokół tych przedsiębiorstw na poziomie regionalnym i krajowym. SOR kładzie nacisk na zmobilizowanie kapitału na rozwój oraz wzrost stopy inwestycji (z 20,1% w 2015 r. do 25% w 2030 r.), w tym poprzez wykorzystanie instrumentarium narzędzi opracowanych i wdrożonych przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR). W ramach Grupy PFR pojawiły się strategiczne dla gospodarki agendy państwowe, takie jak: PFR TFI, PFR Ventures, PFR Nieruchomości, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rozwoju Przemysłu, Bank Gospodarstwa Krajowego, Polska Agencja Inwestycji i Handlu, Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych i KUKE Finance. Natomiast Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowe Centrum Nauki obecnie działają jeszcze poza strukturami Grupy PFR. Oba centra odgrywają istotną rolę w krajowym systemie wsparcia nauki i innowacji, skupiając się na rozwoju badań i nauki wśród naukowców i wsparciu badań i rozwoju w przedsiębiorstwach i jednostkach naukowych. SOR przewiduje udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych przedsiębiorstw przemysłowych i przedsiębiorstw usługowych odpowiednio na poziomie 14% i 6% w 2030 r.

— Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (SOR) stawia na stały wzrost produktywności poprzez budowanie ramowych warunków dla lepszej samoorganizacji ekosystemów technologiczno-przemysłowych. SOR przewiduje w ramach celu szczegółowego 1 „Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną”:

- Wzrost zdolności polskiego przemysłu do sprostania globalnej konkurencji poprzez wspieranie reindustrializacji oraz wdrożenia technologii o horyzontalnym zastosowaniu, takich jak: mikro- i nanoelektronika, nanotechnologie, przemysłowa biotechnologia, zaawansowane materiały, fotonika, zaawansowane technologie wytwarzania. SOR wskazuje na konieczność wspierania procesów sieciowania i sklasteryzowania podmiotów. W dokumencie podkreślono istotę zreformowania kształcenia zawodowego i ustawicznego, co w praktyce jest w trakcie wdrażania. Nowe podstawy programowe i profile zawodów przyszłości są opracowane w ramach sektorowych rad kompetencji, a na poziomie lokalnym szkoły współpracują z przedsiębiorstwami w ramach edukacji dualnej. Wsparcie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw będzie się odbywać za pomocą Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości oraz regionalnych hubów innowacji cyfrowej. Wstępnie przewiduje się przeznaczenie na ten cel do 2028 r. budżetu na poziomie około 236 mln PLN⁹.
- Zwiększenie innowacyjności polskich przedsiębiorstw na rynku krajowym i rynkach zagranicznych poprzez stymulowanie powstawania nowych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych, wspieranie internacjonalizacji działalności gospodarczej polskich firm oraz kształtowanie postaw proinnowacyjnych w społeczeństwie. Narodowy ekosystem innowacji zgodnie z założeniem SOR ma się opierać na koncentracji w wymiarze branżowym/sektorowym/technologicznym, koncentracji finansowej oraz terytorialnej. Mowa jest o wieloletnich programach, o centrach kompetencji oraz o wyłonieniu liderów gospodarczych pełniących rolę integratorów dla grup polskich firm w globalnych łańcuchach wartości. Proces powołania Narodowego Instytutu Technologicznego został zatrzymany i przekształcony w kierunku powołania Sieci Badawczej: Łukasiewicz. Współpraca 38 instytutów badawczych w ramach tej sieci ma przyczynić się do uproszczenia współpracy z przedsiębiorstwami i ułatwienia prowadzenia inwestycji w sektorze naukowym. Instytuty badawcze będą nadal mieć odrębną osobowość prawną¹⁰. Może się jednak okazać, że zamiast usprawnienia procesów operacyjnych będą wydłużać się procesy podejmowania decyzji, co w kontekście współpracy z gospodarką i zdolnością do szybkiego reagowania na zmiany w otoczeniu międzynarodowym może mieć niekorzystne konsekwencje dla polskiego sektora nauki.
- Rozwijanie potencjału polskich małych i średnich firm poprzez wspieranie tworzenia i wdrażania innowacji, tworzenia nowych miejsc pracy, promowanie udziału w łańcuchach kooperacji i ekspansji zagranicznej, ułatwienie dostępu do instrumentów finansowania rozwoju przedsiębiorstwa dostosowanych do jego wielkości. Zapowiadane w SOR reformy prawne dotyczące prowadzenia aktywności gospodarczej w celu zniwelowania barier prawno-administracyjnych są stopniowo wdrażane. Jednak wraz z pracą nad uproszczeniem procedur i stworzeniem nowych systemów zachęt dla przedsiębiorstw pojawiły się próby wprowadzenia niejednoznacznych zapisów, które mogą stworzyć przestrzeń dla jednostronnej interpretacji dotyczącej zgodności lub niezgodności postępowania przedsiębiorstw w określonych sprawach przez organy administracyjne i podatkowe.

9 <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-fundacji-platforma-przemyslu-przyszlosci.html> [dostęp: 28.11.2018].

10 <https://www.archiwum.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/projekt-ustawy-o-sieci-badawczej-lukasiewicz-w-sejmie.html> [dostęp: 28.11.2018].

Może to niekorzystnie rzutować na poziom gotowości przedsiębiorstw do korzystania z nowych instrumentów wsparcia, a także na brak skłonności przedsiębiorstw do podejmowania ryzyka inwestycyjnego w obszarach cechujących się dużą zmiennością i niepewnością. SOR nawiązuje do klastrów jako lokalnego i regionalnego środowiska przedsiębiorstw dla lepszego wykorzystania zasobów i rozwoju kompetencji oraz dla nowej roli specjalnych stref ekonomicznych w zakresie integrowania działalności podmiotów gospodarczych. Należy jednak podkreślić, że w Polsce nie ma obecnie szczegółowego programu wsparcia rozwoju klastrów.

- Zwiększenie stopy inwestycji i ich jakości w dłuższej perspektywie poprzez zmobilizowanie środków finansowych, w tym sektora prywatnego, oraz rozbudowanie instrumentów finansowych oferowanych przez państwowe instytucje rozwoju w celu znacznego zwiększenia poziomu inwestycji. Kluczową rolę odgrywa Polski Fundusz Rozwoju. Działania Funduszu są skierowane do przedsiębiorstw na różnych etapach rozwoju i uwzględniają wsparcie finansowe zarówno w zakresie badań i rozwoju, jak i inwestycji i ekspansji rynkowej. Od lipca 2018 r. w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego działa Krajowy Fundusz Gwarancyjny, który realizuje program gwarancji *de minimis* jako systemowy instrument wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw.
- Zwiększenie umiędzynarodowienia polskiej gospodarki oraz eksportu towarów zaawansowanych technologicznie poprzez wspieranie procesów przygotowania i wdrażania strategii ekspansji. Agencja Inwestycji i Handlu jest odpowiedzialna za realizację programu wsparcia procesów internacjonalizacji przedsiębiorstw działających w wybranych sektorach. Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych udostępniają instrumenty finansowe, które wspierają eksport i ekspansję zagraniczną polskich firm.

— Z kolei w ramach celu szczegółowego 2 „Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony” podkreśla się istotę:

- Wzrostu i poprawy wykorzystania potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy poprzez zapewnienie dostępu do usług, które odpowiadają na zmieniającą się sytuację na rynku pracy (starzenie się społeczeństwa, nowe kompetencje techniczne i technologiczne). SOR kładzie nacisk na instrumenty wsparcia skierowane do słabszych grup na rynku pracy oraz na politykę migracyjną, w tym na pogodzenie imigracji z potrzebami rynku pracy (kompleksowe podejście w zakresie: szkoleń, działań integracyjnych, mieszkalnictwa itp.).
- Wzmacniania regionalnych przewag konkurencyjnych w oparciu o specjalizacje gospodarcze i nowe nisze rynkowe poprzez wsparcie procesów transformacyjnych i adaptacyjnych. SOR wskazuje na konieczność zwiększenia poziomu integracji działań w polityce regionalnej, która dla poszczególnych województw ma być bardziej selektywna i skoncentrowana na wybranych instrumentach wsparcia dla tych sektorów, które mają szczególne znaczenie dla gospodarek regionalnych. Oznacza to doprowadzenie na poziomie regionalnym i krajowym do lepszej synergii między inteligentnymi specjalizacjami. Przewiduje się uruchomienie instrumentów wsparcia zwrotnego przedsięwzięć rozwojowych. SOR odnosi się już do nowego typu programowania po 2020 r., tj. programu ponadregionalnego skierowanego do najślabszych gospodarczo obszarów. Również w odniesieniu do województwa śląskiego SOR przedstawia model wsparcia, według którego instrumenty w krajowych programach operacyjnych będą odpowiednio skorelowane z celami Programu dla Śląska. Uruchomiono instrumenty wsparcia dla średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze (np.: konkurs w ramach działania 3.2, poddziałania 3.2.1 Badania na rynek – Inwestycje w miastach średnich).

— W perspektywie 2014–2020 Polska określiła listę krajowych inteligentnych specjalizacji (KIS) – w sumie jest ich 17 (stan na styczeń 2018 r.). Organizacje, które chcą uczestniczyć w konkursach organizowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, muszą wykazać zgodność planowanych prac badawczo-rozwojowych z jedną lub kilkoma specjalizacjami z KIS. Z kolei fundusze inwestycyjne współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) muszą również mieścić się ze swoją polityką inwestycyjną w wybranych KIS. Na podstawie analizy wskaźników zidentyfikowano w ramach SOR 10 KIS stanowiących programy pierwszej prędkości, w tym: KIS 1 Technologie inżynierii medycznej, w tym biotechnologie medyczne; KIS 4 Innowacyjne technologie, procesy i produkty sektora rolno-spożywczego i leśno-drzewnego; KIS 8 Inteligentne i energooszczędne budownictwo; KIS 9 Rozwiązania transportowe przyjazne środowisku; KIS 13 Wielofunkcyjne materiały i kompozyty o zaawansowanych właściwościach, w tym nanoprocesy i nanoproducty; KIS 7 Wysokosprawne, niskoemisyjne i zintegrowane układy wytwarzania, magazynowania, przesyłu i dystrybucji energii; KIS 15 Inteligentne sieci i technologie geoinformacyjne; KIS 17 Automatyzacja i robotyka procesów technologicznych; KIS 11 Minimalizacja wytwarzania odpadów, w tym niezdatnych do przetworzenia, oraz wykorzystanie materiałowe i energetyczne odpadów (recykling i inne metody odzysku); KIS 10 Nowoczesne technologie pozyskiwania, przetwórstwa i wykorzystywania surowców naturalnych oraz wytwarzanie ich substytutów. Przedsiębiorstwa

działające w obszarze tych krajowych inteligentnych specjalizacji mogą liczyć na dodatkowe wsparcie, np. w procesach internacjonalizacji lub przygotowania i realizacji międzynarodowych projektów. Również każde z 16 województw określiło swoje inteligentne specjalizacje, które przede wszystkim służą jako obszar koncentracji wydatkowania funduszy strukturalnych na rzecz projektów badawczo-rozwojowych i projektów inwestycyjnych w infrastrukturę badawczą i innowacje. Według stanu na koniec września 2018 r. 1769 jednostek naukowych i przedsiębiorstw otrzymało wsparcie w zakresie prowadzenia prac badawczo-rozwojowych na realizację 2761 prac i projektów badawczo-rozwojowych, z których 470 wyników zostało wdrożonych. Również w ramach projektów wsparto wdrożenia 2294 innowacyjnych produktów, 1029 innowacji procesowych i 573 innowacji nie-technologicznych¹¹. Autorzy raportu *Ocena skuteczności wdrażania PO IR (Moduł I, Etap I)*¹² próbowali określić potencjalną grupę przedsiębiorstw planujących lub już prowadzących prace badawczo-rozwojowe, zainteresowanych zgłoszeniem projektów lub już zaangażowanych w realizację projektów w ramach regionalnego programu „Inteligentny rozwój” lub regionalnych programów operacyjnych. Według ich obliczeń co najmniej 9500 podmiotów w Polsce powinno być aktywnych w pracach badawczo-rozwojowych, w tym do maja 2018 r. 5852 podmioty ubiegały się o wsparcie w ramach konkursów organizowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju lub/i o dofinansowanie dla swoich projektów w jednym z regionalnych programów operacyjnych. Na chwilę obecną niedostępne są wyniki analiz wpływu wytypowanych w województwach inteligentnych specjalizacji na skuteczność wdrażania instrumentów wsparcia w ramach funduszy strukturalnych oraz w konsekwencji na pozytywne zmiany w regionalnych gospodarkach.

— W latach 2021–2027 Chiny staną się liderem gospodarczym na świecie, a za nimi będą Stany Zjednoczone i Indie. Niemcy i Japonia tracą stopniowo swoje pozycje, a w konsekwencji również gospodarki pozostałych krajów europejskich. Rozwój przewiduje się natomiast w krajach takich jak: Bangladesz, Filipiny, Pakistan i Wietnam. W SOR przytoczono scenariusze rozwojowe do 2030 r., w tym: scenariusz bazowy, scenariusz pesymistyczny, według którego Polska przestaje doganiać poziom krajów rozwiniętych, oraz scenariusz pozytywny, w którym Polska odpowiednio wykorzystuje pojawiające się wewnętrzne i zewnętrzne impulsy pobudzające gospodarkę. W zależności od scenariusza zakłada się określone wskaźniki przedstawione w tabeli poniżej.

Tabela 1. Scenariusze rozwojowe a wskaźniki do 2030 r.

Wskaźnik	Wartość w 2030 r.		
	Scenariusz bazowy	Scenariusz negatywny	Scenariusz pozytywny
PKB <i>per capita</i> Polski w stosunku do średniej UE-28	80%	66%	100%
Stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata w Polsce	71%	66%	76%
Stopa inwestycji w gospodarce w Polsce	22,5%	19%	25,5%
Średnie tempo wzrostu eksportu towarów	5%	2%	7%
Udział eksportowanych wyrobów wysokiej techniki w sprzedaży ogółem tych wyrobów	15,8%	10%	23%
Udział produktów wysokiej i średniej techniki w produkcji przemysłowej	27,9%	b.d.	33,9%
Nakłady na badania i rozwój w stosunku do PKB	2%	b.d.	3%
Udział sektora prywatnego w nakładach na badania i rozwój	65%	b.d.	73%

11 <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/efekty-funduszy-europejskich/efekty-lata-2014-2020/> [dostęp: 28.11.2018].

12 *Ocena skuteczności wdrażania PO IR (Moduł I, Etap I)*, Projekt raportu końcowego, EGO – Evaluation for Government Organizations s.c. (lider), LB&E Sp. z o.o. (podwykonawca), MCM Institute Poland Sp. z o.o. (podwykonawca) na zlecenie Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Warszawa, maj 2018.

Wskaźnik	Wartość w 2030 r.		
	Scenariusz bazowy	Scenariusz negatywny	Scenariusz pozytywny
Udział sprzedaży produktów innowacyjnych w przemyśle	14%	b.d.	b.d.
Udział sprzedaży produktów innowacyjnych w usługach	5%	b.d.	b.d.

Źródło: Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Warszawa 2017.

— Należy jednak brać pod uwagę, że najbliższe dwa lata – okres, w którym zostaną przygotowane dokumenty programowe i będą określone instrumenty wsparcia w ramach perspektywy 2021–2027 – stanowią istotne wyznaczniki trajektorii rozwoju Unii Europejskiej, w tym Polski. Dlatego też w tej chwili trudno będzie określić strategiczne wyzwania dla polskiej gospodarki do 2027 r. Czynniki wskazujące na niepewność to m.in.:

- Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej i potencjalnie niekorzystny wpływ nowych relacji handlowych między Wielką Brytanią a Unią Europejską na eksport towarów z Polski do Wielkiej Brytanii.
- Niepewne relacje handlowe Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi oraz niejasna sytuacja w sporze handlowym między Stanami Zjednoczonymi a Chinami.
- Tempo i skuteczność realizacji programu „Made in China 2025” i zdolność Chin do uzyskania niezależności technologicznej od niemieckich technologii.
- Spowolnienie dynamiki wzrostu PKB w Polsce i w Europie w 2019 r., a następnie globalne spowolnienie gospodarcze lub kryzys gospodarczy w latach 2020–2023.
- Ryzyko utraty stabilności finansowej Włoch, jak również ponownie Grecji, co będzie oddziaływać niekorzystnie na stabilność całej strefy euro.
- Zmiana pokolenia politycznego w Niemczech mogąca przynieść ponowne definiowanie relacji handlowych między Niemcami a Polską.
- Zwiększenie przez Rosję swoich wpływów (pośrednie przez partie opozycyjne, bezpośrednie przez działania agresji wojennej) na Ukrainie i Białorusi skutkujące wojną domową lub wojną, a w konsekwencji przyptyw uchodźców do Polski. Poniesienie przez Polskę kosztów integracji uchodźców (szkolenie, mieszkalnictwo, pomoc społeczna). Ryzyko nasilania się konfliktów społecznych w stosunkowo biednych rejonach, w których lokalna społeczność obserwuje pomoc udzieloną uchodźcom, a nie jej.
- Utrzymanie się w Polsce niskiej stopy inwestycji. Wzrost cen mediów (woda, prąd, gaz) oraz wzrost wynagrodzeń, co w szczególności uderzy w przedsiębiorstwa duże, niezmodyfikowane, działające w oparciu o przestarzałe technologie i nieefektywne procesy wytwarzania, a także w działalności gospodarcze prowadzone przez osoby fizyczne w wieku emerytalnym, które w ostatnich latach nie dokonały nowych inwestycji i szczególnie odczuwają wzrost kosztów przy niskiej marżowości. Niewypłacalność tych firm i ich zamknięcie będą miały również wpływ na cały ekosystem wokół nich, w tym na lokalnych dostawców i na lokalny handel.
- Skutki zmian klimatycznych, w rolnictwie na świecie oraz w dostępie do wody, co może przyczynić się do wzrostu cen produktów spożywczych lub do ich chwilowego braku oraz do wędrówek grup ludności po świecie szukających lepszych warunków do życia.

— W związku z powyższym można określić następujące wyzwania strategiczne stojące przed polską gospodarką do 2027 r.:

- Zintensyfikowanie budowania i pielęgnowania międzynarodowych relacji Polski z kluczowymi partnerami handlowymi. Ciągłe monitorowanie istniejących łańcuchów dostaw, w ramach których polskie firmy dostarczają usługi i wyroby do Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch. Dodatkowo wzmocnienie obecności polskich firm oferujących produkty o wyższych wartościach dodanych na rynku chińskim i indyjskim.
- Wspieranie konsolidacji mniejszych podmiotów gospodarczych w większe jednostki w celu uzyskania efektów skali, zwiększenia sprawności operacyjnej i prowadzenia niezbędnych inwestycji w nowe technologie wytwarzania. Dodatkowo wzmocnienie roli specjalnych stref ekonomicznych, kluczowych instytucji otoczenia biznesu i klastrów w kreowaniu regionalnych platform współpracy w ramach określonych inteligentnych specjalizacji.
- Zapewnienie ciągłości finansowania procesów innowacyjnego rozwoju przedsiębiorstw ze środków publicznych i prywatnych w ramach instrumentów bezzwrotnych i zwrotnych na poszczególne etapy cyklu życia innowacyjnych projektów (od koncepcji, przez badania i rozwój, po wdrożenie na rynek). Dodatkowo umożliwienie

utworzenia przez podmioty prawne wspólnych struktur organizacyjnych (rodzajów stowarzyszeń na wzór „Verein” w Niemczech), które następnie, w ramach bezpośrednich negocjacji z agendami rządowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie publicznymi instrumentami wsparcia, występują w imieniu konsorcjów o finansowanie pakietu projektów.

- Wspieranie rozwoju i wdrażania rozwiązań technologicznych, systemów i aplikacji odpowiadających na trendy społeczne i środowiskowe, w tym w ramach programów demonstracyjnych realizowanych we współpracy przedsiębiorstw, jednostek naukowych i jednostek publicznych będących beneficjentami tych rozwiązań. Dodatkowo promowanie wyników wdrożeń tych rozwiązań na arenie międzynarodowej.
- Zapewnienie stabilnej sytuacji kadrowej w instytucjach zarządzających wdrażaniem programów operacyjnych. Minimalizowanie liczby aktualizacji treści dokumentów programowych, w tym zasad prowadzenia konkursów i rozliczania projektów, w celu zapewnienia przewidywalności, co przyczyni się do zwiększonego zaufania do systemu.

2. Rozwiązania z zakresu EPS 2021–2027 i ich możliwe konsekwencje

— Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów¹³ wskazuje m.in. na konieczność uproszczenia procedur w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych zarówno na etapie planowania, zarządzania, wdrożenia, kontroli, jak i audytu, oraz konieczność zwiększenia udziału systemów i procedur krajowych w zakresie zarządzania i kontroli na poszczególnych etapach. Należy zatem zadać następujące pytania:

- Co wynika z dotychczasowych doświadczeń dotyczących zarządzania skierowanymi do przedsiębiorstw i jednostek naukowych instrumentami wsparcia w ramach funduszy strukturalnych w Polsce na poziomie krajowym i regionalnym w latach 2014–2018?
- W którym zakresie istnieje przestrzeń na usprawnienie obecnego modelu wdrażania funduszy europejskich skierowanych do przedsiębiorstw i jednostek naukowych w Polsce?

— Jednocześnie Rozporządzenie to podkreśla konieczność zapewnienia sprawniejszego wykorzystania instrumentów finansowych w celu uzyskania synergii i lepszych efektów ich zastosowania w wybranych obszarach. Należy w tym kontekście odnieść się do procesów zarządzania instrumentami wsparcia wdrażania poszczególnych strategii inteligentnych specjalizacji i zadać następujące pytania:

- Co wynika z dotychczasowych doświadczeń dotyczących wdrażania w województwach strategii inteligentnych specjalizacji? W jaki sposób prace nad tymi dokumentami były postrzegane przez przedsiębiorstwa jako możliwość zidentyfikowania wspólnych wyzwań i szans rynkowych? Na ile prace nad zdefiniowaniem inteligentnych specjalizacji skutkowały dalszym pogłębieniem współpracy między przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a jednostkami naukowymi w danym województwie, w tym w ramach klastrów?
- Do czego przyczyniły się poszczególne konkursy, skupione na wsparciu badań i rozwoju oraz inwestycji w obszarze wybranych inteligentnych specjalizacji, organizowane w ramach regionalnych programów operacyjnych? Czy pomimo koncentracji tematycznej konkursy były raczej nastawione na wspieranie indywidualnych projektów zgłoszonych przez przedsiębiorstwa?
- W którym zakresie istnieje przestrzeń do usprawnienia obecnego modelu wdrażania instrumentów wsparcia inteligentnych specjalizacji z myślą o zwiększeniu efektów synergii poprzez stymulowanie projektów i pakietów projektów o większym potencjale oddziaływania?

— W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów przyjęto pięć celów polityki, w ramach których w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności zdefiniowano następujące cele szczegółowe EFRR i Funduszu Spójności nawiązujące do aspektów gospodarczych¹⁴:

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz; Komisja Europejska; COM(2018) 375 final; 2018/0196 (COD).

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Artykuł 2) Com (2018) 372 final; 2018/0197 (COD).

- „Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej” (CP 1) – poprzez:
 - zwiększenie potencjału w zakresie badań i innowacji oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii,
 - czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw i rządów,
 - sprzyjanie wzrostowi i konkurencyjności MŚP,
 - rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości.
- „Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem” (CP 2) – poprzez:
 - promowanie środków na rzecz efektywności energetycznej,
 - promowanie odnawialnych źródeł energii,
 - rozwój inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania na szczeblu lokalnym,
 - wspieranie działań w zakresie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i odporności na klęski żywiołowe,
 - wspieranie zrównoważonej gospodarki wodnej,
 - wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym,
 - sprzyjanie bioróżnorodności i rozwojowi zielonej infrastruktury w środowisku miejskim oraz zmniejszanie zanieczyszczenia.
- „Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych” (CP 3) – poprzez:
 - udoskonalanie sieci połączeń cyfrowych.
- „Europa o silniejszym wymiarze społecznym dzięki wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych” (CP 4) – poprzez:
 - poprawę skuteczności rynków pracy oraz dostępu do wysokiej jakości zatrudnienia poprzez rozwój innowacji społecznych i infrastruktury,
 - poprawę dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury.

— Z kolei w rozporządzeniu w sprawie EFS+ wskazano zgodność z celem polityki „Europa o silniejszym wymiarze społecznym dzięki wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych” (CP 4) przy określeniu następujących celów szczegółowych istotnych dla spraw gospodarczych¹⁵:

- poprawa dostępu do zatrudnienia dla wszystkich osób poszukujących pracy, zwłaszcza osób młodych i długotrwale bezrobotnych, oraz dla osób biernych zawodowo, a jednocześnie promowanie samozatrudnienia i gospodarki społecznej,
- modernizacja instytucji i służb rynków pracy celem oceny i przewidywania zapotrzebowania na umiejętności oraz zapewnienia terminowej i odpowiednio dopasowanej pomocy i wsparcia na rzecz dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy, zmian w karierze zawodowej i mobilności,
- wspieranie: uczestnictwa kobiet w rynku pracy; lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w tym dostępu do opieki nad dziećmi; zdrowego i dobrze przystosowanego środowiska pracy, w którym przeciwdziała się czynnikom ryzyka dla zdrowia; dostosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian oraz aktywnego i zdrowego starzenia się,
- poprawa jakości, efektywności i przydatności na rynku pracy systemów kształcenia i szkolenia w celu wspierania nabywania kompetencji kluczowych, w tym umiejętności cyfrowych,
- wspieranie dostępności i możliwości ukończenia dobrej jakości kształcenia i szkolenia, sprzyjających włączeniu społecznemu na równych zasadach dla wszystkich, zwłaszcza grup defaworyzowanych, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich,

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), COM(2018) 382 final, 2018/0206 (COD).

- wspieranie uczenia się przez całe życie, w szczególności elastycznych możliwości poprawy umiejętności i zmiany kwalifikacji dla wszystkich, z uwzględnieniem umiejętności cyfrowych, lepsze przewidywanie zmian i zapotrzebowania na nowe umiejętności na podstawie potrzeb rynku pracy, ułatwianie zmian kariery i promowanie mobilności zawodowej,
- wspieranie aktywnego włączenia społecznego, w tym w celu promowania równości szans i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie szans na zatrudnienie.

— Jednocześnie powyższe cele szczegółowe mają przyczynić się do realizacji CP 1 przez rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji i kluczowych technologii prorozwojowych, transformację przemysłową, współpracę sektorową w zakresie umiejętności i przedsiębiorczości, szkolenie naukowców, tworzenie sieci kontaktów i partnerstw między instytucjami szkolnictwa wyższego, placówkami kształcenia i szkolenia zawodowego, ośrodkami badawczymi i technologicznymi oraz przedsiębiorstwami i klastrami, wsparcie dla mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw oraz na rzecz gospodarki społecznej. Mają się także przyczynić do realizacji CP 2 przez usprawnianie systemów kształcenia i szkolenia niezbędnych do dostosowania umiejętności i kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, poprawę umiejętności wszystkich, w tym siły roboczej, tworzenie nowych miejsc pracy w sektorach związanych ze środowiskiem, klimatem i energią oraz w biogospodarce.

— Rozporządzenie w sprawie EFRR i Funduszu Spójności¹⁶ mówi o wzmocnieniu koncentracji tematycznej na inteligentnym wzroście w drodze strategii inteligentnej specjalizacji oraz na niskoemisyjnej gospodarce o obiegu zamkniętym. Koncentracja tematyczna obowiązuje na szczeblu krajowym, w tym dla Polski (DNB poniżej 75%; grupa 3) co najmniej 35% środków będzie przeznaczonych na realizację celu polityki 1 (CP 1): „Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej” oraz co najmniej 30% na realizację celu polityki 2 (CP 2): „Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem”. Natomiast w rozporządzeniu w sprawie EFS+ pojawił się obowiązek przydzielania co najmniej 25% środków z EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym na cele szczegółowe polityki włączenia społecznego, w tym na wspieranie integracji społeczno-ekonomicznej obywateli państw trzecich.

— Art. 106 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów ustala stopy współfinansowania, w tym stopa współfinansowania dla celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” na poziomie każdego priorytetu nie przewyższa: 70% dla regionów słabiej rozwiniętych, 55% dla regionów w okresie przejściowym, 40% dla regionów lepiej rozwiniętych. Stopa współfinansowania dla Funduszu Spójności na poziomie każdego priorytetu nie przewyższa 70%. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia w sprawie EFRR i Funduszu Spójności wsparcia EFRR udziela się na: inwestycje w infrastrukturę; inwestycje w dostęp do usług; inwestycje produkcyjne w MŚP; sprzęt, oprogramowanie oraz wartości niematerialne i prawne; działania informacyjne, działania komunikacyjne, analizy, tworzenie sieci kontaktów, współpracę, wymianę doświadczeń i działania związane z klastrami; pomoc techniczną, a także na inwestycje produkcyjne w przedsiębiorstwa inne niż MŚP, o ile dotyczą one współpracy z MŚP w zakresie działań badawczych i innowacyjnych. W kontekście realizacji celu szczegółowego „Rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości” w ramach CP 1 wsparcia z EFRR udziela się również na szkolenie, uczenie się przez całe życie i działalność edukacyjną.

— Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów odnosi się do wymogów państw członkowskich w sprawie sporządzenia zintegrowanych krajowych planów w zakresie energii i klimatu w kontekście strategicznego planowania polityki energetyczno-klimatycznej w odniesieniu do wszystkich pięciu kluczowych wymiarów unii energetycznej. Polska będzie musiała przedstawić swoją politykę oraz środki na jej realizację służące wypełnieniu obowiązków wynikających z rozporządzenia (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE, a także rozporządzenia (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, COM (2018) 372 final; 2018/0197 (COD).

2021 r. do 2030 r., przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013.

— Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów podtrzymuje dotychczasową zasadę warunków podstawowych – związanych z konkretnymi celami szczegółowymi – koniecznych do spełnienia przed możliwością uwzględnienia wydatków związanych z realizacją danego celu szczegółowego we wnioskach o płatność. Chodzi tu o określone strategie i dokumenty planistyczne, które muszą wykazać spójność między polityką europejską w danej dziedzinie, polityką krajową i regionalną a zidentyfikowanymi obszarami, które wymagają wsparcia. W rozporządzeniu jest mowa o cyklicznym monitorowaniu sytuacji, aby się upewnić, że dany warunek podstawowy jest ciągle spełniony [monitoring UE – Polska] oraz o kontroli i ocenie zgodności realizowanych przedsięwzięć z obowiązującymi dokumentami [monitoring krajowy]. Ten aspekt jest szczególnie ważny w kontekście zdefiniowania obszarów tematycznych dla inteligentnych specjalizacji, zwłaszcza jeżeli w latach 2020–2023 spowolnienie gospodarcze lub kryzys gospodarczy mogą uderzyć w branże uwzględnione w wybranych inteligentnych specjalizacjach. Może to wymagać dokonania istotnych korekt przed końcem 2024 r. Zgodnie z art. 11 pkt. 6 rozporządzenia państwo członkowskie zapewnia spełnienie warunków podstawowych i ich stosowanie przez cały okres programowania i informuje Komisję o wszelkich zmianach mających wpływ na spełnienie warunków podstawowych. Jeśli Komisja uważa, że warunek podstawowy nie jest już spełniony, informuje o tym państwo członkowskie i umożliwia mu zgłoszenie swoich uwag w terminie jednego miesiąca. Jeśli Komisja stwierdzi, że warunek podstawowy pozostaje niespełniony, to we wnioskach o płatność nie można podawać wydatków dotyczących operacji związanych z celem szczegółowym począwszy od dnia, w którym Komisja informuje o tym państwo członkowskie. Zawarty w rozporządzeniu okres jednego miesiąca do zgłoszenia przez Komisję Europejską uwag wydaje się ambitny. Dla sfery gospodarczej określono poszczególne warunki podstawowe, w tym horyzontalne warunki podstawowe (załącznik III do rozporządzenia) i tematyczne warunki podstawowe (załącznik IV do rozporządzenia).

— Istotne dla Polski aspekty związane ze spełnieniem warunków podstawowych dla sfery gospodarczej zostały przedstawione poniżej. (Tabele przygotowane na podstawie załącznika IV do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Tabela 2. Warunki podstawowe do spełnienia dla poszczególnych celów związanych ze sferą gospodarczą

Cel polityki	1. Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej
Cel szczegółowy	EFRR: wszystkie cele szczegółowe w ramach tego celu polityki
Nazwa warunku podstawowego	Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji
Zagadnienia do uwzględnienia z punktu widzenia sytuacji w Polsce	Krajowy system wsparcia oparty na wdrożeniu instrumentów dla krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji wymaga: – Stworzenia spójnego nazewnictwa obszarów specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym – Ustalenia obszarów kluczowych (rola danego regionu jako lidera) i obszarów uzupełniających (rola danego regionu jako dostawcy w łańcuchach wartości koncentrowanych w innym regionie) w celu przeciwdziałania dublowaniu dużych inwestycji – Ustalenia potencjału rozwoju gospodarki przez pryzmat potencjału i roli na etapie rozwoju technologii, systemów i aplikacji oraz ich testowania w regionalnych i krajowych środowiskach – Określenia pozycji polskiej gospodarki w stosunku do gospodarek, z którymi konkuruje, a następnie ustalenia obszarów szczegółowej koncentracji wsparcia (koncentracja vs. rozproszenie) – Opracowania krajowego systemu zarządzania i oceny efektów wsparcia poszczególnych inteligentnych specjalizacji

Cel polityki	2. Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem
Cel szczegółowy	EFRR i Fundusz Spójności: 2.1. Promowanie środków na rzecz efektywności energetycznej
Nazwa warunku podstawowego	Ramy strategiczne polityki na rzecz wsparcia renowacji budynków pod kątem efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i niemieszkalnych
Zagadnienia do uwzględnienia z punktu widzenia sytuacji w Polsce	Konieczność wykonania analizy sektora budownictwa w Polsce pod kątem oceny potencjału do realizacji zobowiązań wynikających z polityki na rzecz wsparcia renowacji budynków w przewidywalnym czasie Konieczność wykonania oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kontekście poniesienia przez nie nakładów na modernizację budynków publicznych
Cel polityki	2. Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem
Cel szczegółowy	EFRR i Fundusz Spójności: 2.1. Promowanie środków na rzecz efektywności energetycznej 2.2. Promowanie energii odnawialnej przez inwestycje w moce wytwórcze
Nazwa warunku podstawowego	Zarządzanie w sektorze energii
Zagadnienia do uwzględnienia z punktu widzenia sytuacji w Polsce	Konieczność dokonania analizy ustaw pod kątem umożliwienia realizacji inwestycji w nowe formy wytwarzania energii Konieczność wprowadzenia zmian w ustawach pozwalających na generację rozproszoną energii
Cel polityki	2. Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem
Cel szczegółowy	EFRR i Fundusz Spójności: 2.2. Promowanie energii odnawialnej przez inwestycje w moce wytwórcze
Nazwa warunku podstawowego	Skuteczne propagowanie wykorzystania energii odnawialnej w poszczególnych sektorach i w całej UE
Zagadnienia do uwzględnienia z punktu widzenia sytuacji w Polsce	Konieczność wprowadzenia zmian w ustawach pozwalających na generację rozproszoną energii Konieczność wykonania analizy sektora budownictwa w Polsce pod kątem potencjału do realizacji niezbędnych inwestycji w sektorze energetycznym
Cel polityki	4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym przez wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych
Cel szczegółowy	EFRR: 4.1. Poprawa skuteczności rynków pracy oraz dostępu do wysokiej jakości zatrudnienia dzięki rozwijaniu infrastruktury

	EFS: 4.1.1. Poprawa dostępu do zatrudnienia dla wszystkich osób poszukujących pracy, w tym osób młodych i osób nieaktywnych zawodowo oraz promowanie samozatrudnienia i gospodarki społecznej 4.1.2. Modernizacja instytucji i służb rynku pracy w celu zapewnienia szybkiego i zindywidualizowanego wsparcia w celu dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy, przekwalifikowania i mobilności
Nazwa warunku podstawowego	Ramy strategiczne polityki na rzecz aktywnej polityki rynku pracy
Zagadnienia do uwzględnienia z punktu widzenia sytuacji w Polsce	Konieczność modernizacji służb do spraw rynku pracy oraz wzmocnienia relacji między wojewódzkimi urzędami pracy i powiatowymi urzędami pracy w danym województwie Konieczność opracowania rozwiązań systemowych, a nie projektowych, w zakresie monitorowania rynku pracy i podjęcia działań przy współpracy z partnerami społecznymi w województwach
Cel polityki	4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym przez wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych
Cel szczegółowy	EFRR: 4.2. Poprawa dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury EFS: 4.2.1. Poprawa jakości, efektywności i dopasowywania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy 4.2.2. Promowanie elastycznych możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji dla wszystkich, w tym przez ułatwianie zmiany kariery i promowanie mobilności zawodowej 4.2.3. Promowanie równego dostępu, w szczególności w przypadku grup w niekorzystnej sytuacji, do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, poprzez kształcenie ogólne i zawodowe, aż po szkolnictwo wyższe
Nazwa warunku podstawowego	Ramy strategiczne polityki na rzecz systemu kształcenia i szkolenia na wszystkich szczeblach
Zagadnienia do uwzględnienia z punktu widzenia sytuacji w Polsce	Konieczność modernizacji służb do spraw rynku pracy oraz wzmocnienia relacji między wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy w danym województwie Konieczność opracowania rozwiązań systemowych, a nie projektowych, w zakresie monitorowania rynku pracy i podjęcia działań przy współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi w województwach Konieczność zapewnienia koordynacji na poziomie krajowym w zakresie identyfikacji nowych kompetencji, określenia ram kwalifikacyjnych przy współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi w kraju

Źródło: Załącznik IV do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

— Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów zwraca uwagę na brak możliwości wspierania przedsięwzięć, które są wynikiem przeniesienia działalności do danego kraju. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2017/1084

z dnia 14 czerwca 2017 r.¹⁷ przeniesienie „oznacza przeniesienie tej samej lub podobnej działalności lub jej części z zakładu na terenie jednej umawiającej się strony Porozumienia EOG (zakład pierwotny) do zakładu, w którym dokonuje się inwestycji objętej pomocą i który znajduje się na terenie innej umawiającej się strony Porozumienia EOG (zakład objęty pomocą). Przeniesienie występuje wówczas, gdy produkt lub usługa w zakładzie pierwotnym i zakładzie objętym pomocą służy przynajmniej częściowo do tych samych celów oraz zaspokaja wymagania lub potrzeby tej samej kategorii klientów oraz w jednym z pierwotnych zakładów beneficjenta w EOG nastąpiła likwidacja miejsc pracy związanych z taką samą lub podobną działalnością”, bez podania dolnego progu liczby zlikwidowanych miejsc prac czy też bez odróżnienia podmiotów ze względu na wielkość (zasada obowiązuje zarówno dla dużego przedsiębiorstwa, jak i dla MŚP). Zagadnienie to jest szczególnie istotne dla instrumentów finansowych skierowanych na wsparcie młodych firm technologicznych, w tym firm, które pierwotnie powstały w innych krajach a następnie chcą rozwijać produkcję w Polsce.

— Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów przewiduje dla państw członkowskich możliwość wnioskowania o przesunięcie środków ze swojej alokacji dla regionów lepiej rozwiniętych lub z regionów w okresie przejściowym na rzecz regionów słabiej rozwiniętych. Z kolei przesunięcia środków między celami nie są możliwe. Natomiast art. 19 rozporządzenia przewiduje możliwość dokonania przesunięć kwoty wynoszącej do 5% początkowej alokacji dla danego priorytetu i nie więcej niż 3% budżetu programu na rzecz innego priorytetu tego samego funduszu w ramach tego samego programu. W przypadku programów wspieranych z EFRR i EFS+ przesunięcia dotyczą wyłącznie alokacji dla tej samej kategorii regionu.

— W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów wymaga się od państw członkowskich ustalenia partnerstwa i wielopoziomowego systemu rządzenia (art. 6). W kontekście modelu systemu zarządzania funduszami strukturalnymi związanymi ze wsparciem skierowanym do przedsiębiorstw i jednostek naukowych należy zadać następujące pytania:

- Co wynika z dotychczasowych doświadczeń w zakresie zarządzania instrumentami wsparcia związanymi z pierwszym priorytetem tematycznym „Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji” na poziomie krajowym i regionalnym?
- W jaki sposób współpraca między szczeblem krajowym (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju) a szczeblem regionalnym (urzędy marszałkowskie i instytucje organizujące konkursy) przyczyniła się do zachowania komplementarności oraz do kreowania synergii w wybranych obszarach gospodarczych wynikających z krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji?

— Rozporządzenie w sprawie EFS+ w szczególności wymaga, by każde państwo członkowskie zapewniło odpowiednie uczestnictwo partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w realizacji polityk zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego. W zakresie edukacji i rynku pracy w Polsce, oprócz tradycyjnego systemu wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy powoływanych przez władze samorządowe, wspieranych przez rady do spraw rynku pracy, koordynowanych przez ministra właściwego do spraw pracy, aktywne są sektorowe rady do spraw kompetencji, które angażują przedsiębiorstwa, szkoły i inni partnerów społecznych przy określaniu nowych zawodów i kluczowych kompetencji przyszłej kadry. Jest to model współpracy, który może być kontynuowany również w nowym okresie.

— Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów w art. 10 odnosi się do Funduszu InvestEU, na który państwa członkowskie mogą przeznaczyć do 5% całkowitej alokacji w ramach EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i EFMR, która to kwota będzie wykorzystywana w celu tworzenia rezerw na część gwarancji UE w ramach puli państwa członkowskiego. Środki wypracowane przez Fundusz InvestEU lub przypisane kwotom wniesionym do tego Funduszu i zrealizowane na podstawie gwarancji budżetowych udostępni się państwu członkowskiemu i wykorzysta je na potrzeby wsparcia w ramach tego samego celu lub celów w formie instrumentów finansowych. Zgodnie z wnioskiem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program InvestEU 2018/0229 (COD), Fundusz InvestEU powinien wspierać inwestycje w aktywa rzeczowe oraz wartości niematerialne i prawne w celu

17 Rozporządzenie Komisji (UE) 2017/1084 z dnia 14 czerwca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do pomocy na infrastrukturę portową i infrastrukturę portów lotniczych, progów powodujących obowiązek zgłoszenia pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, a także programów regionalnej pomocy operacyjnej skierowanych do regionów najbardziej oddalonych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 702/2014 w odniesieniu do obliczania kosztów kwalifikowalnych.

pobudzania wzrostu gospodarczego, inwestycji i zatrudnienia. Art. 9 tego rozporządzenia przedstawia zasady realizacji umowy o przyznanie wkładu państwa członkowskiego do Funduszu InvestEU. Zgodnie z art. 12 tego rozporządzenia Komisja UE będzie wybierać partnera wykonawczego lub partnerów wykonawczych na podstawie propozycji składanej przez państwo członkowskie. Z kolei art. 13 przedstawia listę instrumentów finansowych, dla których instrument Gwarancja UE może pokrywać określone ryzyka, w tym: pożyczki, gwarancje, kontrgwarancje, instrumenty rynku kapitałowego, wszelkie inne formy finansowania lub wsparcia jakości kredytowej, w tym dług podporządkowany, udziały kapitałowe lub quasi-kapitałowe udostępniane bezpośrednio lub pośrednio, przez pośredników finansowych, fundusze, platformy inwestycyjne lub inne jednostki, które to rodzaje finansowania mają być przekazywane ostatecznym odbiorcom, a także finansowanie lub gwarancje udzielane przez partnera wykonawczego na rzecz innej instytucji finansowej w celu umożliwienia jej wdrożenia wyżej wymienionych instrumentów finansowych.

— Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów oraz rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy określają w szczegółowy sposób strukturę celów, powiązań, wskaźników produktów i wskaźników rezultatu. W celu zapewnienia spójnego monitorowania postępów w kierunku lepszych wyników w rozporządzeniu w sprawie EFRR i Funduszu Spójności przygotowano zestaw wskaźników produktu i wskaźników rezultatu. Poprzez ujednolicenie celów i wskaźników oraz udostępnienie stopnia ich realizacji w czasie rzeczywistym na platformie otwartych danych Komisja Europejska chce zachęcać do porównania efektywności i skuteczności programów i państw członkowskich. Będzie można ocenić, czy program został odpowiednio przygotowany, czy jest skuteczny, wydajny, spójny z innymi strategiami UE i zapewnia wartość dodaną UE. Z jednej strony można stwierdzić, że podejście to ułatwia proces monitoringu oraz benchmarking między obszarami geograficznymi, oceniając relacje wydatków/inwestycji w stosunku do osiągniętych wyników. Z drugiej zaś strony pozostaje mało przestrzeni na kreatywność państw członkowskich i ich regionów w określaniu obszarów tematycznych i modeli interwencji, które nie mieszczą się w tabelach uwzględnionych w rozporządzeniach. W tym kontekście podział na cele pośrednie (okres 2021–2024) i cele końcowe (okres 2025–2029) (w art. 12 pkt. 1 b) i c) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) wydaje się trochę sztuczny. W mojej opinii cele w tych dwóch okresach pozostaną te same, jedynie wartości wskaźników produktów lub/i wartości wskaźników rezultatów mogą się zmienić. Być może sytuacja się drastycznie zmieni, a w związku z tym dane państwo członkowskie/region będzie musiało/musił wybrać inne cele niż te, na których pierwotnie się skupiło/skupił w latach 2021–2024. W takim przypadku pozostaje nadal pytanie, dlaczego już na etapie opracowania ram wykonania ustalać cele końcowe, które są inne niż cele pośrednie?

— W przeciwieństwie do rozporządzenia w sprawie EFRR i Funduszu Spójności, rozporządzenie w sprawie EFS w sposób bardzo ogólny przedstawia listę wskaźników produktu i wskaźników rezultatu.

— Art. 16 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów stanowi, iż każdy program [operacyjny] składa się ze strategii przedstawiającej wkład programu w realizację celów polityki UE oraz z priorytetów, które się odnoszą do co najmniej jednego celu szczegółowego. Program musi m.in. uwzględnić informację o różnicach społecznych, gospodarczych i terytorialnych, o niewydolności rynku, a w tym kontekście o potrzebach w zakresie inwestycji i komplementarności z innymi formami wsparcia. Należy uzasadnić wybrane cele polityki, priorytety, cele szczegółowe, formy wsparcia i wybrane działania, wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu, główne grupy docelowe, szczególne terytoria docelowe, planowane wykorzystanie instrumentów finansowych, rodzaje interwencji i orientacyjny podział zaprogramowanych środków według rodzaju interwencji lub obszaru wsparcia. W danym programie należy również przedstawić plan finansowy, działania podejmowane w celu zaangażowania właściwych partnerów w przygotowanie programu i ich rolę we wdrażaniu, monitorowaniu oceny programu oraz informację o spełnieniu lub nie warunków podstawowych, o których mowa w załączniku III i załączniku IV do tego rozporządzenia.

— W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów odrębna sekcja poświęcona jest warunkom i ramom wprowadzenia instrumentów finansowych. Zgodnie z art. 52 instytucje zarządzające mogą zapewnić wkład z programu, w ramach jednego lub kilku programów, na rzecz instrumentów finansowych ustanowionych na poziomie krajowym, regionalnym, transnarodowym lub transgranicznym i zarządzanych przez instytucję zarządzającą lub na jej odpowiedzialność, które to instrumenty finansowe przyczyniają się do osiągnięcia celów szczegółowych. Wsparcie z funduszy za pośrednictwem instrumentów finansowych jest oparte na ocenie *ex ante*, sporządzonej

przez instytucję zarządzającą przed podjęciem przez tę instytucję decyzji o dokonaniu wkładów z programu do instrumentów finansowych. Art. 52 pkt. 4 stanowi, iż wsparcie na rzecz ostatecznych odbiorców może być połączone z dowolną formą wkładu finansowego Unii, w tym z tego samego funduszu, i może obejmować ten sam wydatek. W takim przypadku wsparcie z instrumentu finansowego w ramach funduszy, stanowiące część operacji w ramach instrumentu finansowego, nie jest zgłaszane Komisji do wsparcia w ramach innej formy, z innego funduszu lub instrumentu unijnego. Pkt. 5 określa, iż instrumenty finansowe mogą być łączone z dodatkowym wsparciem w ramach programu w formie dotacji jako pojedyncza operacja wspierana z instrumentu finansowego, w ramach jednej umowy w sprawie finansowania, w przypadku gdy obie różne od siebie formy wsparcia są świadczone przez podmiot wdrażający instrument finansowy. Natomiast pkt. 7 stanowi, iż suma wszystkich form połączonego wsparcia nie przekracza całkowitej kwoty danego wydatku. Dotacje nie mogą być wykorzystywane na spłatę wsparcia otrzymanego z instrumentów finansowych. Instrumenty finansowe nie mogą być wykorzystywane w charakterze zaliczkowego finansowania dotacji.

— Zgodnie z art. 53 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów instytucja zarządzająca może w ramach własnych instrumentów finansowych jedynie udzielić pożyczki lub gwarancji. Instytucja zarządzająca może jednak dokonać wyboru innych podmiotów, które na jej odpowiedzialność zarządzają określonymi instrumentami finansowymi. Jeżeli podmiot wybrany przez instytucję zarządzającą wdraża fundusz zarządzający, podmiot ten może również wybrać inne podmioty do celów wdrożenia funduszu szczegółowego. Wyboru ostatecznych odbiorców dokonuje się z uwzględnieniem celów programu i potencjału w zakresie rentowności inwestycji, opisanych w planie biznesowym lub równoważnym dokumencie. Wybór ostatecznych odbiorców powinien być przejrzysty, uzasadniony charakterem działania i nie prowadzić do powstania konfliktu interesów. Krajowe współfinansowanie programu może pochodzić od instytucji zarządzającej lub może mieć miejsce na poziomie funduszy zarządzających, na poziomie funduszy szczegółowych lub na poziomie inwestycji na rzecz ostatecznych odbiorców, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy. Jeśli współfinansowanie krajowe jest udzielane na poziomie inwestycji na rzecz ostatecznych odbiorców, podmiot wdrażający instrumenty finansowe prowadzi dokumentację wykazującą kwalifikowalność wydatków leżących u podstaw współfinansowania. Polska nabyła już sporo doświadczeń w tym zakresie w ramach Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

— Art. 54 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów przewiduje, że odsetki i inne zyski związane ze wsparciem z funduszy wypłacone na rzecz instrumentów finansowych są wykorzystywane w ramach tego samego celu lub tych samych celów co pierwotne wsparcie z tych funduszy, w ramach tego samego instrumentu finansowego albo – po likwidacji instrumentu finansowego – w innych instrumentach finansowych lub innych formach wsparcia, do końca okresu kwalifikowalności. Zgodnie z art. 56 środki zwrócone przed końcem okresu kwalifikowalności do instrumentów finansowych, pochodzące z inwestycji na rzecz ostatecznych odbiorców lub z uwolnienia zasobów odłożonych zgodnie z ustaleniami zawartymi w umowach gwarancyjnych, w tym spłaty kapitału i wszelkiego rodzaju uzyskane dochody, które można przypisać wsparciu z funduszy, są ponownie wykorzystywane w ramach tych samych lub innych instrumentów finansowych na dalsze inwestycje u ostatecznych odbiorców w ramach tego samego celu lub celów szczegółowych i wszelkie koszty zarządzania i opłaty za zarządzanie związane z takimi inwestycjami. Państwa członkowskie muszą zadbać o to, aby środki zwrócone do instrumentów finansowych w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności były ponownie wykorzystywane zgodnie z celami programu lub programów, w ramach których zostały utworzone, w ramach tego samego instrumentu finansowego lub – w następstwie wycofania tych środków z instrumentu finansowego – w innych instrumentach finansowych lub innych formach wsparcia. Art. 55 zaznacza, iż wsparcie z funduszy na rzecz instrumentów finansowych przeznaczonych na inwestycje u ostatecznych odbiorców, jak również wszelkiego rodzaju dochody generowane przez te inwestycje, które są związane z tym wsparciem z funduszy, mogą być wykorzystane do celów zróżnicowanego traktowania inwestorów działających zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej przez właściwy podział ryzyka i zysków. Art. 62 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów ustanawia, iż w przypadku, gdy podmioty wdrażające fundusz zarządzający lub fundusze szczegółowe są wyłaniane w drodze bezpośredniego udzielania zamówienia, do kwoty kosztów zarządzania i wnoszonych do tych podmiotów opłat za zarządzanie, które mogą być zadeklarowane jako wydatki kwalifikowalne, ma zastosowanie próg do 5% całkowitej kwoty wkładów z programu wypłaconych ostatecznym odbiorcom w formie pożyczek, inwestycji kapitałowych i quasi-kapitałowych lub odpisanych zgodnie z uzgodnieniami zawartymi w umowach gwarancyjnych. Próg ten nie ma zastosowania, jeśli podmioty wdrażające instrumenty finansowe wyłania się w drodze przetargu konkurencyjnego zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w ramach przetargu konkurencyjnego określono

potrzebę wyższych kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie. Jeżeli opłaty manipulacyjne lub dowolna ich część są pobierane od ostatecznych odbiorców, nie mogą one być deklarowane jako wydatki kwalifikowalne.

— Szczególnej uwagi wymaga art. 59 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w którym ustala się okres trwałości projektów na pięć lat z możliwością skrócenia tego okresu do trzech lat dla MŚP. W szczególności jest mowa o tym, że państwo członkowskie dokonuje zwrotu wkładu z funduszu przeznaczanego na inwestycje produkcyjne, jeżeli w okresie trwałości projektu dochodziło do zmiany własności elementu infrastruktury, która daje przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu nienależne korzyści. Zapis ten należy wyjaśnić w sytuacji, gdy instrument finansowy wspiera inwestycję w nowo powołane przedsiębiorstwo, które dzięki temu uzyska dobrą pozycję na rynku, a następnie zostanie przejęte przez inne przedsiębiorstwo w celu uzyskania korzyści skali i rozpoczęcia działań na arenie międzynarodowej. Należy liczyć się z tym, że w latach 2021–2027 różne przedsiębiorstwa będą musiały przejść procesy konsolidacji i integracji, aby sprostać ciągłym wyzwaniom międzynarodowym (nowe układy geopolityczne, silna pozycja chińskich przedsiębiorstw produkcyjnych na rynku światowym).

3. Pożądane szczegółowe kierunki interwencji

— Jakie doświadczenia uzyskaliśmy, wdrażając przez ostatnie lata programy operacyjne w polskich województwach? W jakim stopniu udało nam się bardziej świadomie oddziaływać na regionalne uwarunkowania z poziomu regionalnych instytucji organizujących konkursy? W jakim stopniu konkursy realizowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju i Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, a także instrumenty finansowe zainicjowane przez Polski Fundusz Rozwoju dały podmiotom z poszczególnych województw równe szanse, aby mogły zrealizować swoje strategie rozwoju za pomocą projektów badawczo-rozwojowych i inwestycyjnych? Innymi słowy, czy utrzymanie w latach 2021–2027 regionalnych struktur zarządzania i wdrażania instrumentów wsparcia badań i rozwoju oraz konkurencyjności przedsiębiorstw w ramach regionalnych programów operacyjnych jest jeszcze uzasadnione? Przy rosnącej informatyzacji obsługi konkursów, składania, realizacji i rozliczania projektów można zastanawiać się, czy nie byłby już czas na określenie nowego modelu zarządzania funduszami strukturalnymi? Załącznik nr 1 do niniejszej opinii eksperckiej przedstawia model obejmujący te zagadnienia, które mają znaczenie dla wsparcia przedsiębiorstw i jednostek naukowych w kontekście rozwoju polskiej gospodarki. W tabeli zostały uwzględnione również zalecenia dotyczące działań, które należy podjąć, zanim zostanie określony docelowy model dla danego celu szczegółowego.

4. Wnioski

— Na podstawie dotychczasowych doświadczeń wynikających z realizacji instrumentów wsparcia w latach 2007–2013 oraz w obecnej perspektywie w okresie 2014–2018 można zalecić, co następuje:

- Instrumenty wsparcia związane z celem szczegółowym „Zwiększenie potencjału w zakresie badań i innowacji oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii” powinny być realizowane na poziomie krajowym w ramach krajowego programu operacyjnego „Inteligentny rozwój” w porozumieniu z województwami w ramach kopert wydzielonych dla realizacji poszczególnych inteligentnych specjalizacji w regionach. Z jednej strony województwa będą miały zagwarantowane określone środki na swoje inteligentne specjalizacje, z drugiej zaś łatwiej będzie o dokonanie przesunięć w przypadku brak postępu w realizacji planów wydatkowania i rozliczenia w określonych województwach na rzecz tych województw, w których przedsiębiorstwa i ich konsorcja skutecznie realizują projekty.
- Należy wyjaśnić, czy hasło „wykorzystanie zaawansowanych technologii” odniesione zostanie do technologii przemysłu 4.0 i czy w związku z tym instrumenty wsparcia w tym zakresie będą zarządzane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, czy przez Fundację Platforma Przemysłu Przyszłości, czy na poziomie regionalnym.
- Należy pilnie rozpocząć debatę na temat sposobu wdrożenia nowej polityki energetycznej Polski, w szczególności w kontekście możliwości spełnienia wskaźników dyrektyw europejskich, odnawialnych źródeł energii oraz

przeciwdziałania niskiej emisji przy obecnych zapisach prawnych, które ciągle stanowią przeszkodę w realizacji rozproszonych form wytwarzania energii i zarządzania nią.

- Należy pilnie rozpocząć debatę na temat krajowego systemu rozwoju kompetencji, w tym roli ministerstwa właściwego do spraw rynku pracy i do spraw edukacji, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, wojewódzkich urzędów pracy, powiatowych urzędów pracy, instytucji rynku pracy i innych podmiotów. Obecna sytuacja utrzymuje pewien poziom fragmentacji, który nie jest korzystny w sytuacji, gdy z uwagi na zmiany demograficzne i technologiczne w gospodarce światowej przedsiębiorstwa, szkoły i instytucje szkolące muszą szybko reagować na nowe wyzwania.

Załącznik 1. **Propozycja modelu zarządzania funduszami strukturalnymi w zakresie wsparcia przedsiębiorstw i jednostek naukowych oraz rozwoju kompetencji i wzmacniania systemu edukacji w perspektywie 2021–2027**

Treść rozporządzeń				Proponowany model zarządzania
Cele polityki Cele szczegółowe	Zakres interwencji	Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu	Model realizacji Instytucje wdrażające, realizujące konkursy
„Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej” (CP 1)				
EFRR <i>Zwiększenie potencjału w zakresie badań i innowacji oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii</i>	001 Inwestycje w środki trwałe w mikro-przedsiębiorstwach bezpośrednio związane z działaniami badawczymi i innowacyjnymi 002 Inwestycje w środki trwałe w małych i średnich przedsiębiorstwach (w tym prywatnych ośrodkach badawczych) bezpośrednio związane z działaniami badawczymi i innowacyjnymi 003 Inwestycje w środki trwałe w publicznych ośrodkach badawczych i instytucjach szkolnictwa wyższego bezpośrednio związane z działaniami badawczymi i innowacyjnymi 004 Inwestycje w aktywa niematerialne i prawne w mikroprzedsiębiorstwach bezpośrednio związane z działaniami badawczymi i innowacyjnymi 005 Inwestycje w aktywa niematerialne i prawne w małych i średnich przedsiębiorstwach (w tym prywatnych ośrodkach badawczych) bezpośrednio związane z działaniami badawczymi i innowacyjnymi 006 Inwestycje w aktywa niematerialne i prawne w publicznych ośrodkach badawczych i instytucjach szkolnictwa wyższego bezpośrednio związane z działaniami badawczymi i innowacyjnymi 007 Działania badawcze i innowacyjne w mikroprzedsiębiorstwach obejmujące tworzenie sieci kontaktów (badania przemysłowe, eksperymentalne prace rozwojowe, studia wykonalności) 008 Działania badawcze i innowacyjne w małych i średnich przedsiębiorstwach obejmujące tworzenie sieci	RCO 01 – Przedsiębiorstwa objęte wsparciem (w tym: mikro, małe, średnie, duże) RCO 02 – Przedsiębiorstwa objęte wsparciem w postaci dotacji RCO 03 – Przedsiębiorstwa objęte wsparciem z instrumentów finansowych RCO 04 – Przedsiębiorstwa otrzymujące wsparcie niefinansowe RCO 05 – Start-upy objęte wsparciem RCO 06 – Naukowcy pracujący we wspieranych obiektach badawczych RCO 07 – Ośrodki badawcze uczestniczące we wspólnych projektach badawczych RCO 08 – Nominalna wartość sprzętu na potrzeby badań naukowych i innowacji RCO 10 – Przedsiębiorstwa współpracujące z ośrodkami badawczymi	RCR 01 – Miejsca pracy utworzone we wspieranych podmiotach RCR 02 – Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne (w tym: dotacje, instrumenty finansowe) RCR 03 – MŚP wprowadzające innowacje produktowe lub procesowe RCR 04 – MŚP wprowadzające innowacje marketingowe lub organizacyjne RCR 05 – MŚP wprowadzające innowacje wewnątrz przedsiębiorstwa RCR 06 – Wnioski patentowe złożone do Europejskiego Urzędu Patentowego RCR 07 – Wnioski w zakresie znaków towarowych oraz wzorów i modeli RCR 08 – Wspólne publikacje publiczno-prywatne	Krajowy program operacyjny „Inteligentny rozwój” Wsparcie inwestycji w infrastrukturę B + R, prac badawczo-rozwojowych oraz inwestycji związanych z wdrożeniem wyników prac badawczo-rozwojowych zgodnie z listą krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji Możliwość zgłoszenia projektów indywidualnych przez podmioty oraz w ramach konsorcjów Możliwość wystąpienia koordynatorów klastrów w imieniu członków klastra Możliwość uruchomienia kooperatyw lub spółek celowych do realizacji wspólnych prac badawczo-rozwojowych Porozumienie między właściwym ministerstwem, NCBR a urzędami marszałkowskimi – uruchomienie kopert dla poszczególnych województw według klucza na poziomie krajowego programu

Treść rozporządzeń				Proponowany model zarządzania
Cele polityki Cele szczegółowe	Zakres interwencji	Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu	Model realizacji Instytucje wdrażające, realizujące konkursy
	009 Działania badawcze i innowacyjne w publicznych ośrodkach badawczych, instytucjach szkolnictwa wyższego i ośrodkach kompetencji obejmujące tworzenie sieci kontaktów (badania przemysłowe, eksperymentalne prace rozwojowe, studia wykonalności) 022 Procesy badawcze i innowacyjne, transfer technologii i współpraca między przedsiębiorstwami koncentrujące się na gospodarce niskoemisyjnej, odporności i przystosowaniu się do zmiany klimatu 023 Procesy badawcze i innowacyjne, transfer technologii i współpraca między przedsiębiorstwami koncentrujące się na gospodarce o obiegu zamkniętym			operacyjnego „Inteligentny rozwój” Organizacja przez NCBR konkursów wspierających rozwój regionalnych inteligentnych specjalizacji
EFRR <i>Czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw i rządów</i>	EFRR 010 Cyfryzacja MŚP (w tym handel elektroniczny, e-biznes i sieciowe procesy biznesowe, żywe laboratoria, przedsiębiorstwa internetowe i nowe przedsiębiorstwa TIK, usługi B2B) 011 Rozwiązania ICT, usługi elektroniczne, aplikacje dla administracji 012 Usługi i aplikacje IT w zakresie umiejętności cyfrowych i włączenia cyfrowego 013 Usługi i aplikacje w zakresie e-zdrowia (w tym e-opieka, internet rzeczy w zakresie aktywności fizycznej i nowoczesnych technologii w służbie osobom starszym)	EFRR RCO 12 – Przedsiębiorstwa otrzymujące wsparcie na digitalizację produktów i usług RCO 13 – Usługi i produkty cyfrowe opracowywane dla przedsiębiorstw RCO 14 – Instytucje publiczne otrzymujące wsparcie na opracowywanie usług i aplikacji cyfrowych	EFRR RCR 11 – Użytkownicy nowych publicznych usług i aplikacji cyfrowych RCR 12 – Użytkownicy nowych produktów, usług i aplikacji cyfrowych opracowanych przez przedsiębiorstwa RCR 13 – Przedsiębiorstwa osiągające wysoką intensywność cyfrową RCR 14 – Przedsiębiorstwa korzystające z publicznych usług cyfrowych	Zakres 010: Wymaga weryfikacji, czy autorzy mieli również na myśli wspieranie inwestycji w technologie przemysłu 4.0, w tym inwestycji zautomatyzowanych, zrobotyzowanych i sterowanych przy pomocy wielkich zbiorów danych i sztucznej inteligencji? Zakres 012: Wymaga weryfikacji, czy możliwe będzie wspieranie projektów w zakresie inteligentnych miast, w których samorządy i przedsiębiorstwa realizują przedsięwzięcia w ramach konsorcjów PPP?

Krajowy program operacyjny „Inteligentny rozwój” lub Krajowy program operacyjny „Cyfrowa Polska” – realizacja przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości lub Fundację Platformy Przemysłu Przyszłości

Regionalne programy operacyjne dla działań skierowanych do konsorcjów jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw na realizację kompleksowych inwestycji w zakresie inteligentnych miast – realizacja przez urzędy marszałkowskie

EFRR

Sprzyjanie wzrostowi i konkurencyjności MŚP

EFRR

015 Rozwój działalności MŚP i umiędzynarodowienie

017 Zaawansowane usługi wsparcia dla MŚP i grup MŚP (w tym usługi w zakresie zarządzania, marketingu i projektowania)

018 Tworzenie przedsiębiorstw, wsparcie dla przedsiębiorstw typu spin-off i spin-out i przedsiębiorstw rozpoczynających działalność

019 Wsparcie dla klastrów innowacyjnych i sieci przedsiębiorstw, z korzyścią głównie dla MŚP

020 Procesy innowacji w MŚP (innowacje w zakresie procesów, organizacji, marketingu i współtworzenia, innowacje zorientowane na użytkownika i motywowane popytem)

021 Transfer technologii i współpraca między przedsiębiorstwami, ośrodkami badań naukowych i sektorem szkolnictwa wyższego

EFRR

RCO 01 – Przedsiębiorstwa objęte wsparciem (w tym: mikro, małe, średnie, duże)

RCO 02 – Przedsiębiorstwa objęte wsparciem w postaci dotacji

RCO 03 – Przedsiębiorstwa objęte wsparciem z instrumentów finansowych

RCO 04 – Przedsiębiorstwa otrzymujące wsparcie niefinansowe

RCO 05 – Start-upy objęte wsparciem

RCO 06 – Naukowcy pracujący we wspieranych obiektach badawczych

RCO 07 – Ośrodki badawcze uczestniczące we wspólnych projektach badawczych

EFRR

RCR 01 – Miejsca pracy utworzone we wspieranych podmiotach

RCR 02 – Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne (w tym: dotacje, instrumenty finansowe)

RCR 03 – MŚP wprowadzające innowacje produktowe lub procesowe

RCR 04 – MŚP wprowadzające innowacje marketingowe lub organizacyjne

RCR 05 – MŚP wprowadzające innowacje wewnątrz przedsiębiorstwa

RCR 06 – Wnioski patentowe złożone do Europejskiego Urzędu Patentowego

Krajowy program operacyjny „Inteligentny rozwój”, komponent tworzenia przedsiębiorstw, instrumentów finansowych – realizacja przez Polski Fundusz Rozwoju; system pożyczek i gwarancji realizowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego

Regionalne programy operacyjne / innowacja i konkurencyjność – realizacja przez urzędy marszałkowskie we współpracy z instytucjami organizującymi konkursy

Obszar koncentracji zgodnie z regionalnymi inteligentnymi specjalizacjami

Projekty inwestycyjne zgłoszone indywidualnie przez przedsiębiorstwa i w ramach konsorcjów

Treść rozporządzeń				Proponowany model zarządzania
Cele polityki Cele szczegółowe	Zakres interwencji	Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu	Model realizacji Instytucje wdrażające, realizujące konkursy
		RCO 08 – Nominalna wartość sprzętu na potrzeby badań naukowych i innowacji RCO 10 – Przedsiębiorstwa współpracujące z ośrodkami badawczymi	RCR 07 – Wnioski w zakresie znaków towarowych oraz wzorów i modeli RCR 08 – Wspólne publikacje publiczno-prywatne	Możliwość zgłoszenia projektów inwestycyjnych przez koordynatorów klastrów w imieniu członków klastra Możliwość zgłoszenia projektów o charakterze kompleksowym z elementami doradztwa, szkoleń, inwestycji i prac badawczo-rozwojowych dla klastrów realizujących agendę rozwoju technologii zgodnie ze strategią inteligentnych specjalizacji Regionalne programy operacyjne / konkurencyjność przez transformację – realizacja przez urzędy marszałkowskie we współpracy z instytucjami organizującymi konkursy Projekty doradcze i inwestycyjne umożliwiające dokonanie transformacji przedsiębiorstw, łączenie przedsiębiorstw, tworzenie nowych podmiotów i grup kapitałowych w celu uzyskania korzyści skali, przeprowadzenia sukcesji i poprawienia efektywności i produktywności
EFRR <i>Rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji,</i>	EFRR 016 Rozwój umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, przemian przemysłowych i przedsiębiorczości	EFRR RCO 16 – Podmioty uczestniczące w procesie przedsiębiorczego odkrywania	EFRR RCR 24 – MŚP korzystające z działań na rzecz rozwoju umiejętności realizowanych	Regionalne programy operacyjne / innowacja i konkurencyjność – realizacja przez urzędy marszałkowskie we współpracy z instytucjami organizującymi konkursy

*transformacji
przemysłowej
i przedsiębiorczości*

EFS

Rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji i kluczowych technologii prorozwojowych, transformacji przemysłowej, współpracy sektorowej w zakresie umiejętności i przedsiębiorczości, szkolenie naukowców, tworzenie sieci kontaktów i partnerstw między instytucjami szkolnictwa wyższego, placówkami kształcenia i szkolenia zawodowego, ośrodkami badawczymi i technologicznymi oraz przedsiębiorstwami i klastrami, wsparcie dla mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw oraz na rzecz gospodarki społecznej

017 Zaawansowane usługi wsparcia dla MŚP i grup MŚP (w tym usługi w zakresie zarządzania, marketingu i projektowania)

019 Wsparcie dla klastrów innowacyjnych i sieci przedsiębiorstw, z korzyścią głównie dla MŚP

EFS

016 Rozwój umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, przemian przemysłowych i przedsiębiorczości

017 Zaawansowane usługi wsparcia dla MŚP i grup MŚP (w tym usługi w zakresie zarządzania, marketingu i projektowania)

019 Wsparcie dla klastrów innowacyjnych i sieci przedsiębiorstw, z korzyścią głównie dla MŚP

020 Procesy innowacji w MŚP (innowacje w zakresie procesów, organizacji, marketingu, i współtworzenia, innowacje zorientowane na użytkownika i motywowane popytem)

021 Transfer technologii i współpraca między przedsiębiorstwami, ośrodkami badań naukowych i sektorem szkolnictwa wyższego

RCO 17 – Inwestycje w ekosystemy regionalne/ lokalne w celu rozwoju umiejętności

RCO 101 – MŚP inwestujące w rozwój umiejętności

RCO 102 – MŚP inwestujące w systemy zarządzania szkoleniami

przez ekosystem lokalny/ regionalny

RCR 97 – Uczestnicy programów przygotowania zawodowego wspieranych w MŚP

RCR 98 – Pracownicy MŚP kończący ustawiczne kształcenie i szkolenie zawodowe (według rodzaju umiejętności: techniczne, zarządzanie, przedsiębiorczość, ekologiczne, inne)

RCR 99 – Pracownicy MŚP kończący alternatywne szkolenie w zakresie usług opartych na wiedzy (KISA) (według rodzaju umiejętności: techniczne, zarządzanie, przedsiębiorczość, ekologiczne, inne)

RCR 100 – Pracownicy MŚP kończący formalne szkolenie w zakresie rozwoju umiejętności (KISA) (według rodzaju umiejętności: techniczne, zarządzanie, przedsiębiorczość, ekologiczne, inne)

Obszar koncentracji zgodnie z regionalnymi inteligentnymi specjalizacjami

Projekty o charakterze informacyjnym, szkoleniowym, nastawione na animowanie środowisk działających w obszarze inteligentnych specjalizacji i rozwoju nowych kompetencji (w tym również działania brokerskie, przeglądy trendów i technologii, analizy, wymiany dobrych praktyk)

Współpraca między urzędami marszałkowskimi i instytucjami otoczenia biznesu oraz koordynatorami klastrów

Koordynatorzy klastrów i przedstawiciele sieci przedsiębiorstw zgłaszają projekty

Konsorcja składające się z co najmniej trzech podmiotów związanych z daną inteligentną specjalizacją zgłaszają projekty (np. uczelnie i firmy w celu realizacji studiów podyplomowych dla pracowników firm)

Krajowy program operacyjny „Wiedza, edukacja, rozwój” – krajowy system rozliczeń kosztów szkoleniowych – konieczność dokonania analizy skuteczności obecnego systemu korzystania przez MŚP ze szkoleń. Konieczność wykonania analizy możliwości uruchomienia systemu współfinansowania szkoleń na podstawie wydzielonych kont w krajowym systemie rozliczeń kosztów szkoleniowych.

Treść rozporządzeń				Proponowany model zarządzania
Cele polityki Cele szczegółowe	Zakres interwencji	Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu	Model realizacji Instytucje wdrażające, realizujące konkursy
				Każde MŚP, które zarejestruje się, dostałoby rocznie określoną kwotę (np. 10 000 EUR) na to konto, aby te środki według określonej procedury przeznaczyć na rozwój kompetencji pracowników
„Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem” (CP 2) (przedstawiono poniżej tylko te elementy, które dotyczą przedsiębiorstw)				
EFRR <i>Promowanie środków na rzecz efektywności energetycznej</i>	EFRR 024 Projekty w zakresie efektywności energetycznej i projekty demonstracyjne w MŚP oraz środki wsparcia 027 Wsparcie dla przedsiębiorstw, które świadczą usługi przyczyniające się do gospodarki niskoemisyjnej i odporności na zmiany klimatu	EFRR RCO 22 – Dodatkowa zdolność wytwarzania energii odnawialnej (w tym: energii elektrycznej, energii cieplnej) RCO 97 – Liczba wspieranych społeczności energetycznych i społeczności opartych na energii odnawialnej	EFRR RCR 31 – Wytworzona energia odnawialna ogółem (w tym: energia elektryczna, energia cieplna) RCR 32 Energia odnawialna: zdolność wytworzona przyłączona do sieci (operacyjna)	Regionalne programy operacyjne / efektywność energetyczna w gospodarce – realizacja przez urzędy marszałkowskie przy współpracy z instytucjami organizującymi konkursy Konkursy na indywidualne projekty inwestycyjne dla przedsiębiorstw Konkursy na projekty demonstracyjne zgłoszone przez konsorcja: przedsiębiorstwa, dostawcy technologii, jednostki naukowe Uwaga: konieczność dokonania analizy funkcjonujących klastrów energii w kontekście idei wspierania społeczności energetycznych. Konieczność weryfikacji modeli realizacji społeczności energetycznych oraz zgodności z obowiązującymi ustawami

EFRR <i>Promowanie odnawialnych źródeł energii</i>	EFRR 028 Energia odnawialna: wiatrowa 029 Energia odnawialna: słoneczna 030 Energia odnawialna: z biomasy 031 Energia odnawialna: morska 032 Inne rodzaje energii odnawialnej (w tym energia geotermalna)	EFRR RCO 22 – Dodatkowa zdolność wytwarzania energii odnawialnej (w tym: energii elektrycznej, energii cieplnej) RCO 97 – Liczba wspieranych społeczności energetycznych i społeczności opartych na energii odnawialnej	EFRR RCR 31 – Wytworzona energia odnawialna ogółem (w tym: energia elektryczna, energia ciepła) RCR 32 Energia odnawialna: zdolność wytwórcza przyłączona do sieci (operacyjna)	Konieczność organizacji krajowej debaty o roli energii prosumenckiej w nowej polityce energetycznej oraz o możliwości wdrożenia rozproszonych instalacji wytwarzania energii przez lokalne konsorcja Na podstawie wyników tej debaty dopiero będzie można ustalić, czy ten komponent będzie organizowany jedynie na poziomie krajowego programu operacyjnego, czy również na poziomie poszczególnych regionalnych programów operacyjnych
EFRR <i>Rozwój inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania na szczeblu lokalnym</i>	EFRR 033 Inteligentne systemy dystrybucji energii o średnim i niskim napięciu (w tym inteligentne sieci i systemy TIK) oraz związane z nimi składowanie 034 Wysokosprawna kogeneracja, systemy ciepłownicze i chłodnicze	EFRR RCO 22 – Dodatkowa zdolność wytwarzania energii odnawialnej (w tym: energii elektrycznej, energii cieplnej) RCO 97 – Liczba wspieranych społeczności energetycznych i społeczności opartych na energii odnawialnej	EFRR RCR 31 – Wytworzona energia odnawialna ogółem (w tym: energia elektryczna, energia ciepła) RCR 32 Energia odnawialna: zdolność wytwórcza przyłączona do sieci (operacyjna)	Konieczność organizacji krajowej debaty o roli energii prosumenckiej w nowej polityce energetycznej oraz o możliwości wdrożenia rozproszonych instalacji wytwarzania energii przez lokalne konsorcja Na podstawie wyników tej debaty dopiero będzie można ustalić, czy ten komponent będzie organizowany jedynie na poziomie krajowego programu operacyjnego, czy również na poziomie poszczególnych regionalnych programów operacyjnych
EFRR <i>Wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym</i>	EFRR 047 Wsparcie ekologicznych procesów produkcyjnych oraz efektywnego wykorzystywania zasobów w MŚP	EFRR RCO 34 – Dodatkowe zdolności w zakresie recyklingu odpadów	EFRR RCR 46 – Ludność obsługiwana przez instalacje recyklingu odpadów i małe systemy gospodarowania odpadami	Regionalne programy operacyjne / gospodarka o obiegu zamkniętym – realizacja przez urzędy marszałkowskie przy współpracy z instytucjami organizującymi konkursy

Treść rozporządzeń				Proponowany model zarządzania
Cele polityki Cele szczegółowe	Zakres interwencji	Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu	Model realizacji Instytucje wdrażające, realizujące konkursy
			RCR 47 – Odpady poddane recyklingowi RCR 48 – Odpady poddane recyklingowi wykorzystywane jako surowce RCR 49 – Odpady odzyskane	Konkursy na projekty doradcze w zakresie opracowania rozwiązań dla ekologicznych procesów produkcyjnych (indywidualne i grupowe, w tym w ramach klastrów i sieci przedsiębiorstw) Konkursy na indywidualne projekty inwestycyjne dla przedsiębiorstwa Konkursy na projekty demonstracyjne zgłoszone przez konsorcja: przedsiębiorstwa, dostawcy technologii, jednostki naukowe
EFS Usprawnianie systemów kształcenia i szkolenia niezbędnych do dostosowania umiejętności i kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, poprawa umiejętności wszystkich, w tym siły roboczej, tworzenie nowych miejsc pracy w sektorach związanych ze środowiskiem, klimatem i energią oraz biogospodarką	EFS 109 Wsparcie na rzecz przystosowywania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian 112 Wsparcie na rzecz edukacji na poziomie podstawowym i średnim (z wyłączeniem infrastruktury) 113 Wsparcie na rzecz szkolnictwa wyższego (z wyłączeniem infrastruktury) 114 Wsparcie na rzecz kształcenia dorosłych (z wyłączeniem infrastruktury)	EFS liczba objętych wsparciem przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (w tym przedsiębiorstw spółdzielczych i społecznych) osoby pracujące, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek	EFS uczestnicy uzyskujący kwalifikacje po zakończeniu udziału w programie, uczestnicy pracujący, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, po zakończeniu udziału w programie, uczestnicy pracujący, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, sześć miesięcy po zakończeniu udziału w programie, uczestnicy znajdujący się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po zakończeniu udziału w programie	Regionalne programy operacyjne / gospodarka o obiegu zamkniętym – realizacja przez urzędy marszałkowskie przy współpracy z instytucjami organizującymi konkursy / Wojewódzki Urząd Pracy Projekty zgłaszane przez instytucje szkoleniowe i podmioty specjalistyczne zajmujące się szkoleniem pracowników w sektorach związanych ze środowiskiem, klimatem i energią oraz biogospodarką lub

Krajowy program operacyjny „Wiedza, edukacja, rozwój” – krajowy system rozliczeń kosztów szkoleniowych – konieczność dokonania analizy skuteczności obecnego systemu korzystania przez MSP ze szkoleń. Konieczność wykonania analizy możliwości uruchomienia systemu współfinansowania szkoleń na podstawie wydzielonych kont w krajowym systemie rozliczeń kosztów szkoleniowych. Każde MŚP, które zarejestruje się, dostałoby rocznie określoną kwotę (np. 10 000 EUR) na to konto, aby te środki według określonej procedury przeznaczyć na rozwój kompetencji pracowników

„Europa o silniejszym wymiarze społecznym dzięki wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych” (CP 4)

<i>EFRR / EFS</i> <i>Poprawa skuteczności rynków pracy oraz dostępu do wysokiej jakości zatrudnienia poprzez rozwój innowacji społecznych i infrastruktury</i>	EFRR 086 Infrastruktura na potrzeby szkół podstawowych i średnich 087 Infrastruktura na potrzeby szkolnictwa wyższego 088 Infrastruktura na potrzeby kształcenia i szkolenia zawodowego oraz kształcenia osób dorosłych 097 Środki na rzecz poprawy dostępu do zatrudnienia 098 Środki na rzecz promowania dostępu do zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych 099 Wsparcie specjalne na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i integrację społeczno-gospodarczą ludzi młodych 100 Wsparcie na rzecz samozatrudnienia i zakładania działalności gospodarczej 101 Wsparcie na rzecz gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych	EFRR RCO 61 – Roczna liczba osób bezrobotnych korzystających z udogodnień dla służb zatrudnienia (zdolność) EFS liczba objętych wsparciem przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (w tym przedsiębiorstw spółdzielczych i społecznych), bezrobotni, w tym długotrwale bezrobotni, osoby bierne zawodowo,	EFRR RCR 65 – Liczba osób poszukujących pracy, korzystających z usług wspieranych służb zatrudnienia EFS uczestnicy poszukujący pracy po zakończeniu udziału w programie, uczestnicy biorący udział w kształceniu lub szkoleniu po zakończeniu udziału w programie, uczestnicy uzyskujący kwalifikacje po zakończeniu udziału w programie, uczestnicy pracujący, łącznie z prowadzącymi	Regionalne programy operacyjne – realizacja przez urzędy marszałkowskie przy współpracy z wojewódzkimi urzędami pracy Konieczność wykonania oceny stanu infrastruktury technicznej w szkołach po okresie inwestycyjnym w latach 2007–2018 Konieczność określenia modelu kształcenia ustawicznego z uwzględnieniem nowych technologii oraz roli poszczególnych aktorów w województwach Wspieranie budowania platform współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za kształcenie ustawiczne a dostawcami technologii
---	---	---	--	--

Treść rozporządzeń				Proponowany model zarządzania
Cele polityki Cele szczegółowe	Zakres interwencji	Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu	Model realizacji Instytucje wdrażające, realizujące konkursy
		osoby pracujące, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, osoby poniżej 30 lat, osoby powyżej 54 lat, osoby z wykształceniem średnim I stopnia lub niższym, osoby z wykształceniem na poziomie ponadgimnazjalnym lub policealnym, osoby z wykształceniem wyższym	działalność na własny rachunek, po zakończeniu udziału w programie uczestnicy pracujący, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, sześć miesięcy po zakończeniu udziału w programie, uczestnicy znajdujący się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po zakończeniu udziału w programie	Konieczność weryfikacji możliwości przystąpienia grup przedsiębiorstw lub ich przedstawicieli branżowych do konkursów dotyczących rozbudowania infrastruktury szkoleniowej dla pracowników
<i>Poprawa dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury</i>	EFFR	EFFR	EFFR	Regionalne programy operacyjne – realizacja przez urzędy marszałkowskie przy współpracy z wojewódzkimi urzędami pracy
	086 Infrastruktura na potrzeby szkół podstawowych i średnich	RCO 61 – Roczna liczba osób bezrobotnych korzystających z udogodnień dla służb zatrudnienia (zdolność)	RCR 65 – Liczba osób poszukujących pracy, korzystających z usług wspieranych służb zatrudnienia	
	087 Infrastruktura na potrzeby szkolnictwa wyższego			
	088 Infrastruktura na potrzeby kształcenia i szkolenia zawodowego oraz kształcenia osób dorosłych			
	102 Środki na rzecz modernizacji i wzmocnienia instytucji i służb działających na rynku pracy, aby ocenić i przewidywać oraz zapewnić szybkie i zindywidualizowane wsparcie	EFS	EFS	Komponent krajowy w ramach krajowego systemu rozwoju kompetencji (przy współpracy z sektorowymi radami do spraw kompetencji)
	103 Wsparcie na rzecz dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy i przemian w jego obrębie	liczba objętych wsparciem przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (w tym przedsiębiorstw spółdzielczych i społecznych)	uczestnicy poszukujący pracy po zakończeniu udziału w programie, uczestnicy biorący udział w kształceniu lub szkoleniu po zakończeniu udziału w programie,	
	104 Wsparcie na rzecz mobilności pracowników	bezrobotni, w tym długotrwale bezrobotni,	uczestnicy uzyskujący kwalifikacje po zakończeniu udziału w programie,	Uwaga: konieczność dokonania analizy modelu zarządzania systemem kształcenia i rozwoju kompetencji w kraju

105 Środki na rzecz promowania aktywności zawodowej kobiet oraz zmniejszenia segregacji ze względu na płeć na rynku pracy

108 Wspieranie rozwoju umiejętności cyfrowych

109 Wsparcie na rzecz przystosowywania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian

112 Wsparcie na rzecz edukacji na poziomie podstawowym i średnim (z wyłączeniem infrastruktury)

113 Wsparcie na rzecz szkolnictwa wyższego (z wyłączeniem infrastruktury)

114 Wsparcie na rzecz kształcenia dorosłych (z wyłączeniem infrastruktury)

119 Działania szczególne w celu zwiększenia udziału obywateli państw trzecich w rynku pracy

osoby bierne zawodowo,
osoby pracujące, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek,
osoby poniżej 30 lat,
osoby powyżej 54 lat,
osoby z wykształceniem średnim I stopnia lub niższym,,
osoby z wykształceniem na poziomie ponadgimnazjalnym lub policealnym,
osoby z wykształceniem wyższym

uczestnicy pracujący, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, po zakończeniu udziału w programie

uczestnicy pracujący, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, sześć miesięcy po zakończeniu udziału w programie,

uczestnicy znajdujący się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po zakończeniu udziału w programie

z uwzględnieniem roli właściwego ministerstwa, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, instytucji sektorowych, szkół, wojewodzkich urzędów pracy itd.

EFS

Poprawa jakości, efektywności i przydatności na rynku pracy systemów kształcenia i szkolenia w celu wspierania nabywania kompetencji kluczowych, w tym umiejętności cyfrowych

EFS

103 Wsparcie na rzecz dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy i przemian w jego obrębie

104 Wsparcie na rzecz mobilności pracowników

105 Środki na rzecz promowania aktywności zawodowej kobiet oraz zmniejszenia segregacji ze względu na płeć na rynku pracy

108 Wspieranie rozwoju umiejętności cyfrowych

109 Wsparcie na rzecz przystosowywania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian

112 Wsparcie na rzecz edukacji na poziomie podstawowym i średnim (z wyłączeniem infrastruktury)

113 Wsparcie na rzecz szkolnictwa wyższego (z wyłączeniem infrastruktury)

EFRR

RCO 61 – Roczna liczba osób bezrobotnych korzystających z udogodnień dla służb zatrudnienia (zdolność)

EFS

liczba objętych wsparciem przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (w tym przedsiębiorstw spółdzielczych i społecznych)

bezrobotni, w tym długotrwale bezrobotni,
osoby bierne zawodowo,

EFRR

RCR 65 – Liczba osób poszukujących pracy, korzystających z usług wspieranych służb zatrudnienia

EFS

uczestnicy poszukujący pracy po zakończeniu udziału w programie,

uczestnicy biorący udział w kształceniu lub szkoleniu po zakończeniu udziału w programie,

uczestnicy uzyskujący kwalifikacje po zakończeniu udziału w programie,

Regionalne programy operacyjne – realizacja przez urzędy marszałkowskie przy współpracy z wojewódzkimi urzędami pracy

Komponent krajowy w ramach krajowego systemu rozwoju kompetencji (przy współpracy z sektorowymi radami do spraw kompetencji)

Uwaga: konieczność dokonania analizy modelu zarządzania systemem kształcenia i rozwoju kompetencji w kraju, z uwzględnieniem roli właściwego ministerstwa, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, instytucji

Treść rozporządzeń				Proponowany model zarządzania
Cele polityki Cele szczegółowe	Zakres interwencji	Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu	Model realizacji Instytucje wdrażające, realizujące konkursy
	114 Wsparcie na rzecz kształcenia dorosłych (z wyłączeniem infrastruktury) 119 Działania szczególne w celu zwiększenia udziału obywateli państw trzecich w rynku pracy	osoby pracujące, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, osoby poniżej 30 lat, osoby powyżej 54 lat, osoby z wykształceniem średnim I stopnia lub niższym, osoby z wykształceniem na poziomie ponadgimnazjalnym lub policealnym, osoby z wykształceniem wyższym	uczestnicy pracujący, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, po zakończeniu udziału w programie uczestnicy pracujący, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, sześć miesięcy po zakończeniu udziału w programie, uczestnicy znajdujący się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po zakończeniu udziału w programie	sektorowych, szkół, wojewódzkich urzędów pracy itd. Projekty na realizację nowych programów szkoleniowych dla szkolnictwa technicznego i zawodowego, rozwój kompetencji kadry nauczycielskiej Regionalny system kształcenia kluczowych kompetencji – każde MŚP, które zarejestruje się, dostałoby rocznie określoną kwotę (np. 10 000 EUR) na swoje konto w systemie, aby te środki według określonej procedury, przeznaczyć na rozwój kompetencji pracowników (analiza wyników bazy usług rozwojowych, ocena dobrych praktyk systemów rozliczeń w innych krajach)

Jan Bondaruk

dr inż., zastępca dyrektora ds. inżynierii środowiska Głównego Instytutu Górnictwa, ekspert w zakresie inżynierii środowiska, zrównoważonego rozwoju, programowania ochrony i zarządzania środowiskiem z wykorzystaniem systemów informacji przestrzennej oraz nowoczesnych technik pomiarowych. Zakres jego zainteresowań obejmuje ochronę i monitoring środowiska na terenach zurbanizowanych, ekoinnowację, gospodarkę wodno-ściekową, rewitalizację terenów przemysłowych, poprawę efektywności wykorzystania energii oraz systemowe rozwiązania w ochronie środowiska z uwzględnieniem zasad gospodarki o obiegu zamkniętym. Wiceprezydent European Network of Environmental Research Organizations (ENERO), członek Komitetu Energii i Polityki Środowiskowej przy EURACOAL oraz Polskiego Komitetu Światowej Rady Energetycznej. Członek zespołu ds. terenów zdegradowanych przy Ministrze Środowiska.

4. Jan Bondaruk

**Ochrona środowiska
jako przedmiot interwencji
EPS 2021–2027****Wprowadzenie**

W obecnej perspektywie budżetowej 2014–2020 unijna polityka w obszarze ochrony środowiska jest realizowana w ramach czterech celów:

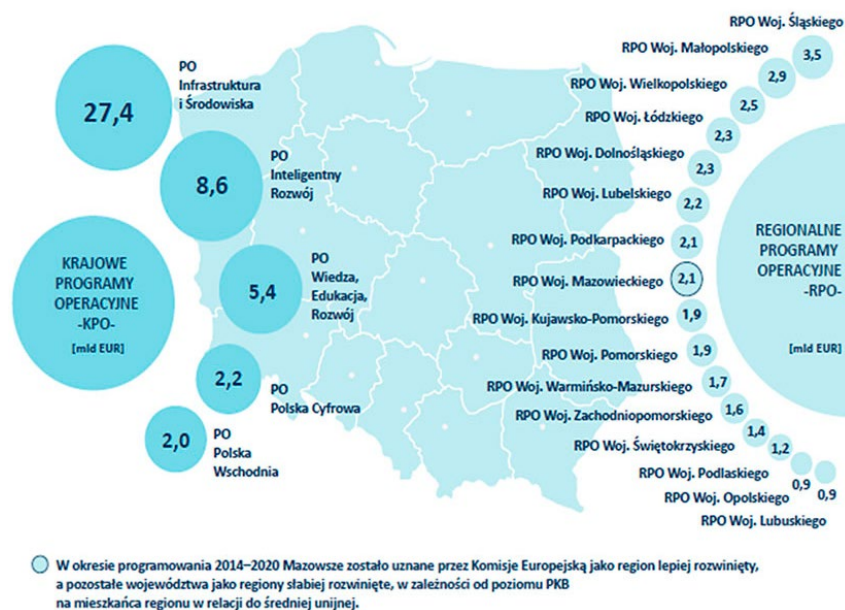
- Wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną (cel 4);
- Propagowanie przystosowywania się do zmian klimatu, zapobiegania zagrożeniom i zarządzania ryzykiem (cel 5);
- Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów (cel 6);
- Promowanie zrównoważonego transportu oraz poprawa najważniejszych infrastrukturalnych sieciowych (cel 7).

Środki dotacyjne od wielu lat stanowią istotne (choć nie jedyne) źródło finansowania procesów zmian w sferze kształtowania, ochrony zasobów i ograniczania presji działalności gospodarczej na środowisko w Polsce. Jest to obszar szczególnie wrażliwy. Składają się na niego działania inwestycyjne w rozbudowę infrastruktury, które są bezpośrednio lub pośrednio ukierunkowane na poprawę stanu jakości poszczególnych komponentów środowiska. W ten nurt działań wpisuje się również szerokie spektrum przedsięwzięć proekologicznych, w tym edukacyjnych, skierowanych do różnych grup społecznych.

Alokacja środków dla Polski na lata 2014–2020 z polityki spójności wynosi 82,5 mld EUR, czyli ok. 349 mld PLN¹. Polityka spójności realizowana jest poprzez następujące fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności (FS). Przyjęto, że środki z EFRR będą inwestowane we wszystkie cele, ze szczególnym naciskiem na cele 1–4, natomiast wsparcie z Funduszu Spójności dotyczy celów 4–7 i 11.

Rozdział tych funduszy w ramach poszczególnych programów został przedstawiony na rys. 1.

Rys. 1. Środki unijne w krajowych i regionalnych programach operacyjnych na lata 2014–2020 (w mld EUR)



1 <http://www.power.gov.pl/strony/wiadomosci/start-funduszy-europejskich-2014-2020-miliardy-na-rozwoj/>.

Źródło: Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014–2020 w ramach polityki spójności od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2017 r., opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, styczeń 2018 r.

— Dostępna w ramach aktualnego okresu programowania szeroka gama źródeł finansowania pozwala na realizację projektów ekologicznych zarówno prowadzonych przez organizacje pozarządowe, firmy, jak i jednostki administracji rządowej i samorządowej. Na przedsięwzięcia prośrodowiskowe (zarówno inwestycyjne, jak i edukacyjne w szerokim tego słowa znaczeniu) można pozyskać środki dotacyjne z poziomu: programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” na lata 2014–2020, programu „LIFE”, instrumentów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (programy „Sokół”, „Gekon”), regionalnych programów operacyjnych. Przykładowo NFOŚiGW, jako instytucja wdrażająca wiele programów finansowanych ze środków zagranicznych, w perspektywie 2023 r. będzie dysponować środkami dotacyjnymi o wartości przekraczającej 20 mld PLN. Środki te są adresowane w głównej mierze na procesy adaptacji do zmian klimatu i gospodarki wodnej, ochrony powietrza, ochrony wód, geologii, górnictwa i gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym gospodarowania odpadami, a także różnorodności biologicznej². Instrumentem przeznaczonym wyłącznie na współfinansowanie projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu jest program „LIFE”. Wspiera on proces wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska oraz realizuje unijne polityki w tym zakresie, a także identyfikuje i promuje nowe rozwiązania dla problemów związanych ze środowiskiem przyrodniczym. Z tego programu realizowane są działania prowadzące do ochrony bioróżnorodności oraz ochrony gatunków zagrożonych.

— Program operacyjny „Inteligentny rozwój” (POIR) jest natomiast ukierunkowany na podnoszenie konkurencyjności polskiej gospodarki. Niemniej aplikujący mogą uzyskać wsparcie dla działań rozwojowych i wdrażania ekoinnowacji. Program zawiera horyzontalne rozwiązania pozwalające na preferowanie projektów umożliwiających efektywne gospodarowanie zasobami, a kryteria oceny odnoszą się do zasad zrównoważonego rozwoju. Cele środowiskowe w POIR mogą być wdrażane w działaniach infrastrukturalnych, m.in. poprzez projekty zorientowane na wytworzenie nowej infrastruktury badawczej oraz związane z komercjalizacją technologii przez przedsiębiorstwa, w tym przez MŚP. Regulamin programu poza przedsiębiorstwami (w szczególności MŚP) umożliwia udział jednostkom naukowym, instytucjom otoczenia biznesu oraz konsorcjom składającym się z przedsiębiorstw oraz jednostek naukowych.

— Znaczna, aczkolwiek nieewidencjonowana w odniesieniu do zagadnień środowiskowych, jest działalność badawcza ukierunkowana na rozwój nowych technik i technologii oraz potwierdzania skuteczności tego typu innowacyjnych rozwiązań poprzez projekty pilotażowe i demonstracyjne. Ten obszar działalności jest wspierany środkami finansowymi Funduszu Badawczego dla Węgla i Stali (RFCS), programu ramowego „Horyzont 2020” (H2020) oraz Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2014–2020 (EWT).

— Realizacja działań na rzecz środowiska w ramach programu „H2020” odbywa się w ramach priorytetu Wyzwania społeczne (Challenge: Climate Action, Environment, Resource Efficiency and Raw Materials). Wysokość budżetu tego obszaru wynosi 3081,1 mln EUR. Środki zostały udostępnione na badania i innowacje obejmujące:

- rozwiązania gospodarcze, które pozwolą na optymalizację zużycia surowców, wody oraz mają niewielki wpływ na zmiany klimatyczne,
- ochronę surowców naturalnych i ekosystemów i zrównoważone zarządzanie nimi,
- zrównoważoną dostawę i zużycie surowców naturalnych.

— W ramach EWT realizowane są trzy rodzaje programów: transgraniczne, transnarodowe i międzyregionalne. Polska ma możliwość realizacji projektów w ramach programów transgranicznych, dwóch transnarodowych, a także w programie międzyregionalnym. W ramach projektów realizowanych w programie „Interreg Europa Środkowa” (Central Europe) opracowano pakiety dokumentów strategicznych, przewodniki tematyczne dla jednostek samorządowych oraz regionalnych, a także rozwiązania techniczne, technologie przyczyniające się do poprawy stanu środowiska, które zostały przetestowane i uzyskały status dobrej praktyki (np. trwające projekty GreenerSites, AMIIGA, CEETO).

— Należy mieć przy tym na uwadze, że technologie dla ochrony środowiska mają charakter horyzontalny, gdyż związane są z każdą działalnością gospodarczą zarówno w sektorze przemysłowym, jak i usługowym, w tym w sektorze komunalnym (usługi publiczne).

² Dane ze strony Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, <http://www.nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/strategia/>.

— Już ta pobieżna analiza dostępnych do 2023 r. środków finansowania projektów środowiskowych wskazuje, że jak rozbudowaną i wymagającą od strony administracyjnej strukturą mamy do czynienia. Należy w tym miejscu zadać sobie pytanie, czy ilość przekłada się na jakość? Czy przy tak znacznym rozproszeniu tych środków możliwe jest osiągnięcie celów środowiskowych wyznaczonych unijnymi i krajowymi strategiami? Trudnym czy wręcz niemożliwym zadaniem jest jednoznaczna odpowiedź na te pytania. Można jednak postawić tezę, że środki dotacyjne przyczyniają się do stopniowej, ale nie radykalnej poprawy stanu środowiska. Mierzalne efekty tych działań odnotowano w tych obszarach interwencji, w których przeprowadzono likwidację źródeł degradacji środowiska, a wyjściowy stan tych komponentów środowiska był bardzo zły. Przykładem tego typu przedsięwzięć jest budowa systemów komunalnych odbioru i oczyszczania ścieków oraz inwestycje w gospodarkę wodną. Pierwsze działania w tym zakresie finansowane były jeszcze w okresie przedakcesyjnym, a następnie kontynuowane w ramach Funduszu ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession). Wieloletnia realizacja programu rozbudowy systemów kanalizacji sanitarnej oraz oczyszczalni ścieków przyczyniła się do poprawy jakości wód i ograniczenia dopływu ścieków nieoczyszczonych do środowiska. Budowa infrastruktury kanalizacyjnej w aglomeracjach (stanowiąca priorytet dla wypełnienia wymogów traktatu akcesyjnego) okazała się niezbędna do wyeliminowania zrztu nieoczyszczonych ścieków komunalnych, ale niestety niewystarczająca. Zasoby wodne w Polsce pozostają bowiem pod stałe negatywnym oddziaływaniem. O konieczności podejmowania kolejnych wyzwań w gospodarce wodnej świadczą wyniki kontroli NIK, w konkluzjach których stwierdzono, że „jakość wód w polskich rzekach nie jest zadowalająca. Z ocenionych w 2016 r. 1630 jednolitych części wód powierzchniowych rzek (JCWP), czyli rzek podzielonych na części ze względu na ich specyfikę, wynika, że tylko 178 części rzek (blisko 11%) osiągnęło stan dobry, a pozostałe 1452 części (ponad 89%) oceniono jako stan zły”³. Wyraźna poprawa w tym obszarze może zostać osiągnięta przez odejście od paradygmatu rozwiązywania problemów jakości wód wyłącznie poprzez kolejne inwestycje w infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną i wprowadzenie kompleksowego systemu zarządzania wodami z uwzględnieniem potencjału retencyjnego oraz wykorzystania i ponownego wprowadzania ich do lokalnego obiegu. Wymaga to również kompleksowego podejścia do polityki przestrzennej, kształtowania zielonej i niebieskiej infrastruktury oraz wprowadzenia rozwiązań fiskalnych i finansowo-prawnych związanych z niewłaściwym wykorzystaniem przestrzeni i środowiska. Należy mieć przy tym na uwadze, że skuteczna polityka środowiskowa w Polsce nie może być wyłącznie realizowana w oparciu o środki dotacyjne. Podobna sytuacja dotyczy stanu powietrza, gospodarki odpadami oraz stopnia degradacji i zanieczyszczenia gleby.

— Reasumując można stwierdzić, że pomimo ogromnych środków skierowanych na ochronę środowiska w Polsce w latach ubiegłych i kontynuowanych w ramach obecnej perspektywy budżetowej poprawa stanu poszczególnych komponentów środowiska będzie determinowana uwarunkowaniami natury organizacyjnej. Potencjał radykalnej poprawy stanu środowiska poprzez działania inwestycyjne został w dużej mierze wyczerpany. Niezbędne jest zatem wprowadzenie nowego paradygmatu zarządzania i ochrony zasobów środowiska. Jest to zagadnienie o tyle istotne, że Komisja Europejska zdecydowała o konieczności prowadzenia cyklicznego przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska. Komisja wraz z państwami członkowskimi będzie zajmować się definiowaniem przyczyn powstawania luk we wdrażaniu przepisów i szukać rozwiązań, aby nie było konieczne rozpoczynanie procedur o naruszenie prawa unijnego.

1. Część analityczna

1.1. Opis wyzwań strategicznych dla Polski

— Wyzwania strategiczne dla Polski w obszarze ochrony środowiska są zasadniczo zbieżne z kierunkami wyznaczonymi w regulacjach unijnych i podzielanymi przez wszystkie kraje członkowskie. Celem tych regulacji są bowiem: ograniczenie szkodliwych emisji, wzrost bezpieczeństwa energetycznego, ograniczenie wciąż rosnącego importu nośników energii, stymulacja gospodarek i wzrost ich innowacyjności. Nie należy jednak nałożonych wymagań traktować jako przykrego obowiązku, ale jako wyzwanie i stymulację do podjęcia kroków daleko

³ Informacja o wynikach kontroli działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach, Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 141/2017/P/16/047/KSI, Warszawa 2017.

wykraczających poza te wskazane w oficjalnych dokumentach (z założenia jednak „zachowawczych”)⁴. Z szacunków podawanych przez Komisję Europejską (KE) wynika, że pełne wdrożenie unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska może pomóc gospodarce Unii Europejskiej (UE) zaoszczędzić 50 mld EUR rocznie na kosztach ochrony zdrowia i bezpośrednich kosztach ponoszonych przez środowisko. Z badania Eurobarometru wynika, że 75% obywateli UE uważa europejskie przepisy i interwencję za niezbędne dla ochrony środowiska w ich kraju, a 79% zgadza się z tym, że instytucje europejskie powinny mieć możliwość kontrolowania prawidłowego stosowania przepisów⁵.

— Krajowe priorytety wdrażania celów zrównoważonego rozwoju określone w Agendzie 2030 w wymiarze środowiskowym koncentrują się na poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego gospodarowania zasobami, zapewniających rozwój gospodarczy i wysoką jakość życia przy jednoczesnym zagwarantowaniu szans rozwojowych przyszłym pokoleniom. Dąży się zwłaszcza do zwiększenia dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcia wysokiej jakości wód, racjonalnego zarządzania zasobami przyrodniczymi i geologicznymi oraz wprowadzenia efektywnej gospodarki odpadami. Podejmowane działania mają również prowadzić do poprawy jakości powietrza, ochrony gleb przed degradacją, jak również do zmniejszenia oddziaływania hałasu i pól elektromagnetycznych, co pozytywnie przełoży się na zdrowie mieszkańców (cele 6 i 15 zrównoważonego rozwoju). Polska stawia sobie również za cel rozwój społecznie i terytorialnie wrażliwy, charakteryzujący się wysokim poziomem zatrudnienia, dobrej jakości miejscami pracy i dużą skalą przedsiębiorczości. Procesy rozwojowe będą prowadzone we wszystkich obszarach, w tym w aglomeracjach, małych miastach i obszarach wiejskich, tak aby korzyści ze wzrostu gospodarczego były dostępne dla wszystkich, bez względu na miejsce zamieszkania (cele 10, 11 zrównoważonego rozwoju)⁶.

— W związku z powyższym Polska stoi przed wieloma wyzwaniami strategicznymi w obszarze ochrony środowiska. Można je podzielić na dwie grupy: wyzwania będące pochodną trwających procesów dostosowawczych i harmonizacji prawa krajowego z przepisami oraz dokumentami wdrażającymi politykę unijną, w tym o charakterze horyzontalnym. W pierwszej grupie wyzwań na szczególne podkreślenie zasługują:

- wprowadzenie rozwiązań dostosowawczych związanych z wyznaczonymi ramami polityki klimatyczno-energetycznej w perspektywie roku 2030 (Clean Energy for All Europeans) pod nazwą Pakietu zimowego⁷,
- realizacja limitów segregacji oraz wdrożenia podstawowych celów zintegrowanej gospodarki odpadami zgodnie z dyrektywą odpadową⁸,
- poprawa wdrażania Ramowej dyrektywy wodnej⁹ i realizacja inwestycji wymaganych do osiągnięcia celów i standardów określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, a także wprowadzenie rozwiązań zapewniających zagospodarowanie osadów ściekowych,
- poprawa wdrażania i egzekwowania standardów jakości powietrza oraz likwidacja źródeł niskiej emisji,
- wprowadzenie zasad gospodarki o obiegu zamkniętym,
- aktywne włączenie się w procesy dostosowawcze oraz przeciwdziałanie zmianom klimatu, w tym wdrażanie planów adaptacji do zmian klimatu.

— Do drugiej grupy wyzwań należy zaliczyć te obszary wymagające interwencji, które są specyficzne dla Polski i będą wiązały się z koniecznością podejmowania działań systemowych:

- identyfikacja, zabezpieczenie i likwidacja wielkoobszarowych form degradacji terenów po byłej działalności przemysłowej, tzw. bomb ekologicznych,

4 *Przyjazny rozwój Polski ludziom – gospodarce środowisku*, raport merytoryczny przygotowany przez Konsorcjum: EC BREC Instytut Energetyki Odnawialnej Sp. z o.o., Fundacja Instytutu na rzecz Ekorozwoju, Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA, Fundacja WWF Polska, Dokument ramowy life_wzrost_PL.

5 *Report Delivering on Europe Citizens' Views on Current and Future EU Action*, Eurobarometer Survey 89.2 of the European Parliament, A Public Opinion Monitoring Study Eurobarometer survey commissioned by the European Parliament, Directorate-General for Communication, May 2018 – PE 621.866.

6 *Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Raport 2018.

7 Dokumenty wchodzące w skład Pakietu są dostępne na stronie Komisji Europejskiej <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>.

8 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów.

9 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000, Official Journal L 327, 22/12/2000 P. 0001 – 0073.

- likwidacja nielegalnych składowisk odpadów, wzrost poziomów recyklingu odpadów ze szczególnym uwzględnieniem celów środowiskowych, określonych w Strategii dotyczącej tworzyw sztucznych w Europie oraz wprowadzenie skutecznych metod egzekucji obowiązujących przepisów w tym zakresie,
- kompleksowa rewitalizacja obszarów o wysokim nasileniu niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych, w tym terenów przemysłowych/pogórniczych,
- poprawa skuteczności systemu zarządzania i ochrony zasobów środowiska.

— Obie grupy wyzwań, w dużej części katalizowane procesami dostosowawczymi, w naturalny sposób wpisują się w cele wyznaczone przez KE. Tym samym środki planowane w nowej perspektywie 2021–2027 będą stanowiły istotne wsparcie w procesie ich realizacji. Niemniej należy mieć na uwadze, że poszczególne wyzwania będą podlegały różnej priorytetyzacji – w zależności od szczebli decyzyjnych – potrzeb definiowanych przez interesariuszy, a także tempa realizacji działań adaptacyjnych do zmian klimatu. Stąd tak ważną rolę będzie odgrywał etap negocjacji, a w szczególności ustalenia dotyczące wartości i interpretacji mierników realizacji dedykowanych programów (wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu).

— W Polsce w ostatnich dwóch latach nastąpiło jednak znaczne przewartościowanie oczekiwań społecznych odnośnie do tych obszarów degradacji środowiska, które wymagają najpilniejszych działań naprawczych. Jednym z najczęściej akcentowanych jest poprawa jakości powietrza. Aktywność wielu organizacji, w tym Polskiego Alarmu Smogowego i jego miejskich oddziałów, a także ogólnopolskie nagłośniecie tej problematyki doprowadziło do wyzwolenia społecznej presji mobilizującej wszystkie szczeble administracji do podejmowania różnych inicjatyw o charakterze regulacyjnym, takich jak uchwały smogowe, uruchomienie programów służących wymianie źródeł ogrzewania oraz termomodernizacji budynków mieszkalnych. Polska dąży do kompleksowej poprawy jakości powietrza do stanu niepowodującego większego narażenia zdrowia oraz środowiska, zgodnego z prawodawstwem unijnym, a w dalszej perspektywie z wytycznymi Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), jak również do wzrostu świadomości społecznej w zakresie negatywnego wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie ludzkie. Na zdrowie populacji niekorzystnie wpływają zanieczyszczenia powietrza – jedno z największych w Europie. Przyczyniają się one do 40 tys. zgonów rocznie. Dowodzi to, że istnieje wiele wyzwań dla krajowego systemu zdrowia. Godny podkreślenia jest zainicjowany w kwietniu 2017 r. program „Czyste powietrze”, wprowadzenie rozporządzenia określającego wymagania dla kotłów na paliwo stałe oraz uruchomienie pilotażowego programu polegającego na sfinansowaniu termomodernizacji i wymiany pieców dla osób najuboższych. Będzie on skierowany do 33 miejscowości, które znalazły się w rankingu 50 najbardziej zanieczyszczonych miast Europy przedstawionym przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). Dodatkowo w ramach Krajowego programu ochrony powietrza realizowane są działania prowadzące do minimalizacji, w możliwie krótkim czasie, stężeń pyłu zawieszonego i innych szkodliwych substancji w powietrzu. Znaczenie tej problematyki zostało również dostrzeżone przez KE, która rozpoczęła postępowanie wobec określonych państw członkowskich, w tym Polski, w związku z utrzymującymi się naruszeniami wymagań w sprawie jakości powietrza (dotyczących pyłu PM₁₀ i NO₂), które mają bardzo negatywny wpływ na zdrowie ludzi i na środowisko. Celem jest przedsięwzięcie odpowiednich środków, które zapewnią przestrzeganie norm we wszystkich strefach.

— Determinantą przyszłych działań w zakresie ochrony środowiska będą polityka klimatyczna i procesy adaptacji do zmian klimatu oraz sposób wdrożenia pakietu Clean Energy for All Europeans realizowane przez poszczególne kraje.

— Propozycje przedstawione przez Komisję Europejską w listopadzie 2016 r. pod nazwą Pakietu zimowego dodatkowo zaostrzają ramy polityki klimatyczno-energetycznej w perspektywie roku 2030, m.in. wprowadzając propozycję limitu 550 kg CO₂ na 1 MWh, które mogą emitować elektrownie opalane paliwami kopalnymi, jeżeli chcą uczestniczyć w rynku mocy. Od 17 sierpnia 2021 r. wchodzi nowe, obniżone limity emisyjne dla emitowanych zanieczyszczeń, w tym nowa grupa związków objęta limitami bądź obowiązkiem monitoringu. Podjęte więc muszą być działania modernizacyjne proporcjonalne do nowych wymogów. Dodatkowo na skutek działań regulacyjnych w ramach europejskiego systemu handlu emisjami (EU ETS) od początku 2018 r. istotnie podrożały uprawnienia do emisji CO₂. Zasadniczym wyzwaniem, przed którym staje obecnie Polska gospodarka, jest restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego i perspektywa jego funkcjonowania w powiązaniu z transformacją energetyki konwencjonalnej ku mniej emisyjnej. Jest to obecnie strategiczny obszar decyzyjny, mający

wpływ na pozycję konkurencyjną całej gospodarki i pociągający za sobą szereg ryzyk niezależnie od przyjętego scenariusza¹⁰.

— W trakcie grudniowego szczytu COP24 w Katowicach planowane jest przyjęcie pełnego pakietu wdrażającego Porozumienie paryskie, które jest pierwszą w historii międzynarodową umową zobowiązującą wszystkie państwa świata do działań na rzecz ochrony klimatu. Pakiet wdrażający umożliwi realizację Porozumienia w praktyce. Tym samym zostaną wyznaczone kierunki prowadzenia światowej polityki klimatyczno-energetycznej na kolejne lata. Odpowiedź Unii Europejskiej na zagrożenia wynikające ze zmian klimatu zawierają dokumenty unijne, jak i przygotowywane dla Komisji Europejskiej opracowania eksperckie, w szczególności raporty Europejskiej Agencji Środowiska (EEA), które zarówno definiują potencjalne zagrożenia, jak i wskazują kierunki mitygacji oraz adaptacji do tych zmian¹¹.

— Pochodną tych działań są zagadnienia wrażliwości obszarów miejskich na zmiany klimatu, które znajdują się w licznych dokumentach strategicznych Unii Europejskiej. Wyzwania w tym zakresie zostały zapisane również w dokumencie pn. Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (SPA 2020)¹², przygotowanym przez Ministerstwo Środowiska i przyjętym przez Radę Ministrów w 2013 r. Dokument SPA 2020 wskazuje cele i kierunki działań adaptacyjnych, które należy podjąć w najbardziej wrażliwych sektorach i obszarach w okresie do 2020 r. Miasta i obszary zurbanizowane zostały wskazane w tym dokumencie jako obszary wrażliwe, co więcej, same miasta w swojej strukturze przestrzenno-funkcjonalnej zawierają również inne sektory i obszary wrażliwe wymienione w tym dokumencie. Miasta świadome tych wyzwań podejmują pilotażowe działania zwiększające ich odporność na zmiany klimatu, korzystając ze środków programu „Horyzont 2020”. We Wrocławiu – w ramach Green cities for Climate and Water Resilience, Sustainable Economic Growth, Health Citizens and Environment – realizowany jest projekt oaz zieleni, GROW Green. Dotyczy on opracowania rozwiązań opartych na tzw. świadczeniach ekosystemów, umożliwiających lokalne zagospodarowanie i wykorzystanie wód opadowych czy stworzenie oaz zieleni. Mają one dawać schronienie przed upałem, zapewniać zacienienie i powodować lokalne obniżenie temperatury. W skład konsorcjum projektowego weszło 23 partnerów z dziewięciu innych państw, w tym miasta takie jak Manchester (Wielka Brytania), Valencia (Hiszpania), Wuhan (Chiny), Lille (Francja), Zadar (Chorwacja) oraz Modena (Włochy)¹³. Poznań realizuje program zielonej infrastruktury – „CONNECTING” (COproduction with Nature for City Transitioning, Innovation and Governance), który zakłada upowszechnienie w miastach rozwiązań inspirowanych przez naturę (*nature-based solutions*)¹⁴. Dzięki nim, mimo negatywnych skutków zmian klimatu, miasta mają się rozwijać w sposób zrównoważony, a jakość życia mieszkańców – poprawiać.

— **Problematyka zagrożeń środowiskowych związanych ze zmianami klimatu, które mają szczególny wymiar w obszarach zurbanizowanych, stanowi jeden z ważniejszych wątków polityki unijnej adresowanej do miast europejskich.**

— Równie ważnym obszarem wyzwań jest wprowadzenie zasad gospodarki obiegu zamkniętego. Skuteczne wdrożenie tego modelu gospodarki będzie pociągało za sobą konieczność wprowadzenia wielu zmian o charakterze technicznym (nowe technologie i instalacje przetwarzania odpadów), legislacyjnym (przepisy umożliwiające kwalifikację odpadów na surowce, półprodukty) oraz organizacyjnym (wprowadzenie zasad logistyki zwrotnej, nowe łańcuchy korzyści, modele biznesowe). Przekształcenie krajowej gospodarki z modelu liniowego w obiegowy daje okazję, aby ją zasadniczo przemodelować i sprawić, aby była bardziej zrównoważona i konkurencyjna. Pobudzi to inwestycje oraz przyniesie krótko- i długoterminowe korzyści dla gospodarki, środowiska i obywateli. Gospodarka Polski jest jedną z najmniej efektywnych w Unii Europejskiej pod względem oszczędności zasobów

10 *Risks Associated with the Decarbonisation of the Polish Power Sector*, Jan Witajewski-Baltvilks (ed.), IBS Research REPORT 05/2018, November 2018.

11 *EEA Report No 2/2012: Urban adaptation to climate change in Europe Challenges and opportunities for cities together with supportive national and European policies*, <http://www.eea.europa.eu/publications/urban-adaptation-to-climatechange>.

12 Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, październik 2013, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_10/.

13 <https://www.wroclaw.pl/growgreen/>.

14 <https://connectingnature.eu/poznan>.

i energii. Zużycie krajowych zasobów na głowę mieszkańca wzrasta od początku XXI w. i osiągnęło 20,7 tony na mieszkańca, choć w 2014 r. spadło do 17,2 tony. Dla porównania średnia w Unii Europejskiej to 14,5 tony. Te tendencje są zarówno wyzwaniem, jak i dużą szansą ekonomiczną dla Polski. W 2015 r. minister gospodarki i rozwoju powołał zespół składający się z przedstawicieli wielu zainteresowanych stron, którego zadaniem jest opracowanie planu działania na rzecz rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym. Ponadto proces przejścia do bardziej efektywnego wykorzystywania zasobów w gospodarce będzie wymagać długoterminowych innowacji w całym systemie oraz znaczącego zwiększenia strumienia odpadów podlegającego recyklingowi. Wprowadzanie innowacji ekologicznych (ekoinnowacji) powinno być postrzegane jako szansa gospodarcza, a nie jako koszt — szczególnie w sektorze prywatnym, któremu władze publiczne powinny zapewnić w tym względzie dalsze zachęty i wsparcie. Ekoinnowacja odnosi się do wszystkich form innowacji – technicznych i pozatechnicznych, nowych produktów i usług oraz nowych praktyk biznesowych – które stanowią szanse dla przedsiębiorstw i zapewniają korzyści dla środowiska, zapobiegając negatywnym oddziaływaniom lub ograniczając je, bądź też optymalizując wykorzystanie zasobów (w tym zużycie energii). Ekoinnowacja wiąże się ściśle z rozwojem i zastosowaniem technologii środowiskowych, a także z pojęciami ekoefektywności i ekoprzemysłu. Ogólnym jej celem jest przyczynienie się do stworzenia modeli bardziej zrównoważonej produkcji i konsumpcji¹⁵.

— Niestety, Polska znajduje się wśród państw, które od 2010 r. stale zajmują bardzo niskie miejsca w europejskim rankingu ekoinnowacji. W edycji z 2017 r. wyprzedzamy jedynie Cypr i Bułgarię, z wynikiem znacznie niższym niż średnia UE (59 na 100)¹⁶. Najważniejszymi ekonomicznymi barierami stojącymi przed przedsiębiorstwami, które wdrażają ekoinnowacje, są: brak funduszy, trudny dostęp do kapitału, względnie wysoki koszt ekoinnowacyjnych technologii, niepewny popyt na rynku i niepewny zwrot z inwestycji, brak zachęt gospodarczych i podatkowych oraz rosnąca konkurencja.

— Realizacja wyzwań środowiskowych w perspektywie następnych lat będzie generować znaczące zapotrzebowanie na środki finansowe zarówno w układzie dotacyjnym, jak i poprzez mobilizację środków prywatnych w ramach mechanizmów zwrotnych. Nie mniej istotnym zagadnieniem, które kładzie się cieniem na dotychczasowych działaniach podejmowanych na rzecz środowiska oraz skutkuje niskim poziomem ekoinnowacji, jest przewyższenie systemowej słabości w zarządzaniu i ochronie zasobów środowiska. Jest to wynikiem znacznego rozproszenia decyzyjnego usankcjonowanego w krajowym systemie prawnym oraz dominacji paradygmatu rozdziału środków dotacyjnych na podstawie deklarowanych przez wnioskodawców (z dominującym udziałem przedsiębiorstw) wskaźników efektów środowiskowych. Niezbędne, i od wielu lat postulowane, zmiany w tym obszarze zostały zdefiniowane w projekcie Polityki ekologicznej państwa (PEP 2030)¹⁷ w ramach kierunku interwencji: Usprawnienie systemu kontroli i zarządzania ochroną środowiska oraz doskonalenie systemu finansowania. Wskazano również na konieczność opracowania narzędzi, dzięki którym możliwe będzie:

- dokonanie bieżącej oceny efektywności i skuteczności udzielanej pomocy (przy wykorzystywaniu tych samych wskaźników osiągnięcia efektu ekologicznego) bez względu na podmiot, który uczestniczy w realizacji przedsięwzięcia,
- bieżące zidentyfikowanie wszystkich znaczących przedsięwzięć środowiskowych realizowanych z udziałem środków publicznych niezależnie od tego, z jakich źródeł i przez jaki podmiot dane przedsięwzięcie jest realizowane,
- bieżąca koordynacja priorytetów inwestycyjnych w obszarze ochrony środowiska,
- ułatwienie realizacji projektów zintegrowanych.

1.2. Opis rozwiązań z zakresu EPS 2021–2027 i ich możliwych konsekwencji

— W perspektywie budżetowej 2021–2027 na szczególną uwagę zasługuje zasadnicza zmiana paradygmatu polegająca na koncentracji celów i środków wokół kluczowych wyzwań środowiskowych dla Europy. Ponadto art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że wymogi ochrony środowiska muszą być brane

¹⁵ G. Karmowska, M. Marciniak, *Analiza i ocena poziomu ekoinnowacji w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2016, nr 449.

¹⁶ https://ec.europa.eu/environment/ecoap/indicators/index_en.

¹⁷ Polityka ekologiczna państwa 2030, projekt Ministerstwa Środowiska z dnia 11 lipca 2018 r.

pod uwagę przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, co zostało uwzględnione w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego¹⁸. Cele funduszy powinny być osiąganymi w zgodzie z założeniami koncepcyjnymi dotyczącymi zrównoważonego rozwoju oraz unijnym wspieraniem celu zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, zgodnie z art. 11 i art. 191 ust. 1 TFUE, z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci”.

— Postulowane jest zapewnienie znacząco większych środków na ochronę klimatu i środowiska ze względu na postępujące negatywne zmiany klimatu. Jako istotne wskazuje się również rozszerzenie skali inwestycji w materiał- oraz energooszczędne procesy gospodarowania (przemysł, odnawialna energetyka, rolnictwo).

— W wyniku analizy poniższych projektów rozporządzeń:

1. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności {SEC(2018) 268 final} – {SWD(2018) 282 final} – {SWD(2018) 283 final}, Strasburg, dnia 29.5.2018 COM(2018) 372 final 2018/0197 (COD),
2. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności – 2018/0197 (COD),
3. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, Strasburg, dnia 29.5.2018 COM(2018) 375 final 2018/0196 (COD), tzw. rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów,
4. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego {SEC(2018) 268 final} – {SWD(2018) 282 final} – {SWD(2018) 283 final}, Strasburg, dnia 29.5.2018 COM(2018) 374 final 2018/0199 (COD),
5. Aneks 2 Załącznik do wniosku dotyczącego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności {SEC(2018) 268 final} – {SWD(2018) 282 final} – {SWD(2018) 283 final}, Strasburg, dnia 29.5.2018 COM(2018) 372 final

zidentyfikowano wybrane, kluczowe rozwiązania, których wprowadzenie będzie powodować wiele konsekwencji.

Koncentracja tematyczna

— W celu dalszego zapewnienia odpowiedniej masy krytycznej inwestycji (mimo zmniejszenia budżetu, w ramach rozporządzenia w sprawie EFRR i Funduszu Spójności) wymogi w zakresie koncentracji tematycznej zostały podtrzymane. Większość (65% do 85%) środków będzie przeznaczana na realizację tych celów polityki, które mają najwyższą wartość dodaną i najbardziej przyczyniają się do realizacji priorytetów UE, tj.:

- cel polityki 1 (CP 1): „Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej”,
- cel polityki 2 (CP 2): „Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem”¹⁹.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, Strasburg, dnia 29.5.2018 COM(2018) 375 final 2018/0196 (COD).

¹⁹ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności {SEC(2018) 268 final} – {SWD(2018) 282 final} – {SWD(2018) 283 final}, COM(2018) 372 final 2018/0197 (COD), Strasburg, dnia 29.5.2018.

Realizacja tego celu będzie osiągnięta poprzez:

- (i) promowanie środków na rzecz efektywności energetycznej,
- (ii) promowanie odnawialnych źródeł energii,
- (iii) rozwój inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania na szczeblu lokalnym,
- (iv) wspieranie działań w zakresie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i odporności na klęski żywiołowe,
- (v) wspieranie zrównoważonej gospodarki wodnej,
- (vi) wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym,
- (vii) sprzyjanie bioróżnorodności i rozwojowi zielonej infrastruktury w środowisku miejskim oraz zmniejszanie zanieczyszczenia²⁰.

Możliwa konsekwencja: Oba cele polityki, a w szczególności CP 2, będą wiązały się z koniecznością przyjęcia przez Polskę szeregu rozwiązań prawnych oraz organizacyjnych. Dotyczy to w szczególności poprawy efektywności energetycznej, udziału odnawialnych źródeł w miksie energetycznym, zapewnienia prawnych i technicznych warunków rozwoju inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania na szczeblu lokalnym. W świetle zapisów opublikowanej Polityki energetycznej państwa (PEP 2040) ten obszar interwencji będzie wymagał dodatkowych negocjacji oraz doprecyzowania w zakresie oczekiwanych wskaźników. Powiązaniem zagadnieniem są procesy adaptacji do zmiany klimatu, ograniczenia ryzyka i zwiększanie odporności na klęski żywiołowe. Dokumenty w tym zakresie nie zostały jeszcze opublikowane.

Podział okresu programowania

Okresy wydatkowania środków w ramach programów EFRR, EFS+ i Fundusz Spójności zostaną podzielone na dwa etapy, tj.: etap I – pięć lat (2021–2025) i etap II – pozostałe dwa lata. Pozostałe dwa lata zostaną rozplanowane na podstawie wniosków z przeglądu śródkosowego w zakresie zasadności kontynuacji pierwotnie wyznaczonych priorytetów i celów programu, zmian w sytuacji społeczno-gospodarczej, nowych wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów (CSR).

Możliwa konsekwencja: Wprowadzenie takiego mechanizmu programowania będzie miało szczególnie istotny wpływ na sposób planowania oraz definiowania wskaźników potwierdzających skuteczność interwencji w zakresie projektów środowiskowych. Z jednej strony należy oczekiwać realizacji dużych przedsięwzięć przynoszących wymierne efekty środowiskowe, z drugiej strony tego typu projekty, wymagające zwykle dłuższej procedury ich kontraktacji i posiadające bardziej złożone harmonogramy działań, mogą nie wpisać się w zaproponowany model 5 + 2. Tym samym może się okazać, że zwłaszcza w odniesieniu do projektów zwiększania odporności terenów zurbanizowanych na zmiany klimatu będą podejmowane tylko działania fragmentaryczne o ograniczonej skuteczności.

Zarządzanie dzielone i partnerstwo

W rozdziale Tytuł I: Cele i ogólne wsparcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, określono podstawę dla silnego nacisku na zarządzanie dzielone i partnerstwo – motyw ten powtarza się we wszystkich rozporządzeniach. Art. 5 określa podstawę zarządzania dzielonego, a art. 6 definiuje partnerstwa z władzami lokalnymi i regionalnymi, władzami miast, organami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi, społeczeństwem obywatelskim, organizacjami promującymi włączenie społeczne, prawa podstawowe, równouprawnienie płci, niedyskryminację oraz prawa osób niepełnosprawnych.

Możliwa konsekwencja: Wprowadzenie mechanizmu zarządzania dzielonego i partnerstwa może korzystnie stymulować realizację złożonych projektów prowadzących do poprawy wybranych aspektów środowiskowych.

²⁰ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności – 2018/0197 (COD).

Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje również zapis mówiący o elastycznym podejściu „do łączenia dotacji z instrumentami finansowymi” (*Flexibility is proposed for the combination of grants with financial instruments*). Nabiera to szczególnie istotnego znaczenia w przypadku przedsięwzięć prowadzących do likwidacji np. bomb ekologicznych lub innych form degradacji środowiska, które ze względu na zasięg oddziaływania lub specyfikę (np. emisje wtórne) nie mogły być skutecznie realizowane. Wynika to zarówno z ograniczeń formalnych (rozmyta odpowiedzialność za skutki zaprzestanej działalności przemysłowej), finansowych (złożony montaż finansowy), jak i bariery dużego rozproszenia decyzyjnego, z którym mamy do czynienia w krajowym systemie prawnym.

Zarządzanie i kontrola

— W Tytule VI: Zarządzanie i kontrola rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja, poprzez sformułowanie wymogów kwalifikowalności, kierunkuje wsparcie tylko na działania wysokiej jakości, które najlepiej przyczyniają się do realizacji uzgodnionych celów i charakteryzują się dobrym stosunkiem kosztów do korzyści. Zaproponowano również systematyczną kontrolę, czy dana operacja jest zrównoważona pod względem finansowym i czy jej kontrola wpływu na środowisko opiera się na najnowszych wymogach.

Możliwa konsekwencja: Wysoka jakość przedsięwzięć realizowanych przy wsparciu środków dotacyjnych jest regularnie podnoszona. O ile ocena racjonalności kosztów danego przedsięwzięcia nie budzi wątpliwości, o tyle dyskusyjny i niedookreślony jest mechanizm kontroli wpływu na środowisko w oparciu o najnowsze wymogi. Brak jest wskazania, jak ten mechanizm zostanie zaimplementowany i jakie skutki będzie wywoływał w przypadku stwierdzonej rozbieżności pomiędzy wskaźnikami określonymi na etapie aplikowania (i pozytywnie ocenionymi) a ewentualnymi nowymi wymaganiami. Realizacja projektów wprowadzających innowacyjne produkty, testujących nowe rozwiązania, może być narażona na dodatkowe ryzyko nieosiągnięcia założonych celów ze względu na trwający wyścig technologiczny i całkiem realne pojawienie się konkurencyjnych rozwiązań. W takich obszarach jak chemiczna sekwestracja CO₂, zastosowanie ogniw wodorowych, magazynowanie energii czy identyfikacja i techniki usuwania substancji specyficznych trwa obecnie technologiczny wyścig. Z drugiej strony można oczekiwać, że ze względu na koncentrację tematyczną ograniczone zostaną przypadki równoległego prowadzenia badań nad analogicznymi rozwiązaniami, co jest obecnie możliwe pomimo obowiązku przeprowadzania analizy rynkowej, screeningu technologicznego i przedstawiania przez wnioskodawców analizy czystości patentowej. Obecnie zwłaszcza przełomowe osiągnięcia nie są patentowane, co zapewnia ich twórcom przewagę rynkową, której nie chcą utracić, uczestnicząc w procesie formułowania ochrony praw intelektualnych. Analogiczna sytuacja może dotyczyć projektów ukierunkowanych na przeciwdziałanie zmianom klimatu. Wiedza o dynamice oraz krótko- i długoterminowych skutkach tego procesu jest na bieżąco weryfikowana. Reasumując, stosowanie tego mechanizmu powinno zostać szczegółowo opisane wraz ze wskazaniem warunków wykluczających. Należy tutaj wyraźnie rozróżnić oczywiste przypadki celowego wnioskowania o dotację na realizację przedsięwzięć, których rezultaty będą negatywnie oddziaływały na środowisko, np. poprzez pomijanie tzw. analizy skumulowanych efektów lub „usuwanie” zanieczyszczeń z jednego strumienia i przenoszenie do innego przy jednoczesnym wywołaniu (bezpośredniej lub pośredniej) presji na inne komponenty środowiska. Pomocnym rozwiązaniem może być tutaj stosowanie przy ocenie projektów, jako jednego z kryteriów, wyników analizy cyklu życia (*life cycle assessment*), która przy właściwie zdefiniowanym modelu pozwala na identyfikację całego łańcucha oddziaływań, w tym wartościowanie śladu środowiskowego (*environmental footprint*). Wprowadzenie tego typu zmian może skutkować dodatkowymi obciążeniami wnioskodawców, a tym samym być sprzeczne z postulatami KE w zakresie dalszego upraszczania procedur. Ten element powinien zatem zostać doprecyzowany i szczegółowo przeanalizowany również pod względem skutków prawnych, w dalszym toku negocjacji.

Polityka klimatyczna

— W kolejnej perspektywie budżetowej wydatki na realizację celów klimatycznych mają sięgnąć 25%. W odniesieniu do operacji wspieranych z EFRR oczekuje się, że będzie to 30% całkowitej puli środków EFRR, natomiast w odniesieniu do operacji wspieranych z Funduszu Spójności będzie to 37% całkowitej puli środków przeznaczonych na realizację celów klimatycznych. Ponadto państwa członkowskie powinny uwzględnić treść swoich

projektów planów krajowych w zakresie energii i klimatu, które mają opracować w myśl rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną²¹, a także wynik procesu prowadzącego do wydania zaleceń Unii dotyczących tych planów w odniesieniu do ich programów i potrzeb finansowych związanych z inwestycjami w technologie niskoemisyjne.

Możliwa konsekwencja: Postawienie takich limitów finansowych jest pochodną przyjętej koncentracji tematycznej. Niemniej przy braku jednoznacznych kryteriów może tutaj dochodzić do przypadków wspierania przedsięwzięć, które jedynie pośrednio realizują założone cele, a główną motywacją będzie wydatkowanie środków w danej osi.

Europejska inicjatywa miejska (EIM)

— W treści wniosku wprowadzającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności²² Komisja proponuje intensyfikację działań służących zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich poprzez ustanowienie Europejskiej inicjatywy miejskiej realizowanej w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego (art. 10 Europejska inicjatywa miejska). Inicjatywa ta powinna obejmować wszystkie obszary miejskie i wspierać Program rozwoju miast w Unii Europejskiej.

— EIM składa się z niżej wymienionych trzech części, z których wszystkie odnoszą się do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich:

- a) wspieranie budowania potencjału,
- b) wspieranie innowacyjnych działań,
- c) wspieranie wiedzy, opracowywanie polityki i działań komunikacyjnych.

— Na wniosek jednego lub większej liczby państw członkowskich Europejska inicjatywa miejska może również wspierać współpracę międzyrządową w zakresie zagadnień miejskich.

— Należy mieć na uwadze, że budżet na realizację EIM będzie pochodził ze środków EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności. Ten mechanizm będzie wdrażany w drodze zarządzania bezpośredniego lub pośredniego.

Możliwa konsekwencja: Wdrożenie odpowiedniego narzędzia wspierającego działania naprawcze i dostosowawcze obszarów miejskich, np. w ramach planów adaptacji do zmian klimatu, jest oczekiwanym i niezbędnym rozwiązaniem dającym możliwość prowadzenia skutecznej interwencji. Jest to korzystne rozwiązanie uwzględniające specyfikę miast i wielodzielzinowej natury problemów, z którymi się borykają. Tego typu działania są zwykle trudne do sklasyfikowania i nie mieszczą się w ramach obecnie funkcjonujących schematów finansowania, tj. modelu, w którym środki na rozwiązanie istotnych dla miast problemów, poprzez ich znaczne rozproszenie, były niedostępne lub wymagały bardzo złożonych montażu finansowych z realnym zagrożeniem „złamania” tzw. efektu zachęty.

Wyłączenia blokowe w EFRR i Funduszu Spójności

— W art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności zdefiniowano obszary tematyczne/cele wyłączone z zakresu wsparcia EFRR i Funduszu Spójności, tj.:

- a) likwidacja lub budowa elektrowni jądrowych,

²¹ Rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną, zmieniające dyrektywę 94/22/WE, dyrektywę 98/70/WE, dyrektywę 2009/31/WE, rozporządzenie (WE) nr 663/2009, rozporządzenie (WE) nr 715/2009, dyrektywę 2009/73/WE, dyrektywę Rady 2009/119/WE, dyrektywę 2010/31/UE, dyrektywę 2012/27/UE, dyrektywę 2013/30/UE i dyrektywę Rady (UE) 2015/652 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 525/2013, (COM(2016) 759 final/2 – 2016/0375 (COD)).

²² Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności {SEC(2018) 268 final} – {SWD(2018) 282 final} – {SWD(2018) 283 final}, Strasburg, dnia 29.5.2018 COM(2018) 372 final 2018/0197 (COD).

- b) inwestycje służące redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady,
- c) wytwarzanie, przetwórstwo i wprowadzanie do obrotu tytoniu i wyrobów tytoniowych,
- d) przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 pkt. 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014²⁵,
- e) inwestycje w infrastrukturę portów lotniczych, z wyjątkiem regionów najbardziej oddalonych,
- f) inwestycje trwałego składowania odpadów,
- g) inwestycje w instalacje przetwarzania odpadów resztkowych,
- h) inwestycje w zakresie produkcji, przetwarzania, dystrybucji, składowania lub spalania paliw kopalnych, z wyjątkiem inwestycji związanych z czystymi ekologicznie pojazdami w rozumieniu art. 4 dyrektywy 2009/33/WE Parlamentu Europejskiego i Rady²³.

Możliwa konsekwencja: Wyłączenia blokowe są instrumentem zabezpieczającym podatników europejskich przed wspieraniem przedsięwzięć, które są sprzeczne z celami polityki unijnej. Zainicjowany proces dekarbonizacji co do zasady eliminuje możliwość wspierania inwestycji związanych m.in. ze spalaniem paliw kopalnych, produkcją, dystrybucją i magazynowaniem energii z paliw kopalnych, w tym gazu, oraz inwestycji realizowanych w instalacjach objętych EU ETS. Jest to szczególnie niekorzystna sytuacja dla krajów, które stoją przed koniecznością przeprowadzenia bardzo kosztownego procesu transformacji energetycznej. Polska jest niewątpliwie krajem, który będzie musiał w tym zakresie ponieść największe koszty również w wymiarze społecznym. Intencją Komisji jest łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków tych procesów w ramach inicjatywy Coal Regions in Transition oraz utworzenie funduszu wsparcia przeznaczonego dla regionów górniczych. Równie istotnym problemem jest wyłączenie wsparcia dla niskoemisyjnych źródeł wytwórczych, w tym źródeł wysokosprawnej kogeneracji, opartych na paliwach kopalnych decydujących o stabilności systemu energetycznego przy rosnącym udziale odnawialnych źródeł energii w miksie energetycznym. Uzasadnionym postulatem na kolejnych etapach negocjacji jest uwzględnienie w projektach rozporządzeń możliwości wspierania inwestycji w niskoemisyjne i elastyczne źródła wytwórcze, takie jak np. wysokosprawna kogeneracja oparta na paliwach kopalnych, w szczególności gazie ziemnym, w tym rozwijanie czystych technologii węglowych prowadzących do procesowania węgla (zgazowanie, piroliza, uwodornianie, czy też współspalanie z innymi paliwami) oraz wykorzystania potencjału wytwarzania energii poprzez ujmowanie metanu czy geotermii wód kopalnianych. Polska, poczynając od 2003 r., systematycznie ograniczała pomoc publiczną na wsparcie tzw. sektorów schyłkowych poprzez „przesuwanie” środków z pomocy sektorowej na instrumenty wspomagające realizację celów horyzontalnych, w tym na politykę spójności. Sektor górnictwa węglowego już od 2004 r. został wyłączony ze wsparcia z pominięciem wsparcia na likwidację nierentownych kopalń zgodnie z zapisami decyzji Rady Europejskiej²⁴. Niemniej pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcom działającym w sektorach uznanych za wrażliwe (hutnictwo żelaza i stali, sektory: motoryzacyjny, węglowy, stoczniowy, transportowy, włókien syntetycznych, rolny, rybołówstwa i rybactwa) jest nadal dopuszczalna w sytuacji, gdy może wpłynąć na przyspieszenie niezbędnych zmian, rozwój określonych sektorów lub też przywraca ich długookresowe funkcjonowanie, jak również łagodzi społeczne i gospodarcze koszty zmian w tych sektorach. Mając jednak na uwadze cele polityki dekarbonizacji UE i uruchomione procesy dostosowawcze, przed którymi stoi krajowy sektor paliwowo-energetyczny, powyższy katalog interwencji może wpłynąć na minimalizowanie skutków tych działań i tym samym wpisuje się w kryterium dopuszczające możliwość udzielenia pomocy publicznej. Doprecyzowania wymaga ponadto zakres przedmiotowy wyłączenia dotyczącego inwestycji w instalacje przetwarzania odpadów resztkowych. Brak interpretacji przedmiotu tego wyłączenia może stanowić barierę we wprowadzaniu zasad gospodarki cyrkularnej, w tym zwiększenia poziomów recyklingu oraz zmniejszenia ilości odpadów składowanych.

Wspólne wskaźniki dla celów środowiskowych i klimatycznych

— W ramach rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (Tytuł I Cele i ogólne zasady dotyczące wsparcia) Komisja Europejska wskazuje państwom członkowskim obowiązek ustanowienia na potrzeby każdego programu

²³ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności – 2018/0197 (COD).

²⁴ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE).

tw. ram wykonania obejmujących wszystkie wskaźniki, cele pośrednie i cele końcowe, konieczne do monitorowania i oceny wyników programu i informowania na ich temat. Państwa członkowskie dostarczają informacje na temat wsparcia celów dotyczących środowiska i klimatu z wykorzystaniem metodyki opartej na rodzajach interwencji w odniesieniu do każdego funduszu. Metodyka ta obejmuje przypisywanie konkretnej wagi udzielonemu wsparciu na poziomie odzwierciedlającym stopień, w jakim wsparcie takie przyczynia się do osiągnięcia celów środowiskowych i klimatycznych. W przypadku EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności przypisywana waga powinna być związana z wymiarem i kodem rodzaju interwencji określonym w załączniku I. Oczekiwane jest większe ukierunkowanie na rezultaty dzięki określeniu listy wspólnych wskaźników kluczowych. W celu zapewnienia spójnego monitorowania postępów w rozporządzeniu udoskonalono wspólny zestaw wskaźników, dodając po raz pierwszy wspólny zestaw wskaźników rezultatu. Umożliwią one regularne przedstawianie wyników na platformie otwartych danych i porównanie postępów różnych programów i państw członkowskich. Ich analiza i cykliczny przegląd posłużą również do dyskusji nad wynikami oraz oceny opartej na faktach (*evidence-based approach*), a także ułatwią śledzenie wypełnienia obowiązków związanych z przepisami UE. Państwa członkowskie powinny regularnie przekazywać Komisji informacje o poczynionych postępach, stosując wspólne wskaźniki produktu i rezultatu określone w załączniku I. Na podstawie informacji przekazywanych przez państwa członkowskie Komisja powinna informować o postępach w osiąganiu konkretnych celów przez cały okres programowania, opierając się na podstawowym zestawie wskaźników określonych w załączniku II.

Możliwa konsekwencja: Poszczególne wskaźniki powinny być bardzo precyzyjnie zdefiniowane, jednoznaczne w interpretacji, posiadać przypisane jednostki miary i możliwe do agregowania z poziomu projektów na poziom programów operacyjnych i celów polityki spójności, a ich pomiar nie powinien stanowić nadmiernego obciążenia dla beneficjentów. Ponadto wskaźniki dla podobnych działań w ramach poszczególnych celów polityk powinny być określone jednolicie i spójnie. Zaproponowana w aneksach nr I i II do projektu rozporządzenia dotyczącego EFRR i Funduszu Spójności lista wskaźników, z uwagi na brak definicji i miar, daje zbyt szerokie pole interpretacyjne. W świetle oceny *ex post* poprzednich i oceny *ex ante* aktualnego okresu programowania należy mieć również na uwadze tzw. pułapkę projektów prośrodowiskowych, których ocena skuteczności realizowana wyłącznie w oparciu o wskaźniki produktu i rezultatu powoduje administracyjną skłonność do kierunkowania wsparcia na te rozwiązania i obszary, które najlepiej wpisują się w ten schemat, pomijając z zasady jakościowy wymiar tej oceny, celowości zastosowanych rozwiązań (często rozwiązania alternatywne pozwalają na uzyskiwanie takich samych lub jakościowo lepszych, trwalszych rezultatów), kosztu uzyskiwanego jednostkowego efektu ekologicznego, czy też osiąganego skumulowanego efektu interwencji w ramach danej osi. Te zagadnienia były już identyfikowane w ramach oceny poprzedniego okresu programowania 2007–2013²⁵.

Wieloletnie strategie inwestycyjne

— Na poziomie Unii Europejskiej semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej zapewnia ramy dla określania krajowych priorytetów w zakresie reform oraz monitorowania ich realizacji. W celu wspierania tych priorytetów państwa członkowskie zostały zobowiązane do opracowania krajowych wieloletnich strategii inwestycyjnych. Strategie te powinny być przedstawiane wraz z rocznymi krajowymi programami reform jako sposób na określenie i koordynowanie priorytetowych projektów inwestycyjnych, które mają być wspierane ze środków krajowych i unijnych. Mają również pomóc w wykorzystywaniu unijnego finansowania w spójny sposób oraz maksymalizowaniu wartości dodanej wsparcia finansowego otrzymywanego za pośrednictwem funduszy, Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji oraz InvestEU.

Możliwa konsekwencja: Obecnie brak jest krajowych wieloletnich strategii inwestycyjnych, w tym uwzględniających problematykę ochrony środowiska. Wyznaczone kierunki zmian, określone w Polityce ekologicznej państwa (PEP 2030), projekcie Polityki energetycznej państwa (PEP 2040) oraz oczekiwanym i ogłoszonym przez Ministerstwo Energii dokumencie pn. Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, mogą stanowić niewątpliwie bazę do opracowania takich strategii. Kluczowym zadaniem będzie uwzględnienie w ich ramach uzgodnionych w toku dalszych negocjacji z Komisją szczegółowych ram finansowania. Ważną determinantą strategii dotyczącej działań na rzecz adaptacji do zmian klimatu będą ustalenia poczynione podczas COP 24 w Katowicach.

25 Wpływ polityki spójności 2007–2013 na środowisko naturalne – raport FUNDEKO Korbel, Krok-Baściuk Sp. J.

Monitorowanie, ocena, informacje i komunikacja

— Niezależnie od przyjętych kierunków interwencji kluczową rolę odgrywa mechanizm potwierdzający skuteczność tych działań. Dzięki danym elektronicznym możliwe jest zarówno uproszczenie, jak i przejrzystość. W programach funkcjonujących w bieżącej perspektywie na lata 2014–2020 wymagany był system elektronicznej wymiany danych między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi oraz między różnymi organami w ramach systemu zarządzania i kontroli. Wymóg ten zostaje utrzymany i rozwinięty w odniesieniu do pewnych aspektów gromadzenia danych. Wszystkie dane niezbędne do monitorowania postępów w realizacji działań, w tym rezultatów i wyników programów, będą obecnie przekazywane drogą elektroniczną co dwa miesiące, co oznacza, że otwarta platforma danych będzie aktualizowana niemal w czasie rzeczywistym. Położono większą wagę na rolę komitetów monitorujących w nadzorze nad wynikami programu i wszystkimi czynnikami mającymi wpływ na te wyniki. W celu zapewnienia przejrzystości dokumenty przedkładane komitetom monitorującym będą musiały być udostępniane publicznie.

— Dane dotyczące beneficjentów i operacji będą również podawane do wiadomości publicznej w formie elektronicznej na stronie internetowej prowadzonej przez instytucję zarządzającą.

Możliwa konsekwencja: W obszarze ochrony środowiska efekty interwencji powinny być odnoszone zarówno do wskaźników danego programu, jak i do postępów w realizacji celów środowiskowych. Bez spójnego systemu informacji o stanie środowiska będzie bardzo trudno udokumentować poprawę stanu powietrza, osiągnięcie dobrego stanu zasobów wodnych itd. Stąd tak ważnym wyzwaniem jest integracja i informatyzacja krajowego systemu informacji o stanie środowiska.

Edukacja ekologiczna oraz aktywność społeczna

— Inicjatywy opracowane przez państwa członkowskie jako inwestycje zaplanowane do wsparcia z EFRR powinny opierać się na strategiach rozwoju lokalnego lub terytorialnego. Dla celów zintegrowanych inwestycji terytorialnych i narzędzi terytorialnych opracowanych przez państwa członkowskie należy określić minimalne wymogi w odniesieniu do treści strategii terytorialnych. Aby lepiej zmobilizować potencjał na szczeblu lokalnym konieczne jest wzmocnienie i ułatwienie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Powinien on uwzględniać lokalne potrzeby i potencjał, a także istotne, charakterystyczne cechy społeczno-kulturowe; powinien również zapewnić zmiany strukturalne, budować potencjał społeczności i stymulować innowacje. Należy wzmocnić bliską współpracę oraz zintegrowane wykorzystanie funduszy ukierunkowane na realizację strategii rozwoju lokalnego.

Możliwa konsekwencja: Podkreślenie znaczenia procesów rozwoju lokalnego oraz konieczności angażowania w te procesy społeczności i szerokiej grupy interesariuszy wprost odnosi się do jednej z istotnych zasad zrównoważonego rozwoju, tj. zasady subsydiarności. Co do istoty należy upatrywać w tym pozytywnej motywacji lokalnych społeczności do rozwiązywania priorytetowych dla nich problemów, w tym środowiskowych, oraz podejmowania własnych zobowiązań w tym zakresie. Może to wyzwolić uśpiony potencjał budowy lokalnych systemów monitoringu jakości środowiska, zwiększenie aktywności obywateli w działaniach prośrodowiskowych oraz zapotrzebowanie na wiedzę ekologiczną i specjalistyczną.

Synergia z Programem działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)

— Celem zoptymalizowania wykorzystania funduszy wspierających inwestycje w ochronę środowiska Komisja dąży do zapewnienia synergii z Programem działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE), w szczególności za pomocą strategicznych projektów zintegrowanych realizowanych w ramach tego programu oraz strategicznych projektów przyrodniczych.

Możliwa konsekwencja: Będzie to wiązało się z koniecznością wprowadzenia zmian w systemie zarządzania funduszami oraz opracowania kryteriów oceny strategicznych projektów zintegrowanych realizowanych w ramach tego programu oraz strategicznych projektów przyrodniczych. Polska podejmuje od wielu lat działania prowadzące do poprawy bioróżnorodności w ramach Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności

biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020. Niemniej w świetle wyzwań nowego okresu programowania niezbędny jest przegląd i aktualizacja celów Programu.

1.3. Opis pożądaných szczegółowych kierunków interwencji

— Pożądane kierunki interwencji w przyszłym okresie programowania powinny w pierwszej kolejności koncentrować się na wyzwaniach strategicznych, przed którymi stoi Polska w najbliższych latach, z uwzględnieniem wyników oceny *ex post* obecnie realizowanej perspektywy. Część wyzwań ze względu na systemowy charakter będzie realizowana w formie rozwiązań legislacyjnych lub jako składowa innych przedsięwzięć. Poniżej podano wybrane, przykładowe kierunki interwencji oraz obszary tematyczne, które powinny przyczyniać się do poprawy poszczególnych komponentów środowiska oraz popytu na ekoinnowacje w Polsce.

1. Wprowadzenie rozwiązań dostosowawczych związanych z wyznaczonymi ramami polityki klimatyczno-energetycznej w perspektywie roku 2030 pod nazwą Pakietu zimowego

— Priorytetowym wsparciem w tym obszarze powinny zostać objęte następujące inwestycje:

- modernizacja indywidualnych źródeł ciepła,
- rozwój kogeneracji i sieci przesyłu ciepła/chłodu,
- zmniejszenie energochłonności budynków.

— Szczególnym wsparciem powinny zostać objęte przedsiębiorstwa w procesie dostosowania instalacji do konkluzji BAT oraz procesie przechodzenia na niskoemisyjne źródła energii. Ten proces będzie stopniowo realizowany, ale przy braku wsparcia zewnętrznego koszty transformacji będą przenoszone na odbiorców energii. Stąd też w obszarze badań i rozwoju ekoinnowacji rekomenduje się prowadzenie badań, rozwijanie i wdrażanie technologii w obszarach:

- wielkoskalowego magazynowania energii, w tym z wykorzystywaniem infrastruktury pokopalnianej – np. sztolbów (budowa elektrowni szczytowo-pompowych),
- magazynowania energii za pomocą sprężonego powietrza,
- wychwytywania, składowania i chemicznej utylizacji dwutlenku węgla (CCS, CCU),
- wytwarzania i pozyskiwania wodoru poprzez zgazowanie biomasy odpadowej oraz jej współzgazowanie z odpadami z górnictwa (pył węglowy, miął itp.) do gazu bogatego w wodór,
- ogniw paliwowych,
- technologii czystego węgla (wykorzystanie węgla do produkcji czystej energii elektrycznej, syntetycznych paliw oraz substancji chemicznych poprzez podziemne i nadziemne zgazowanie węgla),
- technologii wykorzystujących niekonwencjonalne surowce energetyczne, takie jak gaz łupkowy i metan pozyskiwany ze złóż węgla.

2. Poprawa wdrażania ramowej dyrektywy wodnej i realizacja inwestycji wymaganych do osiągnięcia celów i standardów określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, a także wprowadzenie rozwiązań zapewniających zagospodarowanie osadów ściekowych

— Wsparciem powinny zostać objęte przedsięwzięcia prowadzące do poprawy wdrażania ramowej dyrektywy wodnej, w szczególności w zakresie zarządzania zasobami wodnymi i strategicznego planowania projektów dotyczących żeglugi, hydroenergetyki, ochrony przeciwpowodziowej i wszelkich innych rodzajów działalności gospodarczej, które mogą mieć istotne negatywne skutki dla środowiska wodnego. Ważnym zadaniem jest również rozpoznanie zagrożeń i przyczyn zmian hydromorfologicznych zlewni przemysłowo-komunalnych oraz zaplanowanie działań naprawczych, które pozwolą na osiągnięcie celów środowiskowych dla tych części wód. Rozwijane powinny być również technologie zagospodarowania i przetwarzania (również termicznego) osadów ściekowych.

3. Poprawa wdrażania i egzekwowania standardów jakości powietrza oraz likwidacja źródeł niskiej emisji

— Niska emisja, pochodząca głównie z węgla oraz paliw niekwalifikowanych, w tym odpadów spalanych w nieefektywnych paleniskach domowych, stanowi istotny problem w skali kraju i może być ograniczona do

dozwolonych poziomów tylko poprzez centralnie skoordynowane, a lokalnie realizowane programy. Kluczowym zadaniem jest tutaj ustanowienie norm emisji dla indywidualnych kotłów węglowych. Skuteczność ograniczania niskiej emisji musi być poprawnie mierzona i efektywnie wykorzystywana do planowania i oceny skuteczności działań naprawczych. Stąd też spośród priorytetowych obszarów interwencji warto wymienić:

- rozwój Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) w zakresie pomiarów jakości powietrza oraz integracja tych systemów z innymi systemami pomiaru jakości powietrza,
- projektowanie i realizacja rozproszonych, współpracujących z państwowym monitoringiem, systemów opartych na certyfikacji i standaryzacji czujników typu *low cost*,
- prowadzenie i udostępnianie lokalnej społeczności wyników pomiarów jakości powietrza, uzupełniających w stosunku do systemu Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) w ramach tzw. monitoringu miejskich,
- realizacja przedsięwzięć z zakresu zrównoważonej mobilności miejskiej/ekologicznego transportu.

4. Wprowadzenie zasad gospodarki o obiegu zamkniętym

— Kluczowa jest realizacja i wdrożenie wyników pilotażowych projektów, prac badawczych, rozwojowych i innowacyjnych (B + R + I), służących transformacji polskiej gospodarki w kierunku modelu gospodarki o obiegu zamkniętym. Wsparciem powinny zostać objęte innowacje technologiczne i produktowe, ale także nowe rozwiązania systemowe, legislacyjne, organizacyjne, w tym logistyczne (logistyka zwrotna), finansowe i edukacyjne, uwzględniające łańcuch wartości i wszystkich interesariuszy. Przepływy te są ukierunkowane odwrotnie niż w tradycyjnie pojmowanej logistyce i obejmują procesy, urządzenia, infrastrukturę oraz technologie informatyczne i telekomunikacyjne. Priorytetowe przedsięwzięcia w tym obszarze wyzwań powinny dotyczyć poniższych zagadnień:

- bezodpadowe lub niskoodpadowe innowacyjne technologie produkcji/przetwarzania,
- metody, narzędzia, procesy i technologie ograniczające wytwarzanie odpadów poprzez wprowadzenie innowacyjnych materiałów,
- ograniczenie ilości wytwarzanych odpadów poprzez selektywne ich pozyskiwanie na etapie produkcji,
- minimalizacja powstawania ubocznych produktów spalania surowców energetycznych,
- inteligentne systemy transportowe obejmujące wyposażenie i organizację transportu na danym obszarze służące wdrażaniu modeli biznesowych sprzyjających „zamykaniu obiegu”, procesom ekologii czy logistyki zwrotnej.

5. Aktywne włączenie się w procesy dostosowawcze oraz przeciwdziałanie zmianom klimatu, w tym wdrażanie planów adaptacji do zmian klimatu

— Priorytetem w tym obszarze jest proekologiczne zarządzanie lokalnymi zasobami wodnymi, obejmujące także kształtowanie krajobrazów sprzyjających zatrzymaniu wody. Przedmiotem wsparcia powinny być objęte projekty dotyczące rozwoju systemów odprowadzania wód opadowych, w szczególności na obszarach miejskich zagrożonych podtopieniami. Środki finansowe powinny być przeznaczane przede wszystkim na:

- przedsięwzięcia zakładające w możliwie największym stopniu zagospodarowywanie wody w miejscu zaistnienia opadu lub w granicach aglomeracji oraz wdrożenie rozwiązań umożliwiających podczyszczenie ścieków przed odprowadzeniem do cieków, zbiorników wodnych lub gleby,
- rozwój infrastruktury zielonej i błękitnej obszarów zurbanizowanych w celu zachowania łączności przestrzennej wewnątrz tych obszarów i z terenami otwartymi oraz wspomagania procesów adaptacji do zmian klimatu.

— Środki dotacyjne powinny być kierowane również na dalsze doskonalenie systemów prognozowania i identyfikacji zagrożeń oraz zarządzania ryzykiem, m.in. systemów wspomagania decyzji, planowania i zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz łagodzenia skutków zmian klimatycznych w obszarach miejskich. Należy dążyć do uzupełnienia i wzmocnienia efektów działań podejmowanych w ramach aktualnej perspektywy finansowej w miastach o liczbie mieszkańców do i powyżej 100 tys. (ZIT, POLiŚ 2014–2020). Ten obszar interwencji powinien również zostać ukierunkowany na inicjatywy realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

6. Identyfikacja, zabezpieczenie i likwidacja wielkoobszarowych form degradacji terenów po byłej działalności przemysłowej, tzw. bomb ekologicznych

— Priorytetowym zadaniem jest identyfikacja, opracowanie planów i zabezpieczenie terenów zdegradowanych i stanowiących realne zagrożenie dla zdrowia mieszkańców sąsiadujących terenów. Według danych Głównego

Inspektoratu Ochrony Środowiska w Polsce jest ok. 50 terenów o statusie tzw. bomb ekologicznych, które wymagają pilnego działania („ZAMET” Bydgoszcz, teren po dawnych zakładach azotowych w Jaworznie, „BORUTA” Zgierz, nielegalne składowisko przy ulicy Konarskiego w Piekarach Śląskich i inne). Ponadto niezbędne jest prowadzenie ciągłych pomiarów na stacjach wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, monitoring stężenia izotopu cezu Cs137 w glebie, a także monitoring skażeń promieniotwórczych wód powierzchniowych i osadów dennych oraz atmosfery w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ). Efektywna realizacja przedsięwzięć w ramach tego obszaru interwencji będzie wymagała wprowadzenia wielu rozwiązań legislacyjnych oraz mechanizmów administracyjnych zapewniających skuteczne egzekwowanie zasady „zanieczyszczający płaci” i identyfikowanie sprawców szkód w środowisku. Te uwarunkowania mogą w wielu przypadkach determinować możliwość przeprowadzenia skutecznej remediacji terenów zdegradowanych pomimo dostępnych środków dotacyjnych. Inną barierą jest wciąż fragmentaryczna wiedza o skali zagrożeń wynikających z niekontrolowanego przemieszczania się zanieczyszczeń oraz prognoz co do krótko- i długoterminowych skutków środowiskowych tych procesów.

7. Poprawa skuteczności systemu zarządzania i ochrony zasobów środowiska

— Priorytetem w tym obszarze jest wprowadzenie pakietu rozwiązań zapewniających systemową zmianę w zarządzaniu środowiskiem, w tym w zakresie własności i obowiązków wobec określonych zasobów środowiska, a także kształtowanie proekologicznych zachowań poprzez wielowymiarową edukację społeczeństwa. Jest to złożony obszar tematyczny, ale spośród wielu zagadnień wsparciem powinny zostać objęte poniższe tematy:

- integracja krajowego systemu informacji o stanie środowiska,
- delimitacja złóż strategicznych dla gospodarki oraz zapewnienie ich ochrony, racjonalnego użytkowania i dostępu do złóż w długim okresie,
- wzmacnianie zdolności instytucji publicznych do sprawnej i efektywnej realizacji zadań oraz zwiększenie ich efektywności w zakresie egzekwowania prawa, w tym zwalczania szarej strefy,
- wprowadzenie systemu zielonych zamówień publicznych oraz mechanizmów wspomagających wdrażanie ekoinnowacji,
- wprowadzenie powszechnej, adresowanej do wszystkich grup społecznych edukacji ekologicznej ukierunkowanej na zmianę zachowań i eliminowanie patologii,
- wzmacnianie mechanizmów partnerstwa między administracją publiczną a sektorem trzecim, w tym wdrażanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego.

— W ograniczonym stopniu wykorzystywane są możliwości identyfikacji zagrożeń dla środowiska oraz bezpieczeństwa publicznego poprzez modelowanie, prognozowanie scenariuszowe z wykorzystaniem technik informacyjnych i komunikacyjnych.

2. Wnioski i rekomendacje

— We wniosku Komisji dotyczącym wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 ustalono „bardziej ambitny cel uwzględniania kwestii klimatu we wszystkich programach UE” – docelowy poziom unijnych wydatków przyczyniających się do wypełniania celów klimatycznych ma wynieść 25%. Wkład tego programu w osiągnięcie tego celu ogólnego będzie śledzony za pomocą unijnego systemu wskaźników klimatycznych na odpowiednim poziomie dezagregacji, w tym przy użyciu, w miarę dostępności, bardziej precyzyjnych metod.

— Reasumując należy stwierdzić, że kolejny okres programowania stawia przed krajami członkowskimi, w tym Polską, bardzo wiele trudnych zadań wynikających z przyjętych kierunków polityki Komisji Europejskiej. O ich szczególnym znaczeniu świadczy sama konstrukcja celów tematycznych. Wyznaczono bowiem zakres interwencji składający się z zaledwie pięciu obszarów tematycznych. Jednocześnie o ich strategicznym znaczeniu, potwierdzonym rozbudowanymi konsultacjami z interesariuszami, decyduje skala zaangażowanych środków. W tych obszarach upatruje się w kolejnych latach potencjału rozwojowego i możliwości budowania przewag Wspólnoty Europejskiej. Co najmniej dwa cele są bezpośrednio skierowane na rozwiązanie kluczowych obecnie wyzwań, jakimi są zmiana modelu wytwarzania i konsumpcji energii (cel 2) oraz zrównoważony i zintegrowany rozwój obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych (cel 5). Koncentracja tematyczna

wokół tych celów identyfikuje zasadnicze wyzwania Europy w odniesieniu do stanu środowiska (celów milenijnych) i wyznacza tym samym kierunki polityki KE w zakresie wzmocnienia dotychczasowych działań (interwencji). Stąd też w ramach EFRR ustalono wymagania co do procentowej wielkości środków, które muszą zostać przeznaczona na cel 2, tj.: 45% całkowitej kwoty swoich środków dla państw z grupy 2 oraz 35% dla państw z grupy 3. Skuteczność działań podejmowanych w tych obszarach będzie jednak nie tylko uzależniona od wielkości budżetu. Nie mniej istotne będzie tempo transformacji gospodarczej i poziom innowacyjności (cel 1), zapewnienie warunków do dalszej integracji Europy w wymiarze społecznym (cel 4), a także w sferze mobilności i komunikacji (cel 3).

— Pozytywnie należy również odnieść się do faktu, iż wyzwania w zakresie ochrony środowiska oraz szczegółowe cele tych działań wskazane przez KE w dużym stopniu są tożsame z krajowymi priorytetami w tym zakresie i odpowiadają na społeczne oczekiwania.

— Obszarem, który będzie wymagał dalszych negocjacji, będzie polityka energetyczna, w tym przeciwdziałanie przyczynom i skutkom zmian klimatu oraz tempo osiągania przez krajowy system energetyczny limitów emisyjnych i standardów określonych w tzw. Pakiecie zimowym. Opublikowany w dniu 22 listopada 2018 r. i przeznaczony do konsultacji dokument Polityki energetycznej Polski (PEP 2040), który ma służyć do przygotowywania umowy partnerstwa z Unią Europejską, zawiera m.in. kierunkowy scenariusz miksu energetycznego oraz wskaźniki stanowiące globalną miarę realizacji celu PEP 2040, tj.:

- 60-proc. udział węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej w 2030 r.,
- 21-proc. udział OZE w finalnym zużyciu energii brutto w 2030 r.,
- wdrożenie energetyki jądrowej w 2033 r.,
- ograniczenie emisji CO₂ o 30% do 2030 r. (w stosunku do 1990 r.),
- wzrost efektywności energetycznej o 23% do 2030 r. (w stosunku do prognoz energii pierwotnej z 2007 r.).

— Istotnym elementem jest uwypuklenie znaczenia zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz proponowany mechanizm wspierania zintegrowanego rozwoju terytorialnego służącego skuteczniejszemu rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, przed jakimi stoją obszary miejskie, w tym miejskie obszary funkcjonalne, oraz wspieranie powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi.

— W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera deklarowane uruchomienie specjalnych instrumentów finansowych oraz elastycznego łączenia dotacji z instrumentami finansowymi. Kombinowany montaż będzie dawał możliwości realizowania dużych przedsięwzięć prowadzących do likwidacji np. bomb ekologicznych lub innych form degradacji środowiska. Jest to, w szczególnie złożonych układach, ogromna bariera, która w praktyce eliminuje możliwość przeprowadzenia tego typu działań naprawczych pomimo gotowości interesariuszy do partycypowania w kosztach danego przedsięwzięcia. Takim przykładem jest zdegradowany teren po byłych Zakładach Chemicznych Organika-Azot SA w Jaworznie, gdzie zarówno władze miasta Jaworzna, spółka pracownicza – użytkownik części terenów, jak i szerokie grono interesariuszy społecznych, pomimo podejmowanych prób, nie są w stanie uzyskać wsparcia na przeprowadzenie remediacji całego terenu oraz niezbędnych prac zabezpieczających przed rozprzestrzenianiem się zanieczyszczeń.

— Niejako w odpowiedzi na te uwarunkowania występujące nie tylko w realiach krajowych, ale w wielu krajach, które przechodziły duże procesy transformacji gospodarczej, KE akcentuje silny nacisk na zarządzanie dzielone i partnerstwo (motyw ten powtarza się we wszystkich rozporządzeniach kierunkowych). Dopuszcza się partnerstwa z władzami lokalnymi i regionalnymi, władzami miast, organami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi, społeczeństwem obywatelskim, organizacjami promującymi włączenie społeczne, prawa podstawowe, równouprawnienie płci, niedyskryminację oraz prawa osób niepełnosprawnych. To niewątpliwie dobry kierunek zmian, tworzący korzystne warunki do realizacji dużych projektów ukierunkowanych na poprawę wybranych aspektów środowiskowych. Ma to szczególnie istotne znaczenie ze względu na duże rozproszenie decyzyjne, z którym mamy do czynienia w krajowym systemie prawnym.

— Paradygmat koncentracji tematycznej oraz lepszego wykorzystania środków dotacyjnych powinien przyczynić się do zwiększenia liczby inwestycji realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Niestety, pomimo wdrożonych w kraju rozwiązań legislacyjnych, tego typu przedsięwzięcia są traktowane jedynie

jako mniej lub bardziej udane eksperymenty, a nie trwały mechanizm realizacji projektów, gdzie interes publiczny i prywatny może być godzony np. wyższymi racjami, do których mogą należeć przedsięwzięcia prowadzące do eliminacji zagrożeń środowiskowych, a tym samym do uzyskiwania przewagi poprzez poprawę jakości i standardów życia.

— Kolejnym wyzwaniem będzie zapewnienie mechanizmu optymalnego wykorzystania funduszy wspierających inwestycje w ochronę środowiska, w tym synergii z Programem działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE). Szczęgólnego znaczenia nabierają zintegrowane strategiczne projekty realizowane w ramach tego programu oraz strategiczne projekty przyrodnicze. Komisja dąży bowiem do optymalizacji wykorzystania funduszy wspierających inwestycje w ochronę środowiska oraz ich synergii z Programem działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE). Będzie to wiązało się z koniecznością wprowadzenia zmian w systemie zarządzania funduszami oraz opracowania kryteriów oceny strategicznych projektów zintegrowanych realizowanych w ramach tego programu oraz strategicznych projektów przyrodniczych.

— Mając na uwadze racjonalne adresowanie interwencji publicznej w obszarze ochrony środowiska, niezbędne jest opracowanie narzędzi, dzięki którym możliwe będą:

- dokonanie bieżącej oceny efektywności i skuteczności udzielanej pomocy (przy wykorzystywaniu tych samych wskaźników osiągnięcia efektu ekologicznego) bez względu na podmiot, który uczestniczy w realizacji przedsięwzięcia,
- bieżące zidentyfikowanie wszystkich znaczących przedsięwzięć środowiskowych realizowanych z udziałem środków publicznych niezależnie od tego, z jakich źródeł i przez jaki podmiot dane przedsięwzięcie jest realizowane,
- bieżąca koordynacja priorytetów inwestycyjnych w obszarze ochrony środowiska,
- ułatwienie realizacji projektów zintegrowanych.

— W PEP 2030 przewidziano wprowadzenie zadań zmierzających do poprawy funkcjonowania instrumentów ochrony środowiska, rozumiane również jako dostarczenie odpowiedniej jakości danych potrzebnych do tworzenia polityki opartej na dowodach, ale bez wprowadzenia zasadniczych zmian do praktyki administracyjnej bardzo realne jest podtrzymanie praktyki rozpraszania środków oraz dublowania interwencji publicznej.

— W tym obszarze niezbędna jest zmiana praktyki formułowania i wyboru oferentów usług i produktów jedynie na podstawie kryteriów cenowych. Niewykorzystywane lub bardzo ograniczone jest stosowanie mechanizmów opartych na dialogu technicznym lub tzw. zielonych zamówieniach publicznych. W tym obszarze w szczególności należy przygotować program szkoleń oraz przewodnik dobrych praktyk administracyjnych, tak aby o wyborze rozwiązań prośrodowiskowych decydowały przewagi odnoszone do tematycznych zmian w środowisku zarówno w krótkiej, jak i odłożonej perspektywie czasowej (jak np. związek zastosowania nowoczesnych technologii z rozwojem infrastruktury ochrony środowiska).

— Reasumując, warunkiem skutecznej realizacji ambitnych celów środowiskowych, wyznaczonych przez Komisję Europejską, jest nowy *policy-mix* ukierunkowany na integrację działań systemowych oraz wykorzystanie potencjału partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania polityką wsparcia. Zasadniczym wyzwaniem będzie przezwyciężenie systemowej słabości w zarządzaniu i ochronie zasobów środowiska polegającej na znacznym rozproszeniu decyzyjnym usankcjonowanym w krajowym systemie prawnym.

— Rekomenduje się wdrożenie rozwiązań informatycznych dających możliwość pełnego przeglądu i oceny stanu środowiska, które w maksymalnym stopniu racjonalizują, uproszczą i zautomatyzują ten proces, a tym samym zapewnią skuteczne adresowanie wsparcia dotacyjnego na poziomie krajowym i regionalnym oraz formułowanie pełnej informacji o postępach w osiąganiu konkretnych celów przez cały okres programowania.

Anna Urbanek

dr nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Transportu Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Specjalizuje się w problematyce ekonomiki i organizacji transportu. Autorka wielu publikacji naukowych z zakresu ekonomiki transportu zbiorowego, zrównoważonej mobilności miejskiej, a także wpływu technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) na sektor transportu. Współautorka prac badawczo-wdrożeniowych zrealizowanych na rzecz praktyki gospodarczej dotyczących m.in. polityki kształtowania cen w miejskim i regionalnym transporcie zbiorowym. Członek Komisji Transportu PAN oddziału w Katowicach, a także World Conference on Transport Research Society (WCTRS). Posiada doświadczenie praktyczne w dziedzinie zarządzania transportem zbiorowym, łącząc pracę naukowo-badawczą z pracą w samorządowych jednostkach miejskiego transportu zbiorowego.

5. Anna Urbanek

Transport i mobilność jako przedmiot interwencji EPS 2021–2027

Wprowadzenie

Procesy integracji gospodarczej oraz globalizacji dokonują się dzięki postępowi w transporcie. Jednocześnie procesy gospodarcze silnie kształtują sektor transportu. W Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) z 1957 r. transport został wymieniony jako jedna z trzech¹ płaszczyzn integracji wspólnej polityki oraz instrument służący zjednoczeniu Europy. Transport jako czynnik wzmacniający spójność społeczno-ekonomiczną i przestrzenną Unii Europejskiej, a także istotny determinant konkurencyjności gospodarki UE, jest jednym z głównych filarów polityki spójności.

Następna dekada to czas, w którym Polska musi zmierzyć się z wyzwaniami strategicznymi w obszarze budowy nowoczesnego i zrównoważonego systemu transportu. Stopień realizacji tych wyzwań będzie miał bezpośredni wpływ na konkurencyjność polskiej gospodarki i jakość życia obywateli, a także wpłynie na spójność i konkurencyjność gospodarki europejskiej. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa wsparcie finansowe, z którego Polska będzie mogła skorzystać w następnym okresie programowania w ramach polityki spójności. Celem niniejszego opracowania jest wstępna, przedwdrożeniowa ocena propozycji rozwiązań z zakresu europejskiej polityki spójności na lata 2021–2027 z punktu widzenia potrzeb Polski i wyzwań strategicznych w obszarze transportu i mobilności.

1. Wyzwania strategiczne dla Polski w obszarze transportu i mobilności

Główne wyzwania strategiczne w obszarze transportu i mobilności, z jakimi zmierzyć się musi Polska w ciągu najbliższej dekady, wpisują się w cele wyznaczone przez białą księgę z 2011 r. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”². Biała księga z 2011 r. wyznacza ambitną strategię rozwoju transportu we Wspólnocie do 2050 r., nadając priorytet zrównoważonemu rozwojowi transportu. W dokumencie tym sformułowano 10 celów na rzecz utworzenia konkurencyjnego i oszczędzającego zasoby systemu transportowego, dzięki któremu możliwe będzie ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 60%³:

I. Cele związane z rozwojem i wykorzystaniem paliw oraz napędów alternatywnych

1. Do 2030 r. w transporcie miejskim zmniejszenie o połowę liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym (silniki spalinowe), a w perspektywie do 2050 r. wyeliminowanie ich z miast. Do 2030 r. osiągnięcie wolnej od CO₂ logistyki w dużych ośrodkach miejskich.

¹ Obok rolnictwa i handlu zagranicznego.

² Biała księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenia do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM (2011) 144, Bruksela, 28.3.2011.

³ Ibid., s. 10–11.

2. Do 2050 r. osiągnięcie poziomu 40% wykorzystania w lotnictwie paliw niskoemisyjnych oraz ograniczenie emisji z morskich paliw płynnych o 40%.

II. Cele związane z optymalizacją działania multimodalnych łańcuchów logistycznych

3. Do 2030 r. przeniesienie na energooszczędne gałęzie transportu, czyli na kolej lub transport wodny, 30% drogowego transportu ładunków na odległościach większych niż 300 km (do 2050 r. ponad 50%).
4. Do 2030 r. trzykrotny wzrost długości istniejącej sieci szybkiej kolei w UE, a do 2050 r. całkowite ukończenie jej budowy. Do 2050 r. przeniesienie znacznej części ruchu pasażerskiego średniodystansowego na transport kolejowy.
5. Stworzenie do 2050 r. w pełni funkcjonalnej, europejskiej sieci multimodalnej TEN-T.
6. Do 2050 r. połączenie wszystkich lotnisk należących do sieci bazowej z siecią kolejową, najlepiej z siecią kolei dużych prędkości, a także połączenie portów morskich z siecią kolejową oraz, jeśli to możliwe, z systemem żeglugi śródlądowej.

III. Cele związane ze wzrostem efektywności korzystania z transportu i infrastruktury dzięki technologiom informacyjnym i komunikacyjnym (ICT) oraz zachętom rynkowym

7. Do 2020 r. wdrożenie w UE zmodernizowanej infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym (SESAR), zakończenie prac nad wspólnym europejskim obszarem lotniczym oraz wdrożenie inteligentnych systemów zarządzania transportem w innych gałęziach (np. ERTMS w transporcie kolejowym).
8. Do 2020 r. ustanowienie ram dla europejskiego systemu informacji, zarządzania i płatności w zakresie transportu multimodalnego.
9. Do 2020 r. zmniejszenie o połowę liczby ofiar wypadków drogowych, a do 2050 r. osiągnięcie prawie zerowej liczby ofiar śmiertelnych w transporcie drogowym.
10. Pełne zastosowanie zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” oraz zaangażowanie sektora prywatnego w celu wyeliminowania zakłóceń rynkowych i zapewnienia finansowania przyszłych inwestycji transportowych.

— W strukturze gałęziowej transportu ładunków zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej dominuje transport drogowy, który realizuje ponad 75% pracy przewozowej (tabela 1). Niestety, w Polsce niekorzystna z punktu widzenia realizacji celów związanych ze zrównoważonym transportem struktura gałęziowa w transporcie ładunków nie polepsza się. Analiza danych za okres 2010–2016 pokazuje, że w naszym kraju udział transportu drogowego w podziale zadań przewozowych w transporcie ładunków wzrasta kosztem transportu kolejowego. Co więcej, należy dodać, że tak duży na tle UE udział kolei w Polsce w przewozach ładunków związany jest z przewozami paliw (węgiel, węgiel brunatny, ropa naftowa i gaz). Paliwa stanowiły w Polsce w 2017 r. 41,1% całkowitej masy przewiezionych transportem kolejowym ładunków i jest to drugi największy po Estonii wynik w całej UE⁴.

Tabela 1. **Struktura gałęziowa (udział %) w przewozach ładunków transportem lądowym w UE oraz Polsce w latach 2010 i 2016**

Gałąź transportu/ rok/obszar	Transport drogowy		Kolej		Żegluga śródlądowa	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016
UE-28	75,7	76,4	17,4	17,4	6,9	6,2
Polska	70,4	75,2	29,5	24,7	0,1	0,1

Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [dostęp: 20.11.2018].

⁴ Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [dostęp: 20.11.2018].

— Z niekorzystną z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju transportu strukturą gałęziową mamy do czynienia również w transporcie pasażerskim, gdzie dominującym środkiem transportu są samochody osobowe, którymi realizowane jest ponad 78% pracy przewozowej w transporcie lądowym (tabela 2).

Tabela 2. **Struktura gałęziowa (udział %) w przewozach osób w transporcie lądowym w UE oraz Polsce w latach 2010 i 2016**

Gałąź transportu/ rok/obszar	Samochody osobowe		Kolej		Autokary, autobusy, trolejbusy	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016
UE-28	83,4	82,9	7,2	7,7	9,4	9,4
Polska	76,1	78,5	7,1	7,3	16,8	14,2

Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [dostęp: 20.11.2018].

— Ponadto należy zwrócić uwagę, że Polska ma jeden z największych w Unii Europejskiej wskaźników motoryzacji. W 2016 r. wskaźnik motoryzacji osiągnął wartość 571 zarejestrowanych samochodów osobowych na 1000 mieszkańców (średnia dla UE-28 to 498 samochodów/1000 mieszkańców). Polska jest siódmym krajem w UE-28 pod względem wysokości tego wskaźnika⁵. Ponadto wskaźnik motoryzacji wzrósł w Polsce w 2016 r. w stosunku do 2000 r. o niemal 119% i jest to zdecydowanie najbardziej dynamiczny wzrost w tym okresie w całej UE. Liczba zarejestrowanych w Polsce samochodów osobowych wzrastała o wiele bardziej dynamicznie, niż przewidywały to prognozy ekonomiczne wykonywane na potrzeby formułowania założeń polityki transportowej kraju. Maksymalne scenariusze rozwoju motoryzacji indywidualnej przyjęte m.in. w *Prognozie zapotrzebowania na transport w Polsce do 2013 i 2020 roku* oraz w *Wizji struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033* zakładały, że liczba zarejestrowanych w Polsce samochodów osobowych przekroczy 20 mln ok. 2030 r. Tymczasem już w 2015 r. liczba zarejestrowanych w Polsce samochodów osobowych wyniosła ok. 20,8 mln, czyli ok. 30% więcej niż zakładano w wariantie maksimum. Tak duży wzrost odnotowany został nawet pomimo tego, że tempo rozwoju gospodarczego było znacznie niższe od zakładanego. Jednocześnie inne elementy tej prognozy były bardzo trafnie oszacowane, mimo tak dużej zmienności i niepewności otoczenia⁶.

— Ta niekorzystna tendencja szczególnie widoczna jest w największych polskich miastach, w których dominują samochody osobowe. Średnio w Polsce ok. 60–70% osób w codziennych dojazdach do pracy korzysta z samochodów osobowych⁷, a wskaźniki motoryzacji w największych polskich aglomeracjach są znacznie wyższe niż średnia dla Polski (np. w Warszawie w 2016 r. było to 680 pojazdów na 1000 mieszkańców, a w Katowicach 668). Jednocześnie wzrostowi popytu na motoryzację indywidualną towarzyszy spadek popytu na przewozy miejskim transportem zbiorowym. Dla przykładu tylko w okresie 2010–2016 w województwie mazowieckim przewozy pasażerów komunikacją miejską spadły o ponad 17%, a w województwie wielkopolskim o ponad 21%⁸.

— Dynamiczny wzrost transportu drogowego, w tym przede wszystkim ruchu samochodów osobowych, z jakim mamy do czynienia w Polsce i całej Unii Europejskiej, jest jednym z głównych źródeł zanieczyszczenia środowiska naturalnego, hałasu i jedną z głównych przyczyn zużywania się nieodnawialnych zasobów. W obszarach miejskich narastają problemy związane z kongestią i pogarszającą się jakością życia mieszkańców. Dużym problemem są również wypadki. Polska od wielu lat jest jednym z tych krajów, w których liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych należy do najwyższych w Unii Europejskiej (tabela 3).

⁵ Ibid.

⁶ J. Burniewicz, *Prognoza zapotrzebowania na transport w Polsce do 2013 i 2020 roku*, Uniwersytet Gdański, Sopot 2004; J. Burniewicz, *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem docelowej struktury modelowej transportu*, Uniwersytet Gdański, Sopot 2007.

⁷ *Badania pilotażowe zachowań komunikacyjnych ludności w Polsce*, GUS 2015, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/5851/1/1/raport_koncowy_badanie_pilotazowe_zachowan_komunikacyjnych.pdf.

⁸ Bank Danych Lokalnych, GUS, <http://stat.gov.pl>.

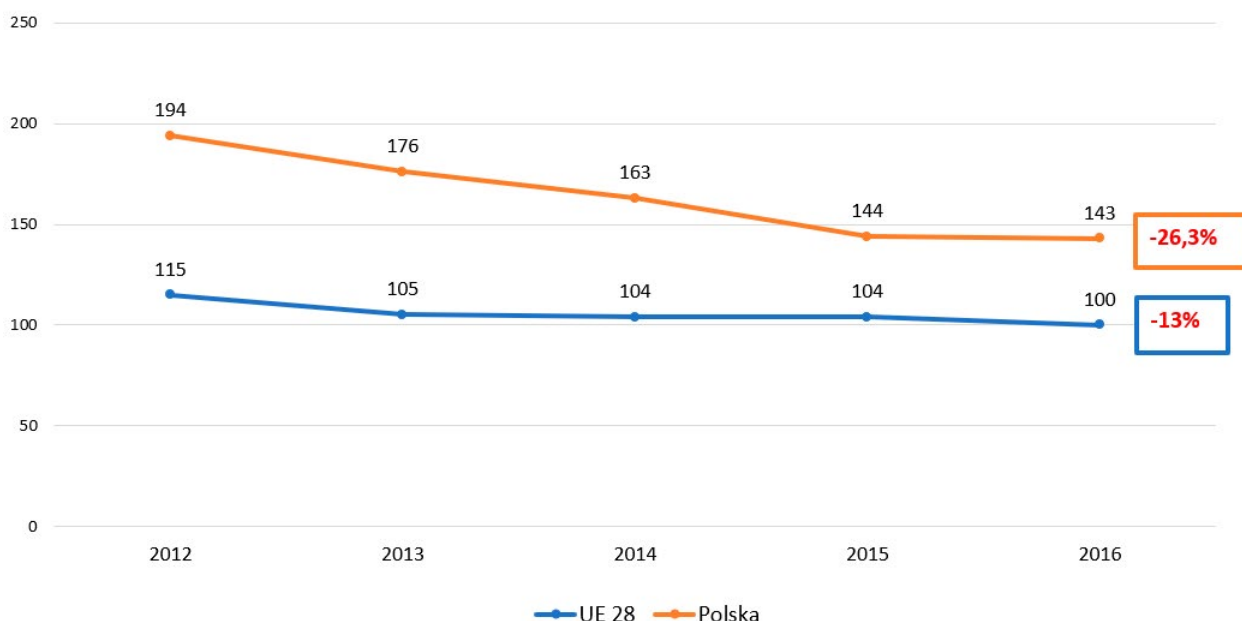
Tabela 3. Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach w transporcie drogowym w 2016 r.

W przeliczeniu na mln mieszkańców		W przeliczeniu na 10 mld pkm		W przeliczeniu na mln samochodów osobowych	
SE	27	SE	23	SE	57
UK	28	UK	28	UK	59
NL	31	DE	33	NL	65
DK	37	IE	34	DE	71
DE	39	DK	35	FI	78
ES	39	NL	37	ES	80
IE	39	LU	42	MT	82
FI	47	IT	44	LU	83
AT	49	FI	44	DK	87
UE-28	50	FR	46	IT	87
MT	51	SI	48	AT	90
SK	51	UE-28	52	IE	92
FR	52	AT	52	CY	92
EE	54	ES	53	UE-28	100
CY	54	EE	53	EE	103
IT	54	BE	59	FR	108
PT	55	PT	61	BE	112
LU	55	CY	70	CZ	117
BE	56	LT	72	PT	118
CZ	58	EL	78	SI	120
HU	62	CZ	80	SK	132
SI	63	MT	86	PL	143
LT	67	SK	96	LT	151
HR	74	HU	105	EL	159
EL	76	LV	109	HU	186
PL	80	HR	116	HR	201
LV	81	BG	122	BG	225
RO	97	PL	146	LV	235
BG	99	RO	192	RO	360

Źródło: EU Transport in figures, Statistical Pocketbook 2018, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en [dostęp: 20.11.2018].

Pomimo że poziom bezpieczeństwa w transporcie drogowym stale się poprawia, to jednak już obecnie można stwierdzić, że w tym obszarze nie uda się osiągnąć celów wyznaczonych przez białą księgę z 2011 r., w której założono zmniejszenie do 2020 r. o połowę liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych. Na rys. 1 przedstawiono liczbę ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Polsce i UE w latach 2012–2016 w przeliczeniu na milion samochodów osobowych. W analizowanym okresie w Polsce udało się osiągnąć spadek tego wskaźnika na poziomie ok. 26%, a w UE o 13%. Niemniej jednak w Polsce wskaźnik ten jest wciąż znacznie wyższy niż w UE.

Rys. 1. Liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w latach 2012–2016 w przeliczeniu na mln samochodów osobowych w Polsce i Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *EU Transport in figures, Statistical Pocketbook 2013–2018*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en [dostęp: 20.11.2018].

Stąd też główne wyzwania strategiczne Polski w obszarze transportu i mobilności koncentrują się na zahamowaniu i odwróceniu tych niekorzystnych tendencji. Biorąc pod uwagę diagnozę systemu transportu w Polsce, dotychczasowe wytyczne polityki transportowej⁹, a także wytyczne UE, wśród głównych celów polityki transportowej wymienić można przede wszystkim:

1. Budowę zintegrowanego, multimodalnego systemu transportowego zarówno w odniesieniu do transportu pasażerskiego, jak i ładunków, w tym przede wszystkim:
 - rozwój szybkich, konkurencyjnych względem motoryzacji indywidualnej regionalnych, międzyregionalnych i międzyaglomeracyjnych przewozów kolejowych,
 - włączenie Polski w transeuropejską sieć kolei dużych prędkości,
 - zintensyfikowanie działań na rzecz modernizacji infrastruktury kolejowej w Polsce, której jakość jest jedną z najniższych w UE (wg danych za 2017 r. tylko 1% linii kolejowych w Polsce to linie dostosowane do prędkości przekraczającej 160 km/h)¹⁰,
 - budowę terminali intermodalnych i rozwój przewozów intermodalnych,
 - ukończenie sieci drogowej wchodzącej w skład TEN-T,

⁹ Zob. m.in. Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2005; Strategia zrównoważonego rozwoju transportu do 2030 roku (projekt z dnia 9 listopada 2018 r.), Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2018, https://www.gov.pl/documents/905843/1047987/Strategia_Zr%C3%B3wnowa%C5%BConego_Rozwoju_Transportu_%28Projekt_z_dnia_9_listopada_2018_r%29.pdf/b1e2b8cc-e0c8-1e7f-22b3-4d90aa6a1832; Krajowa Polityka Miejska 2023, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, https://www.mr.gov.pl/media/10252/Krajowa_Polityka_Miejska_20-10-2015.pdf [dostęp: 20.11.2018].

¹⁰ Urząd Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2017 r.*, <https://utk.gov.pl/pl/raporty-i-analizy/analizy-i-monitoring/sprawozdania/14357,Sprawozdanie-z-funkcjonowania-ryнку-kolejowego-w-2017-r.html> [dostęp: 20.11.2018].

- włączenie portów lotniczych w międzyaglomeracyjną sieć połączeń kolejowych, zintensyfikowanie działań na rzecz integracji portów lotniczych z transportem zbiorowym,
 - poprawę przepustowości i dostępności portów morskich od strony lądowej i morskiej, integrację portów morskich przede wszystkim z transportem kolejowym, budowę i rozwój intermodalnych terminali przeladunkowych,
2. Wzrost bezpieczeństwa w przewozach osób i ładunków oraz wzrost efektywności wykorzystania istniejącej już infrastruktury transportowej poprzez wdrażanie rozwiązań ICT, w tym systemów sterowania ruchem oraz inteligentnych systemów transportowych (ITS) we wszystkich gałęziach transportu.
3. Zintensyfikowanie działań na rzecz zmian w podziale zadań przewozowych w przewozach pasażerskich, przede wszystkim w przewozach lokalnych i regionalnych, czyli zwiększenie atrakcyjności i konkurencyjności transportu zbiorowego i podróży realizowanych rowerami, w tym przede wszystkim:
- rozwój lokalnego i regionalnego transportu kolejowego, zwiększenie dostępności transportu kolejowego w obszarach funkcjonalnych miast i metropolii poprzez inwestycje w stacje pośrednie w miastach, rewitalizację istniejących szlaków kolejowych i budowę nowych oraz wydzielenie tam, gdzie jest to możliwe, ruchu towarowego od pasażerskiego,
 - rozwój intermodalnych węzłów przesiadkowych w miastach i metropoliach uwzględniających wszystkie gałęzie transportu i formy przemieszczeń, w tym środki transportu dostępne w ramach mobilności współdzielonej,
 - wdrażanie ITS w miastach i zintensyfikowanie działań na rzecz interoperacyjności i współpracy różnych systemów ITS działających w obszarach miast i metropolii, wspierających integrację międzygałęziową,
 - wdrażanie rozwiązań ICT w miastach wpisujących się w koncepcję MaaS (Mobility as a Service), w tym integracja istniejących rozwiązań elektronicznego poboru opłat w transporcie pasażerskim w skali miast, regionów i całego kraju, a także rozwój platform otwartych danych na potrzeby rozwoju aplikacji dla pasażerów,
 - budowa ścieżek rowerowych i autostrad rowerowych w miastach.
4. Zintensyfikowanie działań na rzecz zmniejszenia negatywnego oddziaływania sektora transportu na środowisko poprzez m.in. inwestycje w transport niskoemisyjny i paliwa alternatywne, którym musi towarzyszyć równoległa transformacja sektora energetycznego w Polsce i zwiększenie roli odnawialnych źródła energii.

— Część z tych celów może być osiągnięta przy wsparciu funduszy dostępnych w ramach instrumentu łączącego Europę (CEF), który koncentruje się na sieci bazowej wchodzącej w skład transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T). Jednak znaczna część celów w perspektywie 2021–2027 wymagać będzie wsparcia z EFRR i Funduszu Spójności, w szczególności w zakresie inwestycji o charakterze lokalnym i regionalnym, jak również inwestycji, których celem jest budowa multimodalnej sieci transportowej i zapewnienie dostępu do infrastruktury TEN-T.

2. Proponowane rozwiązania z zakresu EPS 2021–2027 w obszarze mobilności oraz ich możliwe konsekwencje dla Polski

Europejska polityka spójności na lata 2021–2027 zakłada, że w miejsce dotychczas obowiązujących 11 celów tematycznych z lat 2014–2020 wprowadzonych zostanie pięć głównych celów polityki (CP), które stanowią podstawę koncentracji tematycznej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności (FS) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+)¹¹:

- CP 1: „Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej”,
- CP 2: „Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem”,
- CP 3: „Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych”,
- CP 4: „Europa o silniejszym wymiarze społecznym dzięki wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych”;
- CP 5: „Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych”.

Cele szczegółowe związane z transportem i mobilnością skoncentrowane są w CP 3 i są to¹²:

1. udoskonalanie sieci połączeń cyfrowych,
2. rozwój zrównoważonej, inteligentnej, bezpiecznej i intermodalnej sieci TEN-T odpornej na zmianę klimatu,
3. rozwój zrównoważonej, inteligentnej i intermodalnej mobilności odpornej na zmianę klimatu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawa dostępu do sieci TEN-T i mobilności transgranicznej,
4. wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej.

W ramach koncentracji tematycznej zdecydowana większość środków (od 65% do 85%, dla Polski 65%) przeznaczona zostanie na realizację CP 1 oraz CP 2, wskazywanych jako te, które w największym stopniu przyczyniają się do realizacji priorytetów Unii Europejskiej w latach 2021–2027¹³. Biorąc pod uwagę potrzeby Polski w zakresie inwestycji związanych ze zrównoważoną mobilnością w obszarach miejskich, nie jest to dla Polski korzystny model koncentracji środków, ponieważ tylko 35% środków może zostać przeznaczonych na inwestycje transportowe, realizowane w przeważającej mierze ze środków publicznych i charakteryzujące się dużą kosztownością.

Z punktu widzenia potrzeb Polski w zakresie inwestycji na rzecz zrównoważonej mobilności bardzo ważne jest utrzymanie w latach 2021–2027 instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). Zintegrowane inwestycje terytorialne są narzędziem wspierającym działania na rzecz zintegrowanego, zrównoważonego transportu w skali regionalnej i lokalnej. Zrównoważony rozwój obszarów miejskich zajmuje szczególne miejsce w nowej polityce spójności. W ramach zaproponowanych w latach 2021–2027 rozwiązań państwa członkowskie zobowiązane są do przeznaczenia co najmniej 6% środków z EFRR w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” na wsparcie strategii terytorialnych, które skoncentrowane są na zrównoważonym rozwoju obszarów miejskich (w postaci ZIT, rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność czy innych narzędzi)¹⁴. Oznacza to wzrost o 1 pp. w porównaniu z okresem programowania 2014–2020, kiedy na wsparcie strategii terytorialnych przeznaczonych było 5% środków EFRR.

Inwestycje realizowane w ramach instrumentu ZIT mogą być finansowane z więcej niż jednego funduszu, więcej niż jednego programu lub więcej niż jednego priorytetu tego samego programu¹⁵. Wobec wyzwań w obszarze

11 Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, COM(2018) 372 final, 2018/0197 (COD), Strasbourg, 29.5.2018, s. 17–18.

12 Ibid.

13 Ibid., s. 9.

14 COM(2018) 372 final, 2018/0197 (COD), op. cit., s. 22–23.

15 Art. 24, pkt. 1, COM(2018) 375 final, 2018/0197 (COD), op. cit., s. 44.

zrównoważonej mobilności, jakie stoją przed Polską, możliwość łączenia wsparcia z EFRR, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) i Funduszu Spójności wydaje się bardzo istotna. Realizacja celów związanych ze zrównoważoną mobilnością oraz zasobooszczędnym transportem niskoemisyjnym wymagać będzie również inwestycji w kapitał ludzki. Obszarem kluczowym jest w tym przypadku coraz powszechniejsze wprowadzanie w miastach technologii związanych z transportem elektrycznym, których wdrażanie i obsługa wymagać będą specjalistycznej i wykwalifikowanej kadry pracowników. Stąd też kluczowe w tym obszarze wydaje się zapewnienie możliwości wsparcia zintegrowanego rozwoju terytorialnego z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+).

— Ponadto nowa polityka spójności zakłada również powstanie nowego instrumentu wdrażanego przez Komisję Europejską w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego, a mianowicie Europejskiej inicjatywy miejskiej (European Urban Initiative). Europejska inicjatywa miejska obejmie wszystkie obszary miejskie oraz wesprze Agendę miejską dla EU (Urban Agenda). Zgodnie z założeniami głównymi narzędziami Europejskiej inicjatywy miejskiej w zakresie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich jest wspieranie współpracy pomiędzy miastami, wsparcie budowy potencjału, innowacyjnych działań, wiedzy, rozwoju polityki i działań komunikacyjnych¹⁶. Pomimo że obecnie nie ma szczegółowych wytycznych dla Europejskiej inicjatywy miejskiej, to jednak można przypuszczać, że instrument ten może mieć również duże znaczenie dla działań w obszarze zrównoważonej mobilności miejskiej. Współpraca z innymi europejskimi ośrodkami miejskimi w ramach tej inicjatywy jest szansą dla polskich miast, w szczególności w zakresie czerpania z dobrych praktyk i wymiany doświadczeń. Dotychczasowe doświadczenia uzyskane z realizacji programu URBACT czy Inicjatywy CIVITAS pokazują, jak duża jest rola współpracy między miastami, wymiany wiedzy i doświadczeń w szczególności w obszarze działań na rzecz zrównoważonej mobilności¹⁷.

— Polska znajduje się obecnie w fazie tworzenia metropolii. W 2018 r. w centralnej części województwa śląskiego powstała Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, która zamieszkiwana jest przez ok. 2,3 mln mieszkańców, co stanowi ok. 49,9% ludności województwa śląskiego. Poza Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią oraz Warszawą w Polsce jest jeszcze co najmniej sześć dynamicznie rozwijających się obszarów metropolitalnych, m.in. obszar Trójmiasta, Krakowa, Poznania czy Łodzi¹⁸. W obszarach metropolitalnych pogłębia się zjawisko *urban sprawl*, czyli rozlewania się miast, związane z oddzielaniem się miejsc zamieszkania od miejsc pracy. Mieszkańcy dużych miast coraz częściej wyprowadzają się na tereny podmiejskie, o mniej intensywnej zabudowie, dojeżdżając do miejsc pracy zlokalizowanych w dużych ośrodkach miejskich głównie samochodami osobowymi. W konsekwencji maleje nie tylko gęstość zaludnienia w dużych miastach, ale spada również liczba pasażerów miejskiego transportu zbiorowego. Jest to zatem zjawisko silnie pogłębiające niekorzystne trendy w strukturze gałęziowej transportu miejskiego.

— Ponadto w ramach proponowanych regulacji w sprawie EFRR i FS z finansowania wykluczono inwestycje w infrastrukturę portów lotniczych, z wyjątkiem regionów najbardziej oddalonych¹⁹. Biorąc pod uwagę potrzeby Polski związane z rozwojem transportu lotniczego, nie jest to korzystne dla naszego kraju i takie ograniczenie z pewnością negatywnie wpłynie na tempo rozwoju tej gałęzi transportu w Polsce.

— W Polsce jest 15 cywilnych portów lotniczych o dużym potencjale rozwoju. W 13 z 16 województw w Polsce zlokalizowane są porty lotnicze (portu lotniczego nie ma w województwach: opolskim, świętokrzyskim i podlaskim). Największym międzynarodowym portem lotniczym o charakterze centralnym, krajowym, jest Międzynarodowy Port Lotniczy im. Fryderyka Chopina w Warszawie, który obsługuje obecnie ponad 39% ruchu pasażerskiego w Polsce (tabela 4). Pozostałe porty lotnicze mają charakter regionalny, jednak rozwijają się bardzo dynamicznie. Do największych portów regionalnych należą porty lotnicze w Krakowie, Gdańsku i Katowicach. W dużej części portów lotniczych widoczny jest dynamiczny wzrost liczby obsługiwanych pasażerów. Największe regionalne porty lotnicze w 2017 r. w porównaniu do 2015 r. zanotowały wzrost na poziomie od 13% w przypadku Modlina do ponad 38% w przypadku Krakowa.

16 Ibid., s. 23.

17 Inicjatywa CIVITAS realizowana jest z dużym powodzeniem od 2002 r. Jest to projekt badawczo-wdrożeniowy, finansowany z programu ramowego „Horyzont 2020”. Jego celem jest wspieranie nowych działań i strategii na rzecz czystszej oraz lepszego transportu w miastach m.in. poprzez wielowymiarową współpracę miast, <http://civitas.eu/>.

18 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions/background>.

19 Art. 6 pkt. 1, COM(2018) 372 final, 2018/0197 (COD), op. cit., s. 21.

Tabela 4. Liczba obsługanych pasażerów w ruchu krajowym i międzynarodowym – regularnym i czarterowym – w latach 2015 oraz 2017

Nazwa portu lotniczego	Rok		Udział w ogólnej liczbie obsługanych pasażerów w Polsce w 2017 r.	Zmiana 2017/2015
	2017	2015		
Chopina w Warszawie	15 730 330	11 186 688	39,35%	40,6%
Kraków – Balice	5 829 190	4 208 661	14,58%	38,5%
Gdańsk im. L. Wałęsy	4 601 982	3 687 885	11,51%	24,8%
Katowice – Pyrzowice	3 877 235	3 044 017	9,70%	27,4%
Warszawa – Modlin	2 931 503	2 589 286	7,33%	13,2%
Wrocław – Strachowice	2 805 888	2 269 216	7,02%	23,7%
Poznań – Ławica	1 842 660	1 477 318	4,61%	24,7%
Rzeszów – Jasionka	691 708	641 146	1,73%	7,9%
Szczecin – Goleniów	578 520	412 162	1,45%	40,4%
Lublin	429 164	264 070	1,07%	62,5%
Bydgoszcz – Szwederowo	318 400	318 817	0,80%	-0,1%
Łódź – Lublinek	207 377	287 620	0,52%	-27,9%
Olsztyn – Mazury	101 306	0	0,25%	-
Zielona Góra – Babimost	17 128	15 550	0,04%	10,1%
Radom – Sadków	9903	670	0,02%	1378,1%
Suma	39 972 294	30 403 106	–	31,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego, http://www.ulc.gov.pl/_download/statystyki/2017/wg_portow_lotniczych_4kw2017.pdf [dostęp: 25.11.2018].

Bardzo dynamicznie rosną również przewozy cargo w polskich portach lotniczych. Wiodącym portem lotniczym w przewozach ładunków jest również Międzynarodowy Port Lotniczy im. Fryderyka Chopina w Warszawie, który obsługuje ponad 79% masy cargo w Polsce. Poza tym portem lotniczym tylko sześć portów regionalnych obsługuje transport ładunków, wśród nich największe znaczenie ma port lotniczy w Katowicach – Pyrzowicach (tabela 5).

Tabela 5. Ilość obsłużonego *cargo on board* (w kg) w polskich portach lotniczych w ruchu krajowym i międzynarodowym w latach 2015 oraz 2017

Nazwa portu lotniczego	Rok		Udział w ogólnej masie cargo w Polsce	Zmiana 2017/2015
	2017	2015		
Chopina w Warszawie	84 389 442	58 284 042	79,1%	44,8%
Katowice Pyrzowice	15 233 859	14 523 862	14,3%	4,9%
Gdańsk im. L. Wałęsy	5 118 050	4 452 205	4,8%	15,0%
Rzeszów – Jasionka	392 779	3 863 349	0,4%	-89,8%
Poznań – Ławica	466 397	260 623	0,4%	79,0%
Wrocław – Strachowice	944 055	89 272	0,9%	957,5%
Szczecin – Goleniów	129 639	53 566	0,1%	142,0%
Bydgoszcz – Szwederowo	23 545	7583	0,0%	210,5%
Port Lotniczy Lublin	14	14 968	0,0%	-99,9%
Radom – Sadków	0	0	0,0%	–
Warszawa – Modlin	0	0	0,0%	–
Łódź – Lublinek	0	0	0,0%	–
Kraków – Balice	108	0	0,0%	–
Olsztyn – Mazury	0	0	0,0%	–
Zielona Góra – Babimost	0	0	0,0%	–
Suma końcowa	106 697 888	81 549 470	–	30,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego, <http://www.ulc.gov.pl/pl/regulacja-ryнку/statystyki-i-analizy-ryńku-transportu-lotniczego/3730-statystyki-przewoz-cargo> [dostęp: 25.11.2018].

— Z punktu widzenia realizacji celów UE związanych ze zrównoważonym i zasobooszczędnym rozwojem transportu zdefiniowanych w białej księdze z 2011 r. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”²⁰ wyłączenie ze współfinansowania rozwoju zupełnie nowych portów lotniczych jest zrozumiałe. Co prawda w Polsce planowana jest budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego, jednak port ten jest obecnie w fazie koncepcji i jak dotąd nie ma analiz ekonomicznych potwierdzających zasadność tej inwestycji.

— Niemniej jednak, biorąc pod uwagę dotychczasowe trendy, a także prognozy dotyczące rozwoju ruchu lotniczego w Polsce oraz cele wyznaczone w białej księdze z 2011 r., w nowym okresie programowania 2021–2027 powinna zostać zapewniona możliwość finansowania rozbudowy istniejących portów lotniczych w szczególności w zakresie:

²⁰ Biała księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenia do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM (2011) 144, Bruksela, 28.3.2011.

- poprawy ochrony i bezpieczeństwa transportu lotniczego,
- poprawy przepustowości istniejącej infrastruktury portów lotniczych pozwalającej sprostać rosnącemu popytowi na transport lotniczy,
- oraz przede wszystkim zwiększenia dostępności portów lotniczych poprzez ich integrację z infrastrukturą transportu kolejowego i budowę zintegrowanych, multimodalnych węzłów transportowych w obrębie portów lotniczych.

— Ponadto wyłączeniu ze wsparcia z EFRR i Funduszu Spójności podlega również finansowanie zakupu taboru kolejowego, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to związane²¹:

- a. z realizacją obowiązku świadczenia usługi publicznej będącej przedmiotem procedury przetargowej zgodnie z rozporządzeniem 1370/2007 wraz ze zmianami,
- b. ze świadczeniem usługi transportu kolejowego na liniach w pełni otwartych na konkurencję, w przypadku gdy beneficjent jest nowym operatorem, który kwalifikuje się do finansowania na podstawie rozporządzenia w sprawie Programu InvestEU.

— Proponowane wyłączenie wsparcia dla zakupu taboru kolejowego może mieć negatywny wpływ przede wszystkim na możliwości zakupu taboru na potrzeby przewozów intermodalnych. Pomimo że udział przewozów intermodalnych w przewozach ładunków w Polsce jest obecnie stosunkowo niewielki, to jednak charakteryzuje się bardzo dynamicznym wzrostem (tabela 6) i potencjałem rozwoju.

Tabela 6. Podstawowe dane charakteryzujące transport intermodalny w Polsce w latach 2010, 2015 oraz 2017

Wyszczególnienie	2010	2015	2017	Zmiana 2017/2015	Zmiana 2017/2010
Masa ładunków (mln ton)	4,4	10,4	14,7	41,3%	234,1%
Praca przewozowa (mld tkm)	1,9	3,7	5,4	45,9%	184,2%
Liczba jednostek (tys.)	345	745	1081	45,1%	213,3%
Liczba TEU (mln)	569,6	1 151,80	1667,3	44,8%	192,7%
Udział przewozów intermodalnych w rynku przewozów kolejowych mierzony masą przewiezionych ładunków	b.d.	4,60%	6%	1,4 pp.	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Analiza kolejowych przewozów intermodalnych w Polsce*, UTK, luty 2016, s. 4, <http://utk.gov.pl/download/1/11634/Analizakolejowychprzewozow-intermodalnychwPolsce.pdf>; *Przewozy intermodalne w 2017 roku. Podsumowanie Prezesa UTK*, UTK, Warszawa 2018, <https://utk.gov.pl/pl/raporty-i-analizy/analizy-i-monitoring/analizy-i-opracowania/13967,Przewozy-intermodalne-w-2017-roku-Podsumowanie-Prezesa-UTK.html>, 25.11.2018.

— Dynamicznie rozwijający się transport intermodalny jest szansą na przeniesienie części ładunków z transportu drogowego na transport kolejowy i co z tym związane, szansą na realizację celów związanych z konkurencyjnym i zasobooszczędnym systemem transportu. Jest to jeden z celów wyznaczonych w białej księdze w 2011 r., w ramach której zakłada się optymalizację działania multimodalnych łańcuchów logistycznych i przeniesienie na kolej lub transport wodny do 2030 r. 30% drogowego transportu towarów, a w perspektywie do 2050 r. ponad 50%²².

— Jednym z wyjątków, w ramach którego dopuszczone jest wsparcie z EFRR i Funduszu Spójności finansowania zakupu taboru kolejowego jest sytuacja, gdy jest to związane z realizacją obowiązku świadczenia usługi publicznej będącej przedmiotem procedury przetargowej zgodnie z rozporządzeniem 1370/2007 wraz ze zmianami.

²¹ Art. 6 pkt. 1, COM(2018) 372 final, 2018/0197 (COD), op. cit., s. 21.

²² Biała Księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenia do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, COM (2011) 144, Bruksela, 28.3.2011.

— Niemniej jednak, zgodnie z okresem przejściowym wprowadzonym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego, do 24 grudnia 2023 r. dopuszcza się możliwość bezpośredniego zawierania umów o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym, które mogą w praktyce trwać aż 10 lat, czyli do grudnia 2033 r. Zatem w myśl zaproponowanych zasad współfinansowania zakupu taboru z EFRR i FS w nowym okresie programowania 2021–2027 zdecydowana większość przewoźników nie będzie mogła ubiegać się o wsparcie ze środków UE na zakup taboru kolejowego. Oznacza to zatem istotne ograniczenie dla rozwoju pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce, które wymagają znacznych inwestycji zarówno w infrastrukturę, jak i tabor.

— Z punktu widzenia kosztochłonnych inwestycji transportowych, które w przeważającej części realizowane są przez podmioty publiczne, niekorzystna jest również propozycja obniżenia progów dofinansowania ze środków UE. W nowej perspektywie maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE wynosi 70% dla priorytetów Funduszu Spójności oraz EFRR dla celów „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” oraz „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg). Podwyższenie wielkości wkładu własnego będzie wyzwaniem dla słabszych ekonomicznie samorządów lokalnych, a także przedsiębiorstw.

— Ponadto stopa współfinansowania dla celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” EFRR zróżnicowana jest w zależności od kategorii regionu²³:

- 70% dla regionów słabiej rozwiniętych,
- 55% dla regionów w okresie przejściowym,
- 40% dla regionów lepiej rozwiniętych.

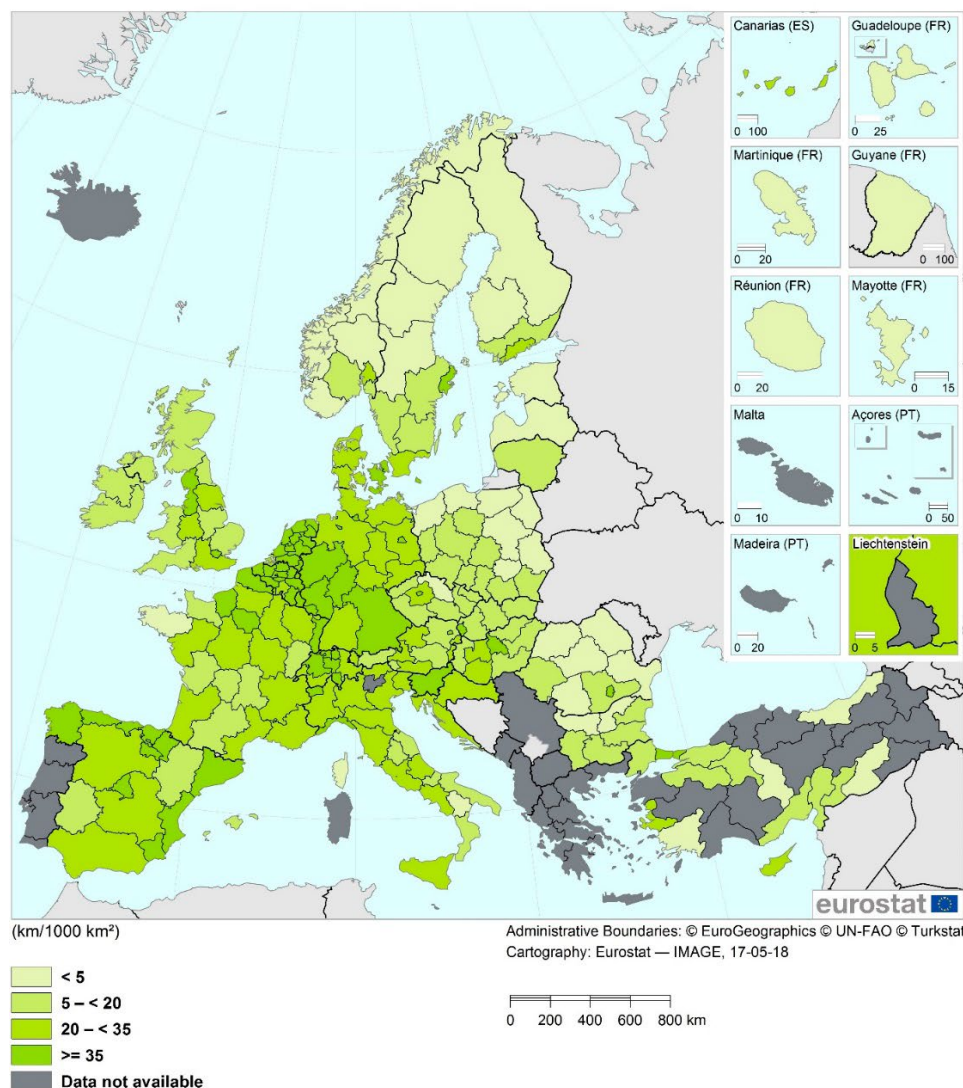
— Zróżnicowanie poziomów dofinansowania dla regionów o różnych kategoriach może być barierą dla realizacji inwestycji realizowanych wspólnie przez te regiony, które należą do różnej kategorii. Jest to szczególnie istotne w przypadku inwestycji w obszarze mobilności, gdyż bardzo często mają one ponadregionalny charakter. W Polsce problem ten dotknie województwo mazowieckie, które ma kategorię regionu lepiej rozwiniętego, oraz województwo dolnośląskie, które należy do regionów w okresie przejściowym. Pozostałe województwa to regiony słabiej rozwinięte.

— Obniżenie poziomu współfinansowania może mieć szczególne znaczenie w przypadku inwestycji w infrastrukturę drogową. Ostatnie 15 lat to okres intensywnego rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce, który możliwy był w przeważającej mierze dzięki środkom wspólnotowym. Jednak pomimo tak dynamicznego rozwoju, w szczególności w zakresie autostrad i dróg ekspresowych, infrastruktura drogowa w Polsce wciąż wymaga znacznych nakładów na rozwój i inwestycje. Na rys. 2 zaprezentowano gęstość sieci autostrad w Polsce w 2016 r. Widoczne jest, że pomimo dynamicznego rozwoju tej kategorii dróg kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska, wciąż odbiegają pod tym względem od innych państw członkowskich.

— Rozwój i modernizacja infrastruktury drogowej o charakterze bazowym, o znaczeniu międzynarodowym, należącej do TEN-T finansowana może być w ramach instrumentu Łącząc Europę (CEF), na który w części składają się środki Funduszu Spójności, czyli tzw. pula kohezyjna. Dla inwestycji w infrastrukturę drogową o znaczeniu kompleksowym, czyli zapewniającym dostęp do sieci TEN-T na poziomie miejskim, lokalnym i regionalnym, kluczowa jest możliwość współfinansowania ze środków EFRR i Funduszu Spójności, w tym również w ramach ZIT.

— Zwiększenie dostępności transportowej regionów jest kluczowym czynnikiem wzmacniającym gospodarkę regionalną oraz spójność i konkurencyjność całego państwa, a także Wspólnoty. Z punktu widzenia potrzeb Polski wzrost dostępności transportowej regionów to również jeden z głównych celów działań inwestycyjnych w nowej perspektywie 2021–2027. Jego osiągnięcie wymagać będzie budowy lokalnej i regionalnej infrastruktury drogowej i kolejowej, łączącej regiony z siecią krajową.

²³ Art. 106, pkt. 3, Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, COM (2018) 375 final, Strasburg, 29.5.2018, s. 91.

Rys. 2. Gęstość sieci autostrad (długość sieci w przeliczeniu na 1000 km²)Motorway density, by NUTS 2 regions, 2016
(km/1000 km²)

Note: Croatia and Italy: 2015. Germany, Portugal, Slovenia and United Kingdom: NUTS level 1.
Source: Eurostat (online data code: tran_r_net)

Źródło: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Map_1_Motorway_density_by_NUTS_2_regions_2016.PNG&oldid=385566 [dostęp: 20.11.2018].

EFRR wspiera spójność terytorialną Unii Europejskiej również w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg). W perspektywie 2021–2027 dotychczas istniejące trzy podstawowe komponenty współpracy rozszerza się do pięciu²⁴:

- Komponent 1 – współpraca transgraniczna między przyległymi regionami w celi wspierania zintegrowanego rozwoju regionalnego,
- Komponent 2 – współpraca transnarodowa i współpraca morską,
- Komponent 3 – współpraca regionów najbardziej oddalonych,
- Komponent 4 – współpraca międzyregionalna,
- Komponent 5 – międzyregionalne innowacyjne inwestycje poprzez komercjalizację i rozszerzanie międzyregionalnych innowacyjnych projektów, które mogą zachęcić do rozwoju europejskich łańcuchów wartości.

²⁴ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego, COM(2018) 374 final, 2018/0199 (COD), Strasburg, 29.5.2018, s. 24–25.

Program Interreg ma ważne znaczenie dla inwestycji związanych z transportem i mobilnością np. w zakresie inwestycji w transgraniczną infrastrukturę transportową, transgraniczną mobilność czy w zakresie międzyregionalnej współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju miast, w tym zrównoważonej mobilności miejskiej (URBACT). W perspektywie 2021–2027 proponowane jest obniżenie poziomu dofinansowania dla projektów realizowanych w ramach Interreg z 85% do 70%, co może niestety negatywnie wpłynąć na realizację wspólnych, ponadnarodowych projektów.

3. Pożądane szczegółowe kierunki interwencji i rekomendacje

Koncentracja tematyczna w ramach CP 1 i CP 2

Zważywszy na potrzeby Polski w zakresie inwestycji związanych ze zrównoważoną mobilnością w obszarach miejskich, zaproponowany model koncentracji środków w ramach Funduszu Spójności i EFRR nie jest korzystny. Najkorzystniejszą sytuacją byłoby, gdyby cele szczegółowe trzeci i czwarty, a więc rozwój zrównoważonej, inteligentnej i intermodalnej mobilności odpornej na zmianę klimatu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, a także wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej realizowane były w ramach CP 2. Wspieranie inteligentnej, zrównoważonej, multimodalnej mobilności miejskiej wpisuje się w dążenie do zasobooszczędnej, niskoemisyjnej gospodarki o charakterze zamkniętym.

Zintegrowane inwestycje terytorialne oraz Europejska inicjatywa miejska

Z uwagi na złożony charakter inwestycji realizowanych w ramach narzędzia ZIT a także wyzwań, jakie stoją przed Polską w zakresie transportu niskoemisyjnego, kluczowa jest możliwość finansowania projektów zarówno ze środków EFRR, Funduszu Spójności, jak i EFS+.

W projekcie rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności instrument Europejskiej inicjatywy miejskiej opisany jest bardzo ogólnie. Nieznane są zasady jego funkcjonowania. Jednak z punktu widzenia intensywnie rozwijających się obszarów metropolitalnych w Polsce w ramach Europejskiej inicjatywy miejskiej powinna istnieć możliwość wsparcia również obszarów metropolitalnych. Jest to szczególnie istotne w przypadku zrównoważonej mobilności, gdyż planowanie zrównoważonej mobilności miejskiej musi być skoncentrowane na obszarach funkcjonalnych, które są generatorami i atraktorami ruchu pasażerskiego, co oznacza obszary funkcjonalnie wyznaczone podróжами o charakterze obligatoryjnym, czyli codziennymi dojazdami do miejsc pracy i nauki.

Infrastruktura portów lotniczych

Powiązanie portów lotniczych z miastami i ich obszarami funkcjonalnymi poprzez integrację lotnisk z innymi gałęziami transportu, a w szczególności z transportem kolejowym, to jeden z głównych elementów budowy multimodalnej sieci transportu, która w efekcie ma przyczynić się do odwrócenia negatywnych trendów związanych z rozwojem motoryzacji indywidualnej. Jest to jeden z głównych celów wspólnej polityki transportowej wytyczonych w białej księdze z 2011r., a także jedno z głównych wyzwań w obszarze transportu i mobilności, jakie stoją przed Polską. Dlatego też inwestycje, których celem jest przebudowa istniejącej infrastruktury portów lotniczych związana ze zwiększeniem jej przepustowości, poprawą bezpieczeństwa oraz integracją z innymi gałęziami transportu, powinny zostać objęte wsparciem w ramach polityki spójności.

Inwestycje w tabor kolejowy

Zaproponowane w rozporządzeniach wyłączenie ze wsparcia EFRR i FS zakupu taboru kolejowego może negatywnie wpłynąć przede wszystkim na możliwości zakupu taboru na potrzeby przewozów intermodalnych

i może oznaczać ograniczenie rozwoju przewozów intermodalnych w Polsce. Zważywszy na potrzeby Polski w tym zakresie, a także ponownie na cele wspólnej polityki transportowej UE, zakup taboru dla przewozów intermodalnych powinien być objęty wsparciem.

— Ponadto, biorąc pod uwagę obecne uregulowania prawne związane z nowelizacją rozporządzenia 1370/2007, ze środków EFRR i FS współfinansowaniem powinny zostać objęte zakupy taboru kolejowego, który jest związany z realizacją usług użyteczności publicznej bez względu na tryb zawarcia umowy.

4. Wnioski

— Nowa polityka spójności na lata 2021–2027 koncentruje się pięciu priorytetach, wśród których istotne miejsce zajmują cele związane z transportem i mobilnością. W ramach przedstawionych założeń widoczne jest wzmocnienie miejskiego wymiaru polityki spójności poprzez zwiększenie do 6% środków z EFRR, które przeznaczone zostaną na zrównoważony rozwój obszarów miejskich, w tym ZIT, a także ustanowienie nowego programu wzmacniającego współpracę miast, czyli Europejskiej inicjatywy miejskiej.

— Fundusze strukturalne polityki spójności mogą odegrać główną rolę w procesie budowy zintegrowanego i zrównoważonego systemu transportu w miastach, metropoliach i regionach, a w konsekwencji również w całym kraju. Kluczowym instrumentem w tym zakresie jest właśnie ZIT, którego głównym celem jest realizacja kompleksowych, zintegrowanych projektów w obszarach powiązanych ze sobą funkcjonalnie. Wsparcie miast, metropolii i regionów w działaniach związanych ze zrównoważoną mobilnością jest niezwykle ważne z punktu widzenia pogłębiającego się procesu urbanizacji, a także pogarszającej się jakości życia w miastach, która związana jest m.in. z kongestią, hałasem i coraz gorszą jakością powietrza. Partnerski model współpracy różnych jednostek administracyjnych w obszarach funkcjonalnych wynikający z założeń ZIT jest szansą na rozwój zintegrowanego transportu lokalnego i regionalnego w oparciu o kompleksowe podejście. Biorąc to pod uwagę, pozytywnie oceniać można zwiększenie do 6% puli środków przeznaczanych z EFRR na wsparcie strategii terytorialnych, w tym ZIT, niemniej jednak, biorąc pod uwagę potrzeby polskich miast i regionów w tym zakresie, najlepsze byłoby jeszcze zwiększenie tego udziału.

— Z punktu widzenia wyzwań strategicznych, z jakimi zmierzyć się musi Polska w obszarze transportu i mobilności, główną barierą dla realizacji inwestycji w nowej perspektywie stanowi przede wszystkim zmniejszenie poziomu wsparcia ze środków wspólnotowych oraz wprowadzone ograniczenia w zakresie finansowania infrastruktury transportu lotniczego i zakupu taboru kolejowego. Zniesienie tych ograniczeń jest bardzo ważne w kontekście rozwoju zrównoważonego systemu transportu w Polsce i powinno być przedmiotem dalszych negocjacji.

Ryszard Szarfenberg

dr habilitowany w zakresie nauk o polityce, pracuje w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Autor wielu publikacji z zakresu polityki społecznej, polityki publicznej, usług społecznych, ewaluacji, europejskiej i międzynarodowej polityki społecznej, nierówności, ubóstwa, marginalizacji i wykluczenia społecznego oraz pomocy społecznej i spółdzielczości socjalnej. Autor książki *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, za którą otrzymał nagrodę Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk za najlepszą pracę naukową opublikowaną w 2008 r. Przewodniczący Rady Wykonawczej Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciw Ubóstwu. Członek zarządu stowarzyszenia ATD Czwarty Świat.

6. Ryszard Szarfenberg

**Europejski filar praw socjalnych
jako przedmiot interwencji
EPS 2021–2027****Wprowadzenie**

— Główne pytanie, na jakie odpowiedziano w ekspertyzie, jest następujące: czy i w jakim zakresie Europejski filar praw socjalnych (EFPS) wpłynie na realizację w Polsce polityki spójności w okresie 2021–2027?

— Dla celów ekspertyzy wykonano analizę kilku dokumentów krajowych i unijnych¹: 1) Długookresowa strategia rozwoju kraju i zastępująca ją Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze spraw społecznych, 2) Europejski filar praw socjalnych, 3) projekt rozporządzenia o Europejskim Funduszu Społecznym Plus (EFS+)², 4) projekt ogólnego rozporządzenia o funduszach UE³.

— Pierwszy punkt wprowadza podstawowe informacje na temat EFPS jako międzyinstytucjonalnej deklaracji sformułowanej w języku praw. Za zbliżone uznane zostały dokumenty ONZ i Rady Europy, a także samej UE, ustanawiające podobne zestawy praw. Zwrócono uwagę na różnice w architekturze implementacyjnej tych dokumentów. W drugim punkcie krytycznie przedstawiono założenia i wyzwania strategiczne w zbliżonym do EFPS obszarze stawiane przez obecny i poprzedni rząd. Pomocniczo wykorzystano koncepcję dobrego rządzenia, aby bardziej szczegółowo omówić III grupę praw EFPS i kilkanaście wyzwań, jakie z nich wynikają dla Polski. W trzecim punkcie porównano cele EFS+ z zasadami EFPS z wnioskiem, że te pierwsze nie były wyprowadzone na podstawie drugich, choć są między nimi podobieństwa. Ostatni punkt uwzględnia wnioski z poprzednich i koncentruje się na warunkach podstawowych i tematycznych określonych w rozporządzeniu o funduszach UE. Warunkowość w stosunku do państw członkowskich rośnie, co pośrednio zwiększa szanse na realizację EFPS poprzez politykę spójności w Polsce. Warunki są jednak ogólne i dotyczą miękkiego prawa, rzadko chodzi o konkretne rozwiązania.

— Odpowiedź na podstawowe pytanie w skrócie brzmi następująco. Mimo wpisania EFPS w politykę spójności na poziomie celów ogólnych, wpłynie on na tę politykę tylko w tym zakresie, w jakim podobne treści uwzględnione zostały w celach EFS+ i w warunkowości podstawowej i tematycznej dla tego funduszu. Z analizy wynika jednak, że ani te cele, ani też warunki nie zostały wyprowadzone na podstawie praw zawartych w EFPS. Są to równoległe dokumenty, z których EFPS ma najszerszy zakres tematyczny, do którego nie nawiązują bezpośrednio ani cele szczegółowe EFS+, ani warunkowość funduszowa im podporządkowana. Gdyby z ponad 45 jednostkowych praw ustanowionych w EFPS wyprowadzić bardziej szczegółowe cele zwiększające poziom ich uznania, poszanowania, ochrony i realizacji, to z pewnością otrzymalibyśmy liczbę większą niż 24 ogólne cele elementarne EFS+.

1 W ekspertyzie pominięto nowe inicjatywy legislacyjne UE przedstawiane jako implementacja EFPS, z których nie wszystkie były całkiem nowe, np. projekt dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów z 2017 r. ma dłuższą historię niż EFPS.

2 Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), COM(2018) 382.

3 Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz COM(2018) 375.

Przeprowadzane analizy dowodzą więc, że EFPS nie zmieni wiele w dyskusji o polityce spójności w Polsce w okresie 2021–2027. W projektowaniu polityki spójności wystarczy skupić się na wypełnieniu warunkowości funduszowej w obszarze EFS+ i zaplanować wydatki zgodnie z wynikami dyskusji między interesariuszami. W tych dyskusjach może być przywoływany EFPS, ale głównie w celu popierania poszczególnych kierunków wydatkowania pieniędzy, a nie wprowadzania konkretnych modeli czy rozwiązań.

1. Natura, treść i implementacja EFPS

Europejski filar praw socjalnych⁴ to międzyinstytucjonalna deklaracja Parlamentu Europejskiego (PE), Komisji Europejskiej (KE) i Rady Europejskiej (RE) przyjęta w grudniu 2017 r., którą zaakceptowały bez zastrzeżeń państwa członkowskie, w tym Polska. Jest to dokument składający się z 20 zasad uporządkowanych w trzech częściach: równe szanse i dostęp do zatrudnienia, uczciwe warunki pracy, ochrona socjalna i integracja społeczna. We wszystkich zasadach zastosowano język praw, czyli sformułowania typu: podmiot prawa ma prawo do przedmiotu prawa. W roli podmiotów prawa umieszczano najczęściej (w wielu zasadach): każdego oraz pracowników. Znacznie rzadziej (jedna lub dwie zasady) w tej roli umieszczano: osoby bezrobotne (dwie zasady), osoby niepełnosprawne, kobiety i mężczyzn, osoby w trudnej sytuacji, rodziców oraz osoby pełniące obowiązki opiekunów. Z kolei przedmiotów praw było o wiele więcej, w tym złożone z wielu elementów składowych. Łącznie można się ich doliczyć około 45, np. rodzice i opiekunowie mają prawo do: odpowiednich urlopów, elastycznej organizacji pracy, dostępu do usług w zakresie opieki. W analizie uznano, że są to trzy elementy przedmiotu tego prawa.

W treści EFPS zastosowano głównie język praw, ale dodatkowo umieszczono tam również zdania o charakterze praktycznym, zaczynające się od słowa „należy”, np. „Należy zapewnić osobom potrzebującym dostęp do mieszkań socjalnych lub pomocy mieszkaniowej dobrej jakości”. Takie zdania nie są równomiernie rozłożone między zasadami (szczególnie bogata w nie jest zasada 5 „Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie”). Jeszcze rzadziej można spotkać pewne zastrzeżenia dotyczące poszczególnych praw, np. „Tego rodzaju świadczenia nie powinny stanowić czynnika zniechęcającego do szybkiego powrotu do zatrudnienia” (zasada 13 dotycząca praw osób bezrobotnych).

Niekiedy można spotkać stwierdzenia, które są trudne do zaklasyfikowania, np. „Osoby bezdomne otrzymują odpowiednie schronienie” (zasada 19). Nie jest to zdanie w języku praw, wówczas mielibyśmy: „osoby bezdomne mają prawo do odpowiedniego schronienia”, ani też w języku zaleceń: „Należy osobom bezdomnym zapewnić odpowiednie schronienie”.

Język praw charakterystyczny jest dla licznych dokumentów międzynarodowych, które zapoczątkowała po drugiej wojnie światowej Powszechna deklaracja praw człowieka. W systemie ONZ prawa zostały doprecyzowane w dwóch dokumentach otwartych do ratyfikacji państw członkowskich: Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Podobny podział występuje w systemie regionalnym Rady Europy: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Europejska karta społeczna.

Do tych dokumentów należy również dodać te, które koncentrują się na wybranych kategoriach osób, czyli konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące głównie praw pracowników, Konwencję praw dziecka, Konwencję praw osób niepełnosprawnych, Konwencję w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet.

Pierwotnie integracja europejska, która doprowadziła do utworzenia UE, miała charakter głównie gospodarczy. Dopiero w ostatnich dekadach można zanotować wzrost zainteresowania podstawowymi prawami. Przejawem tego jest przede wszystkim Karta praw podstawowych UE (KPP) obowiązująca od 2009 r. Prawa polityczne, osobiste, gospodarcze, społeczne i kulturalne są tam obok siebie. Warto jednak wspomnieć Wspólnotową kartę podstawowych praw socjalnych pracowników z 1989 r. Był to dokument zbliżony do EFPS pod względem deklaratywności i zawartości. UE ponadto ratyfikowała Konwencję praw osób niepełnosprawnych, co skłania do

⁴ Oficjalne tłumaczenie jest błędne, prawa pracownicze i socjalne razem powinny być nazwane społecznymi, tak jak tłumaczy się *social* w Europejskiej karcie społecznej. Dalej używam oficjalnego tłumaczenia.

pytań o ratyfikację innych dokumentów tego rodzaju, w tym tych z systemu regionalnego (np. Europejska karta społeczna Rady Europy i proces turyński).

— Jest kilka różnic między EFPS a dokumentami ONZ lub RE formułującymi prawa człowieka⁵. Po pierwsze, jest to dokument nieobejmujący wszystkich praw człowieka, jak w przypadku KPP, ale skoncentrowany na prawach, które w systemie ONZ należą do praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, a w systemie RE do praw społecznych. Kompetencje UE są tu mniej lub bardziej ograniczone ze względu na zasadę subsydiarności. Ingerowanie w krajowe systemy polityki społecznej napotyka więc na brak uzasadnienia oraz opór państw członkowskich (przykładem były trudności w ustanowieniu funduszu FEAD). W przypadku krajów z niskim poziomem standardów pracy i zabezpieczenia społecznego uzasadniany jest m.in. zagrożeniem dla konkurencyjności międzynarodowej (dla firm spoza danego kraju, dla firm z tego kraju dla ich ekspansji zagranicznej). Opiera się on na założeniu, że niski poziom ochrony praw pracowniczych i niskie obciążenia podatkowe i składkowe są ważne dla decyzji firm o inwestycjach i ich rozwoju. Z kolei kraje zapewniające wysoki standard ochrony praw pracowniczych i socjalnych obawiają się, że UE będzie działała na rzecz ich obniżenia, np. poprzez wyznaczenie standardów minimalnych, które będą dużo niższe niż te przez nie już osiągnięte. Opiera się to na założeniu, że różni aktorzy krajowi i zagraniczni będą wykorzystywać standardy minimalne, aby argumentować za obniżeniem wyższych.

— Po drugie, EFPS ma charakter deklaracji, która nie jest częścią twardego prawa wspólnotowego. Nie oznacza to, że nie będzie miał on wpływu na państwa członkowskie, np. poprzez wyroki TSUE. Karta praw podstawowych pozostawiała deklaracją do 2009 r., a jednak TSUE się do niej wówczas odwoływał⁶. Odwoływanie się TSUE do EFPS w konkretnych wyrokach nie jest oczywiście jedynym sposobem implementacji miękkiego prawa, co prowadzi do kolejnej różnicy.

— Po trzecie, dokumenty międzynarodowe mają odmienną strukturę implementacyjną. Państwa ratyfikują je, a następnie poddają się procesowi monitoringu przed międzynarodowymi komitetami ekspertów. Mogą również ratyfikować protokoły skargowe, umożliwiające wybranym podmiotom składanie skarg na to, że państwo nie wywiązuje się z obowiązków, którymi się związało. Następnie komitet ekspertów danego instrumentu kieruje rekomendacje dla kraju poddanego przeglądowi. W przypadku EFPS takie mechanizmy nie istnieją. Pozostaje jednak cała reszta dotychczas wypracowanych instytucji, które przyczyniają się do realizacji miękkiego prawa UE. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim roczny cykl monitoringu z zaleceniami dotyczącymi reform dostosowanymi do sytuacji w konkretnych krajach, wprowadzony w okresie realizacji strategii „Europa 2020” (semestr europejski). Większe znaczenie ma on jednak w stosunku do spraw makroekonomicznych i z zakresu finansów publicznych. Przewidziano więc procedurę nadmiernego deficytu z mechanizmem alarmowym, ale nie przewidziano procedury niedostatecznego dbania o realizację praw pracowniczych i socjalnych. EFPS wprowadza pewien postęp, nieco zbliżony do mechanizmu alarmowego w postaci karty wyników społecznych (*Social Scoreboard*). Podobieństwo jednak szybko się kończy, nie tylko w związku z brakiem procedury analogicznej do deficytowej, ale także ze względu na brak ustalonych progów alarmowych, np. długotrwałe bezrobocie na poziomie 5%, ubóstwo absolutne na poziomie 5%. Ustalenie progów alarmowych dla finansów publicznych ma czysto konwencjonalny charakter (nie dowiedziono, że kraje z wyższym deficytem, np. 4%, skazane są na recesję), podobnie można podejść do progów wyznaczanych na wskaźnikach społecznych. Takiej decyzji jednak nie podjęto.

2. Wyzwania strategiczne przed Polską w okresie 2020–2030 w świetle EFPS

— Rządy PO-PSL i Zjednoczonej Prawicy (ZP) przedstawiły swoje wizje strategii rozwojowej na okres do 2020 r. i w dłuższej perspektywie do 2030 r. Rząd ZP zrezygnował z Długookresowej strategii rozwoju kraju rządu PO-PSL

⁵ Omówienie relacji między EFPS i Europejską kartą społeczną Rady Europy zob. Olivier de Schutter *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter In the EU Legal Order*, 2018, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>.

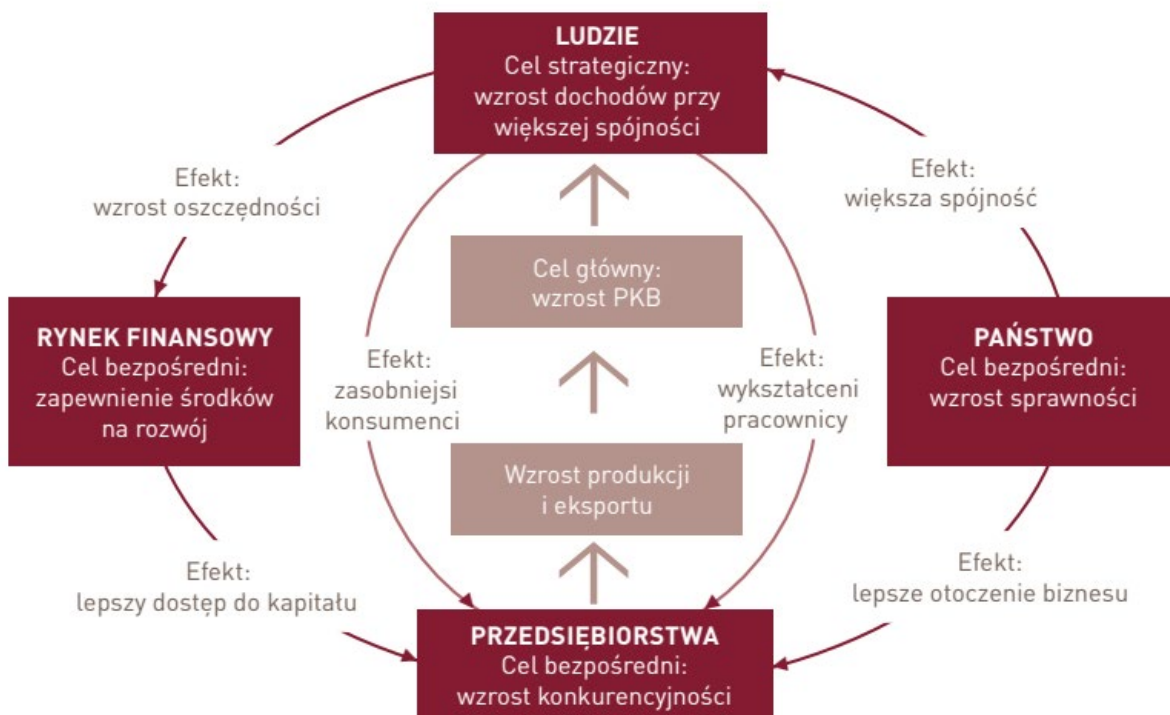
⁶ Charakterystyczne stanowisko FEANTSA w odniesieniu do zasady 19.: *Why the obligations contained in European case-law must be turned into indicators to assess progress on the right to housing*, 2018, <https://www.feantsa.org/download/feantsa-position-right-to-housing483757281776373653.pdf>. Ogólniej D. Seikel, *The European Pillar of Social Rights: An Analysis*, 2017, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_17e_2017.pdf.

(DSRK, 2013)⁷ i zaktualizował (zastąpił) strategię średniookresową (ŚSRK, 2012)⁸. Główny dokument średnio- i długookresowy to obecnie Strategia odpowiedzialnego rozwoju (SOR, 2017)⁹.

— Strategia obecnego rządu oparta została na metaforze pułapki, w tym pułapki średniego rozwoju¹⁰. Z badań naukowych nie wynika, aby to było słuszne podejście. Jeżeli nawet jakieś kraje znajdują się w pułapce średniego dochodu, to nie ma wśród nich Polski¹¹.

— Główny schemat koncepcyjny SOR należy uznać za niespójny z koncepcją zrównoważonego rozwoju, a także rozwoju społecznego (*human development*). Pierwsza koncepcja kładzie nacisk na dobrobyt przyszłych pokoleń, głównie w kontekście kondycji środowiska, a druga wskazuje jako równorzędne gospodarczemu (wyrażonemu dochodem narodowym) wymiary: edukacyjny i zdrowotny (łącznie można je nazwać wymiarem społecznym rozwoju). Koncepcja przyjęta w SOR (s. 49) przedstawia wymiar gospodarczy rozwoju (rynek finansowy i przedsiębiorstwa) i uwzględnia znaczenie instytucji państwa. Pominięte zostały wymiary społeczny i środowiskowy rozwoju. Cel główny SOR też ma głównie wymiar ekonomiczny (wzrost dochodów, wzrost PKB), jakoś życia wydaje się bardziej odpowiednim i wielowymiarowym podejściem. Porównajmy schemat z SOR ze schematem alternatywnym, który uwzględni wymiar środowiskowy i społeczny, a w celu głównym zamiast dochodów przyjmie jakość życia.

Rys. 1. Koncepcja strategiczna SOR



Źródło: SOR, s. 49.

7 Pełna nazwa Długookresowa strategia rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20130000121>.

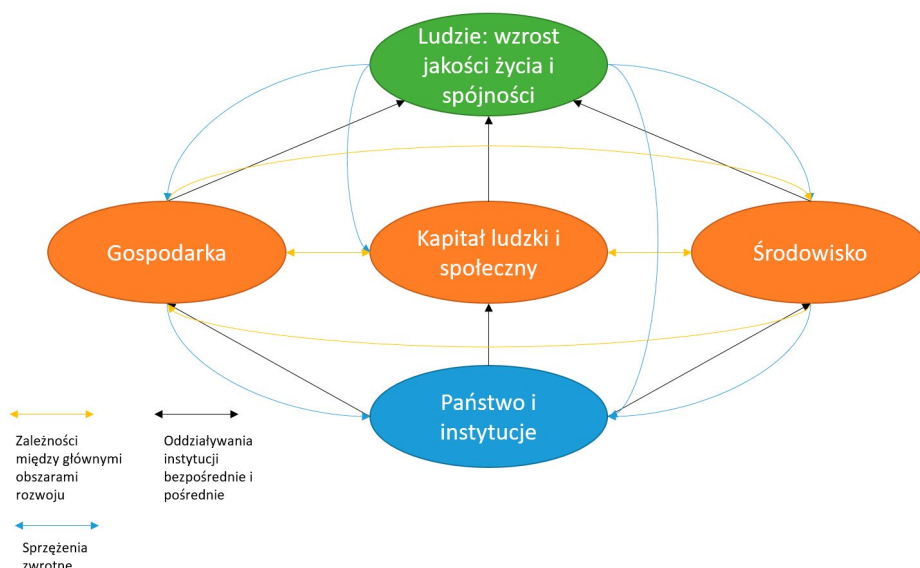
8 Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów 25 września 2012 r., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20120000882>.

9 Informacja o tym dokumencie w wykazie prac legislacyjnych: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r268972868,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-przyjecia-Strategii-na-rzecz-Odpowiedzi.html>. Informacja o rezygnacji z DSRK jest w tekście SOR, s. 47.

10 Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), s. 24. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20170000260>.

11 A. Lavopa, A. Szirmai, *Structural modernisation and development traps. An empirical approach*, „World Development”, Vol. 112, December 2018, s. 59–73.

Rys. 2. Alternatywna koncepcja strategiczna



Źródło: Opracowanie własne.

— Sformułowanie celu strategicznego DSRK (taki sam jak w ŚSRK) było bardziej poprawne w tym sensie, że odwoływało się do wielowymiarowej jakości życia.

Tabela 1. Porównanie celów strategicznych SOR i DSRK

Cel strategiczny SOR	Cel strategiczny (główny) DSRK
Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym	Wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności

Źródło: Opracowanie własne.

— Czynniki rozwojowymi, na które mają bezpośredni wpływ rządy, są państwo i jego instytucje. Poprzez wpływ na gospodarkę, kapitał ludzki i społeczny oraz na środowisko wpływają ostatecznie na poziom jakości życia i jej rozkład w społeczeństwie. Gospodarka zależy od kapitału ludzkiego i społecznego, a także od środowiska, podobnie jak ten kapitał i środowisko zależą od gospodarki.

— W DSRK i SOR poza instytucjami do celów włączone zostają również trwały wzrost gospodarczy i zwiększanie konkurencyjności gospodarki oraz rozwój zrównoważony społecznie i terytorialnie (spójność społeczna i terytorialna).

Tabela 2. Porównanie celów szczegółowych SOR i obszarów strategicznych DSRK

Cele szczegółowe SOR	Obszary strategiczne DSRK
1. Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach 2. Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony 3. Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu	1. Sprawnie działające państwo, efektywnie dysponujące dostępnymi środkami publicznymi (SOR 3) 2. Zwiększanie konkurencyjności gospodarki (SOR 1) 3. Spójność społeczna i terytorialna (SOR 2)

Źródło: Opracowanie własne.

— Powyższy układ nie bierze pod uwagę zagadnienia celów w sensie wyników do osiągnięcia i środków, za pomocą których osiąga się cele, np. sprawnie działające państwo czy konkurencyjność gospodarki nie są celami samymi w sobie. Ostatecznie liczy się jakość życia konkretnych ludzi żyjących w konkretnym czasie. Trwały wzrost gospodarczy w sensie przyrostu wartości produktu finalnego gospodarki jest ważny, o ile zwiększa średnią i czyni bardziej równomiernym rozkład jakości życia w społeczeństwie.

— Spójność społeczna polega na minimalizowaniu nierówności w jakości życia między warstwami społeczno-ekonomicznymi społeczeństwa. Jakość życia osób biedniejszych nie powinna bardzo odbiegać od jakości życia pozostałych grup. Jakość życia zajmujących wyższe pozycje w strukturach władzy nie powinna bardzo odbiegać od jakości życia tych, którzy zajmują stanowiska podporządkowane. Ogólniej, jakość życia wielowymiarowo uprzywilejowanych nie powinna być bardzo odległa od jakości życia osób wielowymiarowo upośledzonych. W przypadku spójności terytorialnej chodzi głównie o mniej zróżnicowaną zamożność lub dynamikę jej przyrostu między regionami takimi jak województwa.

— W strategii obu rządów spójność społeczna jest złożonym obszarem, w którym formułowano priorytetowe kierunki i cele szczegółowe.

Tabela 3. Porównanie celów strategicznych SOR i DSRK w obszarze spójność społeczna

SOR	DSRK
Spójność społeczna i cele – Poprawa dostępności do usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne – Wzrost i poprawa wykorzystania potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy	– Integracja społeczna • Zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym • Zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych
Kierunki interwencji – Aktywna polityka prorodzinna – Poprawa dostępności do usług, w tym społecznych i zdrowotnych – Wsparcie grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem oraz zapewnienie spójności działań na rzecz integracji społecznej – Rynek pracy wykorzystujący potencjał zasobów ludzkich dla rozwoju Polski	– Zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych • Podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych • Zwiększenie efektywności systemu świadczenia usług publicznych

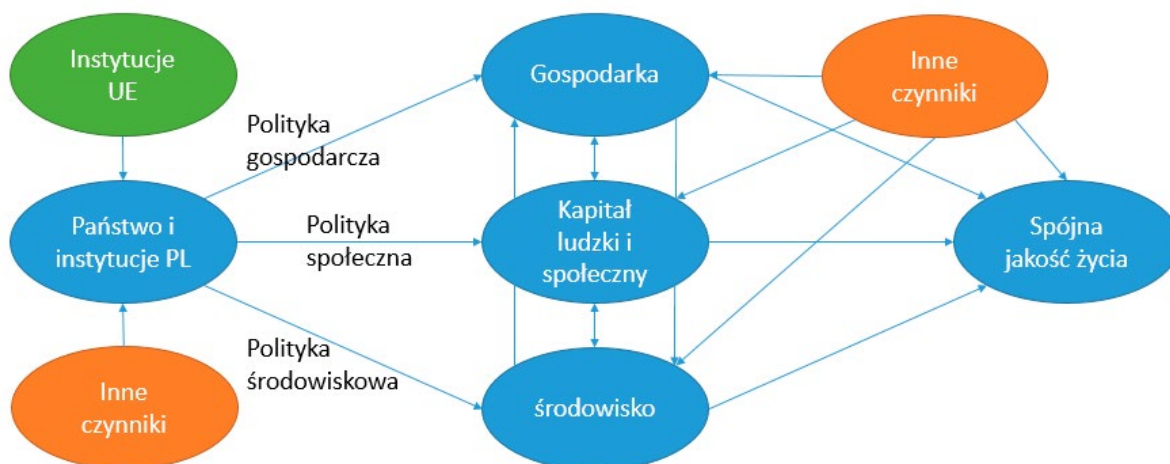
Źródło: Opracowanie własne.

— Dostępność różnych usług czy integracja społeczna są przede wszystkim obecne w I i III grupie zasad EFPS, które zatytułowano: „Ochrona socjalna i integracja społeczna”. Wśród różnych usług wymienionych w dokumencie można wyróżnić usługi edukacyjne (zasada 1), usługi ułatwiające zatrudnienie (zasada 4), opiekę nad dziećmi (zasada 11), opiekę zdrowotną (zasada 16), usługi integracyjne dla osób niepełnosprawnych (zasada 17), opiekę długoterminową (zasada 18), pomoc mieszkaniową i schroniskową (zasada 19). Uwzględniono również usługi o bardziej technicznym charakterze, np. dostarczanie wody, kanalizacja, energia, usługi transportowe, finansowe i telekomunikacyjne (zasada 20). Dostęp do usług powinien spełniać zasadę niedyskryminacji (zasady 2 i 3).

— Z ogólniejszej perspektywy zasadniczym obszarem wyzwań są państwo i instytucje, czyli to, na co rządy mają bezpośredni wpływ i to, co ma mieć wpływ na czynniki pośredniczące między instytucjami i spójną jakością życia. Jeżeli rząd chce wpłynąć na gospodarkę, to może to zrobić, zmieniając politykę gospodarczą. Podobnie jest w kolejnych wymiarach: jeżeli rząd chce zmienić kapitał ludzki i społeczny, to może to zrobić, zmieniając politykę społeczną (jej zasady określa EFPS). I tak samo w przypadku środowiska – zmiany polityki środowiskowej mogą zmienić kondycję środowiska. Wszystko to po to, aby uzyskać wpływ na poziom i rozkład jakości życia w społeczeństwie.

— Na trzy czynniki pośredniczące oraz na ostateczny wynik ma wpływ wiele innych czynników, niż tylko państwo i instytucje oraz wynikająca z nich polityka. Dodatkowo na instytucje krajowe mają wpływ instytucje ponadnarodowe, a także inne czynniki o charakterze niezależnym.

Rys. 3. Czynniki instytucjonalne i trzy wymiary polityki rozwoju



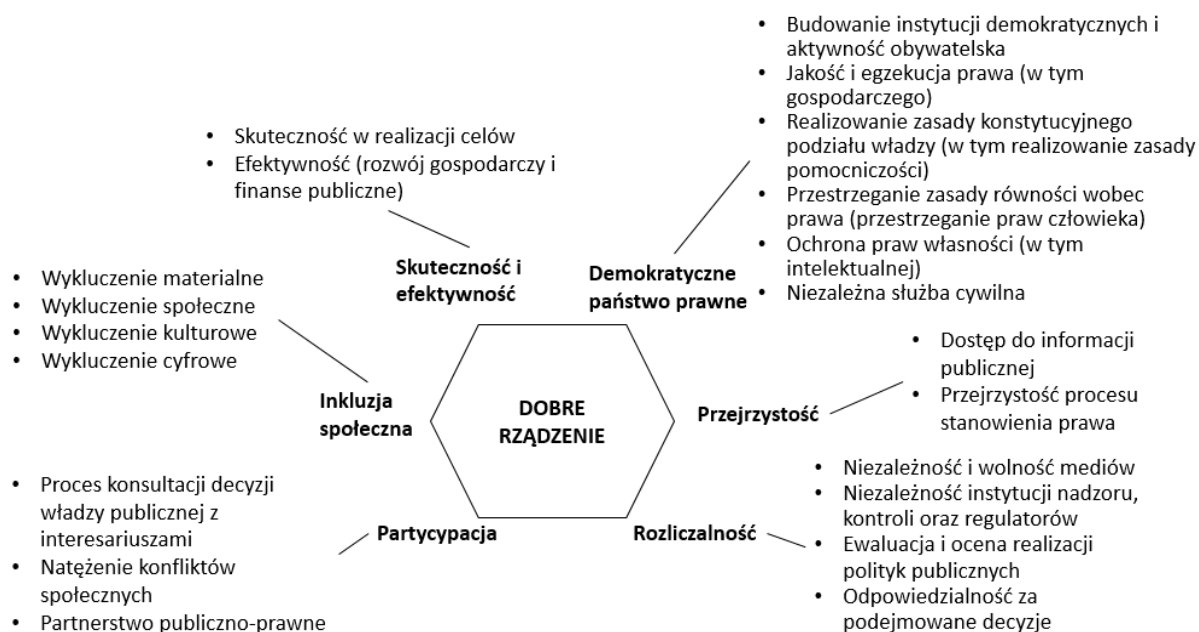
Źródło: Opracowanie własne.

— Rozpoznanie całego układu zależności i przewidywanie jego przyszłych konfiguracji przy zmienności i współzależności wszystkich elementów jest bardzo trudne.

— Zmienność związana jest z nieoczekiwanymi wydarzeniami, takimi jak kryzys globalny, brexit czy nasilone uchodźstwo z powodu wojny domowej w Syrii, ale też ze zwykłym cyklem wyborczym, trendami demograficznymi i gospodarczymi oraz reformami instytucjonalnymi z przeszłości.

— Państwo i instytucje powinny być tak zaprojektowane, aby ułatwić reagowanie na to, co nieoczekiwane i oczekiwane. Współczesny ideał instytucjonalny oddaje koncepcja dobrego rządzenia (*good governance*).

Rys. 4. Wymiary dobrego rządzenia



Źródło: Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady *good governance* w Polsce, ECORYS 2008 (modyfikacja poprzez dodanie cech – R.S.).

— Interesujące nas instytucje, których dotyczy EFPS, należą do trzech obszarów na schemacie dobrego rządzenia:

1. demokratycznego państwa prawnego – przestrzeganie praw człowieka, w szczególności społecznych,
2. inkluzji (włączenia) społecznej – szczególnie włączenie materialne (dochody z pracy) i społeczne (prawa i relacje zyskiwane dzięki pracy) zależne jest od realizacji praw zawartych w EFPS,
3. partycypacji – procesy konsultacji w szczególności z pracownikami i ich przedstawicielami, ale też z innymi interesariuszami, np. organizacjami pozarządowymi.

— Wyzwania w pierwszym obszarze ogólnie rzecz biorąc związane są z uznaniem, poszanowaniem, ochroną i realizacją praw zawartych w EFPS. Przykładowo Polska ratyfikowała Europejską kartę społeczną w 1997 r., ale bez kilku kluczowych praw, np. w art. 4 dotyczącym prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia Polska nie ratyfikowała punktu: „uznać prawo pracownika do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia”, a w art. 13 dotyczącym pomocy społecznej i medycznej Polska nie ratyfikowała punktu: „zapewnić, by każdej osobie, która nie posiada dostatecznych zasobów i która nie jest zdolna do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, została przyznana odpowiednia pomoc oraz, w przypadku choroby, opieka konieczna ze względu na jej stan”. Te prawa zostały powtórzone w EFPS w zasadach 6 i 14. Polska podpisała Zrewidowaną europejską kartę społeczną w 2005 r., ale do dzisiaj jej nie ratyfikowała. Ponadto Polska nie ratyfikowała protokołu skargowego do EKS (ale też do żadnego innego ze wspomnianych wyżej aktów prawa międzynarodowego¹²). Podstawowe standardy zabezpieczenia społecznego zostały określone w Konwencji 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z lat 50., Polska ratyfikowała ją, ale z wieloma wyjątkami (np. bez standardów zabezpieczenia dla bezrobotnych¹³).

— Oznacza to, że pierwszy warunek dotyczący pełnego uznania praw społecznych nie został przez Polskę spełniony w zakresie niektórych z nich. Wyzwaniem jest więc pełne uznanie, a następnie wywiązywanie się z wynikających stąd obowiązków, w czym pomaga m.in. ratyfikacja już podpisanych dokumentów (np. Zrewidowana europejska karta społeczna podpisana w 2005 r.) i protokołów skargowych zwiększających poziom nadzoru nad wywiązywaniem się z zobowiązań.

— Szeroko rozumiana integracja społeczna to stan przeciwny wielowymiarowemu wykluczeniu. Została ona umieszczona w tytule III grupy zasad EFPS – „Ochrona socjalna i integracja społeczna”. W tabeli poniżej przedstawiono zawarte w tej grupie podmioty i przedmioty zadeklarowanych praw.

Tabela 4. Podmioty i przedmioty praw z trzeciej grupy zasad EFPS

Podmiot praw, ma prawo do =>	Przedmiot praw
Dzieci, dzieci ze środowisk w niekorzystnej sytuacji	– wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi – ochrony przed ubóstwem – szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans
Pracownicy i, w porównywalnych warunkach, osoby samozatrudnione	odpowiedniej ochrony socjalnej (bez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy)

12 Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu w sprawie ratyfikowania przez Polskę instrumentów międzynarodowych chroniących prawa osób zagrożonych ubóstwem, EAPN 2015, http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2016/02/uchwała_EAPN_PL_odpowiedz_MRpiPS.pdf.

13 Polska nie zobowiązała się do zapewnienia standardów w zakresie zasiłków chorobowych, świadczeń w razie bezrobocia, świadczenia w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych, świadczeń w razie inwalidztwa. Ustawa o ratyfikacji Konwencji 102 MOP dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20050930775>.

Podmiot praw, ma prawo do =>	Przedmiot praw
Osoby bezrobotne	– odpowiedniego wsparcia w zakresie aktywizacji ze strony publicznych służb zatrudnienia – właściwych świadczeń dla bezrobotnych (otrzymywanych przez rozsądny czas, odpowiednio do płaconych przez nich składek i zgodnie z krajowymi zasadami kwalifikowalności. Tego rodzaju świadczenia nie powinny stanowić czynnika zniechęcającego do szybkiego powrotu do zatrudnienia)
Każdy, kto nie dysponuje wystarczającymi środkami	odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach
Pracownicy i osoby pracujące na własny rachunek przechodzące na emeryturę	emerytury proporcjonalnej do ich składek oraz zapewniającej odpowiedni dochód
Każdy	szybkiego dostępu do przystępnej cenowo, profilaktycznej i objawowej opieki zdrowotnej dobrej jakości
Osoby niepełnosprawne	– otrzymania wsparcia dochodu, które zapewnia godne życie – usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym – do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb
Każda osoba w podeszłym wieku	posiadania środków umożliwiających godne życie (kobiety i mężczyźni mają równe szanse w odniesieniu do nabywania praw emerytalnych)
Każdy	przystępnych cenowo i dobrej jakości usług opieki długoterminowej, w szczególności opieki w domu i usług środowiskowych
Osoby potrzebujące*	dostępu do mieszkań socjalnych lub pomocy mieszkaniowej dobrej jakości
Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji	odpowiedniej pomocy i ochrony przed przymusową eksmisją
Osoby bezdomne*	odpowiedniego schronienia oraz świadczonych na ich rzecz usług służących promowaniu ich integracji społecznej
Każdy	podstawowych usług dobrej jakości, w tym wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i usług łączności cyfrowej
Osoby potrzebujące*	wsparcia w zakresie dostępu do podstawowych usług dobrej jakości, w tym wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i usług łączności cyfrowej

* Sformułowanie w EFPS nieco odbiega od języka praw.
Źródło: Opracowanie własne.

— Wyprowadzenie wyzwań na podstawie III grupy zasad EFPS opiera się na założeniu, że państwo jest odpowiedzialne za zapewnienie tego, co jest przedmiotem zawartych tam praw. Przez zapewnienie rozumie się uznanie, poszanowanie przez państwo, ochronę przed naruszeniami ze strony innych podmiotów i realizację praw poprzez egzekwowanie regulacji, dostarczanie świadczeń i usług.

— Polska w obszarach praw wymienionych ma więc liczne wyzwania szczegółowe. Można ich wymienić co najmniej dziewięć:

1. Zapewnienie dzieciom wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki, w szczególności dotyczy to dzieci do lat 3. W Polsce większym problemem niż niska jakość jest niedostateczna podaż takich usług, co prowadzi do ogromnych nierówności w korzystaniu z tej opieki przez rodziny uboższe i zamożne.
2. Zapewnienie pracownikom nietypowym i samozatrudnionym, w szczególności pracującym wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych, odpowiedniego zabezpieczenia społecznego. Segmentacja rynku pracy w Polsce jest ogromna, jeżeli spojrzymy na udział pracowników z umowami czasowymi w porównaniu z zatrudnionymi na umowy bezterminowe.
3. Zapewnienie osobom bezrobotnym odpowiedniej jakości wsparcia aktywizacyjnego ze strony publicznych służb zatrudnienia oraz odpowiednich świadczeń (z zakresu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ale też ustawy o pomocy społecznej – zasiłek okresowy). Polska nie była w stanie ratyfikować Konwencji 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy w zakresie świadczeń dla bezrobotnych ani podstawowej części art. 13 Europejskiej karty społecznej.
4. Zapewnienie wszystkim pracującym (kobietom i mężczyznom) minimalnej emerytury lub w razie braku uprawnień do niej odpowiedniego wsparcia dochodowego. Obecnie (listopad 2018 r.) maksymalny zasiłek stały z pomocy społecznej dla osób ubogich, niezdolnych do pracy z powodu wieku i niemających prawa do emerytury wynosi 645 zł, podczas gdy minimum socjalne emeryta żyjącego samotnie wynosiło 1124 zł w 2017 r.
5. Zapewnienie szybkiego dostępu do przystępnej cenowo, profilaktycznej i objawowej opieki zdrowotnej dobrej jakości. Wielość i rozległość wyzwań przy licznych problemach polskiego systemu opieki zdrowotnej reformowanego od lat 90.
6. Zapewnienie osobom niepełnosprawnym godnych świadczeń oraz skutecznych usług aktywizacji zawodowej i społecznej. Wielość wyzwań w tym obszarze pozostała po dwóch strajkach okupacyjnych w sejmie (2014 i 2018), niewykonanym wyroku TK w sprawie różnicowania świadczeń pielęgnacyjnych, raportach z realizacji Konwencji praw osób niepełnosprawnych¹⁴, rekomendacjach Komitetu ONZ¹⁵, rekomendacjach kilku Kongresów ON¹⁶.
7. Zapewnienie wszystkim osobom niesamodzielnym opieki, w szczególności opieki w domu i usług środowiskowych, w tym wsparcia dla opiekunów nieformalnych. Starzenie się społeczeństwa w Polsce będzie wyjątkowo dynamiczne w kolejnej dekadzie, a podaż usług opieki długoterminowej jest wysoce niedostateczna.
8. Zapewnienie wsparcia mieszkaniowego w sektorze społecznego lub prywatnego najmu, w szczególności dla osób z luki czynszowej (nie spełniają warunków do kredytu mieszkaniowego, ale też nie spełniają kryteriów do mieszkań komunalnych), ubogich (niedostatek mieszkań komunalnych, brak wsparcia na rynku prywatnego najmu) i bezdomnych.
9. Zapewnienie dostępu do energii (elektryczność, opał) przy rosnących cenach (wykluczenie i ubóstwo energetyczne), transportu publicznego przy jego niedostatecznej podaży w wielu miejscach (wykluczenie transportowe), usług finansowych (doradztwo, pomoc nadmiernie zadłużonym) przy coraz bardziej złożonych produktach finansowych (wykluczenie finansowe), e-usług (wykluczenie cyfrowe). Jest to bardziej wiązka różnych zbiorów wyzwań niż jedno wyzwanie.

— W trzecim wymiarze dobrego rządzenia główne wyzwania dotyczą partycypacji. Jedną z zasad EFPS dotyczy również bezpośrednio tego wymiaru: „Dialog społeczny i społeczne zaangażowanie pracowników” (zasada 8 w grupie II „Uczciwe warunki pracy”). Dialog społeczny jest w Polsce od dawna zinstytucjonalizowany i został zreformowany względnie niedawno. Stało się to po dość długim kryzysie, gdy związki zawodowe opuściły Komisję Trójstronną. Została ona zastąpiona przez Radę Dialogu Społecznego, ale problemy i wyzwania nadal pozostały, np. skargi partnerów na to, że rząd nie konsultuje wszystkich swoich działań lub że proces konsultacji jest niskiej jakości (np. krótkie terminy). Prowadzi to do sformułowania co najmniej trzech kluczowych wyzwań w tym obszarze dobrego rządzenia:

14 Jeden z nich przygotował Rzecznik Praw Obywatelskich: *Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012–2014, 2015*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Sprawozdanie%20KPON%202015.pdf>.

15 Concluding observations on the initial report of Poland, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Rekomendacje%20Komitetu%20ONZ%20dla%20Polski%20%28j%C4%99z.%20angielski%29.pdf>.

16 Materiały z kolejnych kongresów: <http://konwencja.org/>.

- Zapewnienie autentycznej partycypacji partnerów społecznych w opracowywaniu i wdrażaniu polityki gospodarczej i społecznej, w tym polityki zatrudnienia i rynku pracy.
- Zapewnienie zachęt do negocjowania i zawierania układów zbiorowych. W Polsce zakres układów zbiorowych jest bardzo ograniczony.
- Zapewnienie wsparcia dla partnerów społecznych, aby byli zdolni do merytorycznego i organizacyjnego uczestniczenia w dialogu społecznym.

— W EFPS nie ma mowy o organizacjach społeczeństwa obywatelskiego jako ważnym uczestniku dialogu społecznego. W innych dokumentach dotyczących semestru europejskiego UE podkreśla znaczenie tych organizacji: „Choć zintegrowane wytyczne skierowane są do państw członkowskich i Unii, to ich realizacja powinna przebiegać w porozumieniu z wszystkimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, przy aktywnym udziale parlamentów, a także partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego”¹⁷. Podobnie w warunkach tematycznych dotyczących nowego okresu funduszy 2021–2027 kładziony jest nacisk na współpracę z takimi organizacjami (patrz dalej). Autentyczne włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest oczywiście większym wyzwaniem niż w przypadku tradycyjnych partnerów społecznych. Wyzwanie to może być sformułowane następująco:

- Zapewnienie zdolności do udziału i samego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności federacji takich organizacji, w dialogu społecznym o najważniejszych sprawach publicznych na zbliżonych zasadach do związków zawodowych i organizacji pracodawców.

— Powstaje pytanie, w jaki sposób ustalić priorytety w zbiorze 13 wyzwań (9 + 4 w zakresie partycypacji). Gdyby kierować się kartą wyników społecznych z 2018 r., dla Polski z pewnością byłoby to wyzwanie 1 dotyczące zapewnienia opieki formalnej dzieciom do lat 3 (sytuacja krytyczna w Polsce). Ponadto zalecano obserwowanie genderowej luki płacowej (zasada 2 EFPS), wynagrodzenia netto pracownika na pełnym etacie zarabiającego średnią płacę (zasada 6), poziomu osobistych umiejętności cyfrowych (chyba najbliższa jest zasada 5, która dotyczy prawa do edukacji włączającej). Priorytety poza pierwszym nie zostały uwzględnione w tabeli 4 ze względu na to, że są w części I lub II EFPS.

3. Opis rozwiązań z zakresu EFS 2021–2027 – cele EFS+ a zasady EFPS

— Za treść i zakres EFPS odpowiada w największym stopniu Europejski Fundusz Społeczny, co znajduje potwierdzenie w projekcie odpowiedniego rozporządzenia: „niniejszy wniosek dotyczy Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) jako najważniejszego instrumentu UE służącego inwestowaniu w ludzi i wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych”. Preambuła projektu rozpoczyna się od informacji o EFPS: „Te dwadzieścia zasad Europejskiego filaru praw socjalnych powinno przyświecać działaniom prowadzonym w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus”. W celu głównym EFS+ również zawarto odniesienie do EFPS – celem jest „wspieranie państw członkowskich w dążeniu do wysokich poziomów zatrudnienia, sprawiedliwej ochrony socjalnej oraz wykwalifikowanej i odpornej siły roboczej przygotowanej na przyszły świat pracy, zgodnie z zasadami określonymi w Europejskim filarze praw socjalnych”¹⁸.

— Deklaracje te wydają się na pierwszy rzut oka (analiza poniżej) symboliczne, gdyż 11 celów szczegółowych EFS+¹⁹ sformułowano bez nawiązania do konkretnych 20 zasad EFPS. Można oczywiście próbować szukać powiązań treści między zasadami Filaru i celami EFS+, ale to raczej projektodawca powinien wykazać spójność między nimi i wyjaśnić nieobecność części z nich oraz reguły wyprowadzania celów z praw.

17 Zintegrowane wytyczne w sprawie zatrudnienia z 2018 r., patrz też art. 8 projektu rozporządzenia o EFS+.

18 Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), COM(2018) 382.

19 Niektóre sformułowania wywołały kontrowersje w Polsce i propozycje zmian – ustanowienie odrębnego celu dla rozwoju gospodarki społecznej, <https://publicystyka.ngo.pl/zbieramy-podpisy-list-w-sprawie-miejsca-ekonomii-spoecznej-w-rozporzadzeniu-efs>. Postulat o podobnej treści zawiera też opinia EKES o projekcie rozporządzenia o EFS+, <https://www.eesc.europa.eu/pl/node/62576>.

— Jak wspomniano wyżej, zasady EFPS są sformułowane przede wszystkim w języku praw, a cele EFS+ w języku charakterystycznym dla języka celów, np. wspieranie integracji społecznej, przeciwdziałanie deprywacji materialnej, poprawa jakości usług. Powiązanie tych dwóch języków jest oczywiście możliwe. Przykładowo jeżeli deklarujemy, że dzieci do lat 3 mają prawo do opieki o odpowiedniej jakości, to prowadzi do sformułowania celu polegającego na zwiększaniu dostępności i jakości opieki tego rodzaju aż do momentu, gdy wszystkie dzieci zostaną objęte opieką. Kilka przykładów takiego mechanicznego podejścia pokazano w tabeli 5.

Tabela 5. Przykłady wyprowadzania celów z zasad EFPS

Zasada EFPS w języku praw =>	Cel wyprowadzony z zasady EFPS
Każdy ma prawo do terminowego i dostosowanego do potrzeb wsparcia na rzecz poprawy perspektyw zawodowych, a w tym prawo do otrzymania wsparcia w poszukiwaniu pracy, szkoleniu się i zmianie kwalifikacji zawodowych (zasada 4)	Zapewnienie każdemu terminowego i dostosowanego do potrzeb wsparcia na rzecz poprawy perspektyw zawodowych, a w tym wsparcia w poszukiwaniu pracy, szkoleniu się i zmianie kwalifikacji zawodowych
Dzieci mają prawo dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi (zasada 11)	Zapewnienie dzieciom dostępu do wysokiej jakości przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi
Każdy, kto nie dysponuje wystarczającymi środkami, ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach oraz skuteczny dostęp do towarów i usług wspierających (zasada 14)	Zapewnienie każdemu, kto nie dysponuje wystarczającymi środkami, odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach
Osoby niepełnosprawne mają prawo do otrzymania wsparcia dochodu, które zapewnia godne życie, usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym, a także do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb (zasada 17)	Zapewnienie osobom niepełnosprawnym wsparcia dochodu, które zapewnia godne życie, usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym, a także środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb
Osoby bezdomne otrzymują odpowiednie schronienie oraz świadczone są na ich rzecz usługi służące promowaniu ich integracji społecznej (zasada 19)	Zapewnienie osobom bezdomnym odpowiedniego schronienia i usług służących promowaniu ich integracji społecznej

Źródło: Opracowanie własne.

— Zakres niektórych z tak wyprowadzonych celów jest bardzo szeroki, np. zasada 17 obejmuje większość tego, co oferowane jest w polityce rentowej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej w Polsce; zasada 19 obejmuje całość polityki pomocy osobom w kryzysie bezdomności. Zapewnienie wszystkim osobom niepełnosprawnym, dzieciom czy osobom bezrobotnym lub bezdomnym najlepszych świadczeń i usług jest oczywiście ogromnym wyzwaniem finansowym i organizacyjnym, szczególnie w mniej zamożnych krajach. Dyskusje krajowe w tych sprawach są bardzo złożone pod względem treści i mapy interesariuszy²⁰.

— Analiza celów EFS+ pozwala na wyodrębnienie kilku elementów różniących je między sobą i od języka praw EFPS. Po pierwsze cele te różnią się pod względem tego, czy określają pożądaną zmianę (np. poprawa, zwiększanie), czy też pożądaną działalność (np. wspieranie, promowanie, ułatwianie). Celów określonych poprzez zmianę jest niewiele, dominują cele zdefiniowane poprzez działanie. Oto przykład tej różnicy między „poprawą” a „wspieraniem”.

- Cel określony poprzez pożądaną zmianę: poprawa dostępu do zatrudnienia (cel 1).
- Cel określony przez pożądaną działalność: wspieranie uczestnictwa w rynku pracy (cel 3).

²⁰ Przykładem tej złożoności jest próba przetłumaczenia jednego tylko art. 28 z Konwencji praw osób niepełnosprawnych na polską rzeczywistość prawną i realną. Zob. R. Szarfenberg, *Prawo do odpowiednich warunków życia i ochrony socjalnej: art. 28 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Raport tematyczny*, 2017, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/art.28kpon.pdf>.

— Lepiej sformułowane są cele określone przez zmianę niż przez działanie. Działanie zapisane bez określonego wyniku w postaci zmiany sprawia, że cel traci swoją funkcję motywowania do działania. Jeżeli rząd stwierdzi, że wspiera integrację społeczną poprzez enumeratywnie wyliczone działania, to niezależnie od ich wpływu na integrację społeczną powie, że realizuje cel „wspieranie integracji społecznej”. Cel poprawnie sformułowany dotyczy zmiany. W tym przykładzie: poprawa lub zwiększanie integracji społecznej. Teraz rząd musi wykazać, że enumeratywnie wyliczone przezeń działania doprowadziły do istotnej zmiany integracji społecznej. Są to podstawowe zagadnienia z zakresu zarządzania publicznego przez rezultaty. Te ostatnie rozumiane są jako pożądane zmiany określone w związku z kluczowymi wartościami cenionymi w danym społeczeństwie.

— Cele mogą zatrzymywać się na wskazaniu pożądanej zmiany, ale mogą być doprecyzowane, za pomocą czego należy je osiągać, np. poprawa lub zwiększanie integracji społecznej poprzez wspieranie bezrobotnych, polegające na pomaganiu im w znalezieniu pracy. Jeszcze krócej: poprawa lub zwiększanie integracji społecznej poprzez pomaganie bezrobotnym w znalezieniu pracy.

— Druga różnica ogólna między celami EFS+ jest taka, że zmiana lub działanie dotyczą czegoś, co powinno być zwiększane lub wspierane (np. uczestnictwo w rynku pracy), a nie czegoś, co powinno być zmniejszane (np. deprywacja materialna). Jest tylko jeden cel w tej drugiej kategorii.

- Cel określony poprzez pożądaną zmianę lub działanie stymulujące: poprawa dostępu do zatrudnienia (cel 1), wspieranie dostosowania do zmian oraz aktywnego i zdrowego starzenia się (cel 3).
- Cel określony przez pożądane działanie destymulujące: przeciwdziałanie deprywacji materialnej (cel 11).

— Wydaje się, że niedostatek celów określonych przez zmianę lub działanie zmniejszające negatywnie oceniane zjawiska jest problemem. W dyskusji publicznej częściej zgłasza się postulaty ograniczenia czegoś, co jest negatywne, niż powiększenia czegoś, co jest pozytywne. Koncentrowanie uwagi wyłącznie na problemach o charakterze obecności czegoś, co nie jest pożądane, jest również jednostronne.

— Cele EFS+ nie są określone w odniesieniu do praw, co jest kolejną przesłanką do uznania, że są luźno powiązane z EFPS. Rozważmy przykład fragmentu zasady 17 EFPS: Osoby niepełnosprawne mają prawo do otrzymania wsparcia dochodu, które zapewnia godne życie. Cel dotyczący tego prawa związany ze zmianą brzmiałby następująco: „poprawa realizacji prawa osób niepełnosprawnych do otrzymania wsparcia dochodu, które zapewnia godne życie”. Można argumentować, że równoważny będzie cel krótszy: „poprawa wsparcia dochodu, który zapewnia godne życie”. Ma to uzasadnienie pragmatyczne, ale trzeba pamiętać, że cel krótszy sformułowany ze względu na ustanowione wcześniej prawo. Z tego, że osoby niepełnosprawne mają określone prawo, wynikają obowiązki państwa, które ono powinno realizować zgodnie z ustawodawstwem, czyli środkami, które są tam określone.

— Pożądane zmiany lub działania w odniesieniu do praw dotyczą ich uznania, poszanowania, ochrony i realizacji przez państwo. W kategoriach zmiany są to sformułowania następujące: poprawa uznania, zwiększenie poszanowania, poprawa ochrony, lepsza realizacja. W kategoriach działania: wspieranie uznania, promowanie poszanowania, wspieranie ochrony czy ułatwianie realizacji.

— Porównajmy konstrukcje prawa w EFPS i celu w EFS+ pod względem przedmiotu umieszczonego w prawie i w celu na konkretnym przykładzie.

- Konstrukcja prawa: podmiot prawa ma prawo do przedmiotu prawa, np. każdy ma prawo dostępu do podstawowych usług dobrej jakości (zasada 20).
- Konstrukcja celu: zmiana (lub działanie) zwiększająca lub zmniejszająca w zakresie przedmiotu celu, np. zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług (cel 9).

— Nasuwa się pytanie o podobieństwa i różnice przy porównywaniu przedmiotów praw i przedmiotów celów. Porównajmy dwa sformułowania, w których przedmiot jest zbliżony.

- Pracownicy mają prawo do wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy (zasada 10). Przedmiot prawa: wysoki poziom ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy.
- Wspieranie zdrowego i dobrze przystosowanego środowiska pracy, w którym przeciwdziała się czynnikom ryzyka dla zdrowia (cel 3). Przedmiot celu: zdrowe i dobrze przystosowane środowisko pracy, w którym przeciwdziała się czynnikom ryzyka dla zdrowia.

— Zamieśmy teraz przedmioty między sobą, żeby sprawdzić, czy zmieni się sens.

- Pracownicy mają prawo do zdrowego i dobrze przystosowanego środowiska pracy, w którym przeciwdziała się czynnikom ryzyka dla zdrowia.
- Wspieranie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy.

— Zamiana nie spowodowała zmiany sensu. Wydaje się, że niezależnie od tego, gdzie umieszczamy ten sam przedmiot (czy w prawie, czy w celu), jego sens normatywny pozostaje ten sam – jest to coś pożądanego w danym zakresie (tu zakresem jest środowisko pracy lub miejsce pracy).

— Prowadzi to ponownie do wniosku, że cele mogą być łatwo wyprowadzane z praw.

- Prawo do X => cel w stosunku do X, np. prawo dzieci do ochrony przed ubóstwem => zwiększenie ochrony przed ubóstwem; prawo pracowników do zdrowych i bezpiecznych warunków pracy => poprawa zdrowia i bezpieczeństwa warunków pracy.

— Wniosek praktyczny jest taki, że z każdego prawa zawartego w EFPS można wyprowadzić logicznie określone cele, które będą z nim zgodne. Jeżeli więc ktoś zakwestionuje tak wyprowadzony cel na gruncie celów EFS+, który z założenia ma przecież realizować EFPS, to popadnie w logiczną sprzeczność. Zilustruję to jeszcze na bardzo jaskrawym przykładzie:

- Pracownicy mają prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, które zapewnia przyzwoity poziom życia => zwiększanie poziomu wynagrodzeń, aby zapewniały przyzwoity poziom życia.

— Postawienie takiego celu w EFS+ wydaje się sprzeczne z dotychczasowymi regulacjami na temat tego, jakim celom służą środki z tego funduszu. Jest ono sprzeczne z podstawowymi zasadami UE, która nie ma żadnych kompetencji w zakresie polityki płacowej. W krajach członkowskich praktyki w tym zakresie są zróżnicowane, np. duża rola rokowań i układów zbiorowych, regulacja wyłącznie poziomu płacy minimalnej.

— W jaki sposób można zmniejszyć problematyczność powyższego przykładu? Wykorzystajmy dyskusję o tym, jakie obowiązki ma państwo w odniesieniu do praw człowieka. Cele więc będą dotyczyć praw, a nie bezpośrednio przedmiotu praw.

- Pracownicy mają prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, które zapewnia przyzwoity poziom życia => zwiększanie poszanowania, ochrony i realizacji prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia, aby zapewniało przyzwoity poziom życia.

— Takie podejście zakłada, że w każdym kraju członkowskim zostało uznane prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, ale sytuacja dotycząca szanowania tego prawa przez państwo wobec swoich pracowników, ochrona tego prawa w stosunku do prywatnych podmiotów przez państwo, czy też określone działania państwa na rzecz realizacji tego prawa są niedostateczne i należy je poprawiać czy wspierać.

— W tabeli 6 porównano przedmioty praw w III grupie EFPS skoncentrowanej na ochronie socjalnej i integracji społecznej oraz przedmioty celów EFS+ dotyczące zbliżonych zagadnień (bez kształcenia i zatrudnienia).

Tabela 6. Porównanie przedmiotów praw z EFPS z przedmiotami celów EFS+

Przedmioty praw z grupy III EFPS	Przedmioty celów EFS+ niedotyczące kształcenia i zatrudnienia
1. Prawo do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi	1. Wspieranie integracji społeczno-gospodarczej
2. Prawo do ochrony przed ubóstwem	2. Zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług
3. Prawo do szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans	3. Modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego
4. Prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej	4. Wspieranie dostępu do ochrony socjalnej

Przedmioty praw z grupy III EFPS	Przedmioty celów EFS+ niedotyczące kształcenia i zatrudnienia
5. Prawo do odpowiedniego wsparcia w zakresie aktywizacji	5. Poprawa dostępności, efektywności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej
6. Prawo do właściwych świadczeń dla bezrobotnych	6. Wspieranie integracji społecznej
7. Prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie	7. Przeciwdziałanie deprywacji materialnej
8. Prawo do posiadania środków umożliwiających godne życie	
9. Prawo do emerytury proporcjonalnej do ich składek oraz zapewniającej odpowiedni dochód	
10. Prawo do szybkiego dostępu do przystępnej cenowo, profilaktycznej i objawowej opieki zdrowotnej dobrej jakości	
11. Prawo do otrzymania wsparcia dochodu, które zapewnia godne życie	
12. Prawo do usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym	
13. Prawo do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb	
14. Prawo do przystępnych cenowo i dobrej jakości usług opieki długoterminowej	
15. Prawo do odpowiedniej pomocy	
16. Prawo do ochrony przed przymusową eksmisją	
17. Prawo do podstawowych usług dobrej jakości, w tym wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i usług łączności cyfrowej	

Źródło: Opracowanie własne.

— Część przedmiotów praw z grupy III EFPS to świadczenia pieniężne (świadczenia dla bezrobotnych, dochód minimalny, emerytury, wsparcie dochodowe dla osób niepełnosprawnych). Można próbować wyłączyć je z zakresu EFS+, co jednak po włączeniu Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) do EFS wydaje się coraz mniej uzasadnione. FEAD ma charakter pomocy rzeczowej – wcześniej była to tylko żywność, a w bieżącym okresie również inne produkty pierwszej potrzeby. Pomoc rzeczowa powinna być powiązana z ofertą usług (re)integracyjnych. Jaka jest więc podstawa do tego, aby wyłączać pakiety świadczeniowo-usługowe, czyli typowe podejście w zakresie aktywnej integracji (świadczenia pieniężne i usługi aktywizacji, np. w Polsce świadczenie integracyjne i zajęcia reintegracyjne w centrach integracji społecznej)?

— Możliwość uporządkowania przedmiotów praw i celów ograniczonych do grupy III EFPS według szerszych kategorii przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7. Trzy kategorie praw EFPS i celów EFS+

Kategoria	EFPS	EFS+
Opieka zdrowotna, opieka długoterminowa	– Prawo do szybkiego dostępu do przystępnej cenowo, profilaktycznej i objawowej opieki zdrowotnej dobrej jakości – Prawo do przystępnych cenowo i dobrej jakości usług opieki długoterminowej	– Poprawa dostępności, efektywności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej
Integracja gospodarcza, społeczna	– Prawo do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi – Prawo do szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans – Prawo do odpowiedniego wsparcia w zakresie aktywizacji – Prawo do usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym – Prawo do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb – Prawo do podstawowych usług dobrej jakości, w tym wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i usług łączności cyfrowej	– Wspieranie integracji społeczno-gospodarczej – Zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług – Wspieranie integracji społecznej
Godne życie bez deprivacji materialnej	– Prawo do ochrony przed ubóstwem – Prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej – Prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie – Prawo do posiadania środków umożliwiających godne życie – Prawo do emerytury proporcjonalnej do ich składek oraz zapewniającej odpowiedni dochód – Prawo do ochrony przed przymusową eksmisją	– Modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego – Wspieranie dostępu do ochrony socjalnej – Przeciwdziałanie deprivacji materialnej

Źródło: Opracowanie własne.

— Wyodrębnianie opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej może być uzasadnione podziałem usług podstawowych na niespołeczne (np. dostarczanie wody, prądu, transportu) i społeczne (opieka zdrowotna, długoterminowa, kształcenie i szkolenia).

— Ogólny wniosek jest taki (dotyczy on również pozostałych praw i celów), że poziom szczegółowości i zakres praw EFPS jest szerszy niż w przypadku celów EFS+. Jest jasne, że cele nie były opracowane na podstawie tych praw. Dla państw członkowskich może być to zaleta. Argument za ogólnikowością celów instrumentów finansowych jest taki, że wówczas państwo samo może zdecydować, jak uszczegółowi własne cele i środki ich realizacji. Jeżeli jednak UE będzie się posługiwała jednocześnie EFPS i EFS+ w negocjacjach programujących fundusze na okres 2021–2027, wówczas zakres swobody państw może być bardziej ograniczony. Jest to jednak nadal bardzo słabe ograniczenie ze względu na to, że EFPS obejmuje całą politykę społeczną (prawa pracownicze i socjalne) i również jest w większości bardzo ogólny.

4. Warunki podstawowe i tematyczne EFS+

— W rozporządzeniu ogólnym o funduszach²¹ ustanowiono cele, które mają realizować działania finansowane za ich pomocą:

1. Bardziej inteligentna Europa – innowacyjna i inteligentna transformacja gospodarcza.
2. Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa.
3. Lepiej połączona Europa – mobilność i regionalne połączenia teleinformatyczne.
4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym – wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.
5. Europa bliżej obywateli – zrównoważony i zintegrowany rozwój obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych.

— W celu strategicznym 4 zostaje wspomniany EFPS w kontekście wymiaru społecznego. Dyskusja o nim w UE jest długa i wielowątkowa²². Dużą dynamikę w rozwoju tego wymiaru można było zaobserwować w pierwszej połowie realizacji strategii lizbońskiej. Kryzys z drugiej połowy dekady sprawił, że wymiar społeczny stał się mniej ważny w porównaniu z wymiarem finansów publicznych w strefie euro i poza nią. Polska w okresie 2009–2015 była w procedurze nadmiernego deficytu, co raczej nie sprzyjało nowym wydatkom na cele związane z realizacją praw pracowniczych i socjalnych.

— Jedną z istotnych innowacji w funduszach UE w okresie 2014–2020 było wprowadzenie warunkowości. Jest to dobrze znana procedura stosowana szeroko przez międzynarodowe instytucje finansowe, np. pożyczki MFW udzielane państwom w kryzysie finansowym pod warunkiem, że dokonają zasadniczych reform polityki społeczno-gospodarczej (programy strukturalnego dostosowania). Dość interesującym przykładem takiej polityki w strefie euro jest program pożyczek dla Grecji i dyskusja o jego wynikach²³. Być może warunkowanie jest ważniejsze w okresie kryzysu finansowego. Wymaga to założenia, że polityka państwa ma większe znaczenie w tym okresie.

— Fundusze polityki spójności UE mają inny charakter. Nie są to programy pożyczkowe ratujące finanse publiczne w czasie ostrego kryzysu, ale stała, bezzwrotna pomoc, która ma charakter prorozwojowy. Uznano jednak, że sam proces negocjacji programów krajowych i następnie sprawozdawczości, audytu i ewaluacji nie wystarcza. Wprowadzono więc dodatkowe bodźce w postaci warunków wstępnych, których spełnienia wymagano, aby uruchomione zostały płatności.

— W nowym okresie zasada warunkowości funduszy UE zostanie utrzymana. W projekcie rozporządzenia znajdujemy deklarację, że zasada ta zostanie wzmocniona: warunki „są monitorowane i stosowane przez cały okres... Państwa członkowskie nie będą deklarować wydatków związanych z celami szczegółowymi, dopóki nie zostaną spełnione warunki podstawowe”. Zadeklarowano, że warunkowość odnosi się do czegoś, co jest konieczne do skutecznego i efektywnego osiągnięcia celów szczegółowych (art. 11). Warunki zostały podzielone na horyzontalne i tematyczne.

— Z horyzontalnych warunków podstawowych w kontekście EFPS interesujące są dwa, gdyż odnoszą się do dokumentów ustanawiających prawa podobne do tych w EFPS.

21 Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz COM(2018) 375.

22 Przegląd zob. m.in. w R. Szarfenberg, *Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik*, 2014, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psUEv2.pdf>.

23 Przykład omówienia K. Featherstone, *External conditionality and the debt crisis: the 'Troika' and public administration reform in Greece*, „Journal of European Public Policy” 2015, Vol. 22, Iss. 3.

Tabela 8. Wymogi dotyczące treści dokumentów strategicznych w ramach podstawowej warunkowości polityki spójności 2021–2027

Nazwa ram	Wymogi dotyczące treści
Skuteczne stosowanie i wdrożenie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej	Gotowe są skuteczne mechanizmy służące zapewnieniu zgodności z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, które obejmują: – ustalenia w celu zapewnienia weryfikacji zgodności działań wspieranych z funduszy z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej – sprawozdania do komitetu monitorującego w sprawie przestrzegania Karty w przypadku działań wspieranych z funduszy
Wdrażanie i stosowanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zgodnie z decyzją Rady 2010/48/WE	Gotowe są krajowe ramy wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, które obejmują: – cele końcowe posiadające wymierne cele pośrednie, mechanizm gromadzenia danych i monitorowania – ustalenia służące zagwarantowaniu, że w przygotowaniach i wdrażaniu programów odpowiednio uwzględnia się politykę, prawodawstwo i normy w zakresie dostępności

Źródło: Projekt rozporządzenia o funduszach.

— Pierwszy z warunków dotyczy obszernego zestawu praw wykraczających poza prawa społeczne zawarte w EFPS. Wstępne porównanie EFPS z najbardziej zbliżonymi tematycznie tytułami III i IV Karty prowadzi do wniosku, że ten pierwszy jest dużo bardziej szczegółowy.

— Drugi z warunków dotyczy bezpośrednio zasady 17 EFPS. Wybór tej akurat zasady jako warunku horyzontalnego może być związany z tym, że Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (KPON) to jeden z niewielu dokumentów międzynarodowego systemu praw człowieka, który został ratyfikowany przez UE. Polska nie spełnia warunku drugiego (nie ustanowiła jeszcze takich ram), ale ratyfikowała KPON. Pierwszy przegląd realizacji został już przeprowadzony i Komitet KPON wystosował liczne rekomendacje dla rządu²⁴. Na ich podstawie i w dyskusji z interesariuszami powinny powstać krajowe ramy wdrażania.

— Wśród tematycznych warunków dla interesującego nas tu celu 4 znalazły się warunki dla EFRR i EFS+. Warunki tematyczne zostały sformułowane podobnie do siebie w postaci „gotowe są” ramy strategiczne lub strategia. Są to dokumenty o charakterze miękkiego prawa przyjęte przez rząd państwa członkowskiego. A oto lista ram lub strategii, które mają być gotowe w sensie nadanym przez rozporządzenie:

1. Ramy strategiczne polityki na rzecz aktywnej polityki rynku pracy.
2. Krajowe ramy strategiczne polityki w zakresie równouprawnienia płci.
3. Krajowe lub regionalne ramy strategiczne polityki w zakresie systemu kształcenia i szkolenia.
4. Krajowe ramy strategiczne polityki na rzecz włączenia społecznego i walki z ubóstwem.
5. Krajowa strategia integracji Romów.
6. Krajowe lub regionalne ramy strategiczne polityki zdrowotnej.

— Wymogiem jest nie tylko uchwalenie przez rząd państwa członkowskiego dokumentu, wskazano też, co mają te dokumenty obejmować.

24 *Concluding observations on the initial report of Poland*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/POL/CO/1, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2f-POL%2fCO%2f1&Lang=en. Informacja na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rekomendacje-dla-polski-komitetu-onz-komitetu-ds-praw-osob-z-niepe%C5%82nosprawnościami>.

Tabela 9. Wymogi dotyczące treści dokumentów strategicznych w ramach tematycznej warunkowości polityki spójności 2021–2027

Nazwa ram	Wymogi dotyczące zawartości
Ramy strategiczne polityki na rzecz aktywnej polityki rynku pracy (w świetle wytycznych dotyczących zatrudnienia)	– Rozwiązania w zakresie sporządzania profilów osób poszukujących pracy i oceny ich potrzeb, w tym w odniesieniu do ścieżek przedsiębiorczości – Informacje o wolnych miejscach pracy i możliwościach zatrudnienia z uwzględnieniem potrzeb na rynku pracy – Ustalenia dotyczące zapewnienia, aby ich kształt, wdrożenie, monitorowanie i przegląd były prowadzone w ścisłej współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami – Ustalenia dotyczące monitorowania, oceny i przeglądu aktywnych polityk rynku pracy – W odniesieniu do interwencji na rzecz zatrudnienia ludzi młodych – sprawdzone empirycznie, ukierunkowane ścieżki skierowane do ludzi młodych niepracujących, niekształcących się ani nieszkolących się, w tym działania informacyjne i oparte na wymogach jakościowych uwzględniających kryteria wysokiej jakości praktyk zawodowych i staży, w tym w kontekście realizacji programów gwarancji dla młodzieży
Krajowe ramy strategiczne polityki w zakresie równouprawnienia płci (cele EFRR i EFS)	– Identyfikacja sprawdzonych empirycznie wyzwań związanych z równością płci – Środki na rzecz rozwiązania problemu zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia, płac i emerytur oraz wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w tym przez poprawę dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, wraz z celami końcowymi – Ustalenia dotyczące monitorowania, oceny i przeglądu ram strategicznych polityki i metod gromadzenia danych – Ustalenia dotyczące zapewnienia, aby ich kształt, wdrożenie, monitorowanie i przegląd były prowadzone w ścisłej współpracy z organami ds. równości, partnerami społecznymi i odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego
Krajowe lub regionalne ramy strategiczne polityki w zakresie systemu kształcenia i szkolenia (cele EFRR i EFS)	– Sprawdzone empirycznie systemy przewidywania i prognozowania umiejętności, jak również mechanizmy i służby monitorowania losów absolwentów do celów wysokiej jakości i skutecznych wytycznych dla osób uczących się w każdym wieku – Środki na rzecz zapewnienia równego dostępu do wysokiej jakości odpowiedniego kształcenia i szkolenia sprzyjającego włączeniu społecznemu i nabywaniu kluczowych kompetencji na wszystkich poziomach, w tym na poziomie szkolnictwa wyższego, uczestnictwo w takim kształceniu i szkoleniu i ukończenie go – Mechanizm koordynacji na wszystkich poziomach kształcenia i szkolenia, w tym szkolnictwa wyższego, oraz jasny podział obowiązków między właściwymi organami krajowymi lub regionalnymi – Ustalenia dotyczące monitorowania, oceny i przeglądu ram strategicznych polityki – Środki skierowane do osób dorosłych o niskich umiejętnościach i niskich kwalifikacjach i osób znajdujących się w trudniejszej sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz ścieżki poprawy umiejętności – Środki na rzecz wspierania nauczycieli, osób prowadzących szkolenia i kadry akademickiej w odniesieniu do odpowiednich metod nauczania, oceny i walidacji kompetencji kluczowych – Środki na rzecz wspierania mobilności osób uczących się i kadry i międzynarodowej współpracy osób świadczących usługi w zakresie kształcenia i szkolenia, w tym przez uznawanie efektów uczenia się i kwalifikacji

Nazwa ram	Wymogi dotyczące zawartości
Krajowe ramy strategiczne polityki na rzecz włączenia społecznego i walki z ubóstwem (cele EFRR i EFS)	– Sprawdzona empirycznie diagnoza ubóstwa i wykluczenia społecznego, w tym ubóstwa dzieci, bezdomności, segregacji przestrzennej i edukacyjnej, ograniczonego dostępu do podstawowych usług i infrastruktury oraz szczególnych potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji – Środki na rzecz zapobiegania i zwalczania segregacji we wszystkich dziedzinach, w tym przez zapewnianie odpowiedniego wsparcia dochodu, rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu i dostęp do wysokiej jakości usług dla osób w trudnej sytuacji, w tym migrantów – Środki przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki środowiskowej – Ustalenia dotyczące zapewnienia, aby ich kształt, wdrożenie, monitorowanie i przegląd były prowadzone w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi i odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego
Krajowa strategia integracji Romów (cel EFS)	– Środki na rzecz przyspieszenia integracji Romów, zapobiegania i eliminowania segregacji, uwzględniające aspekt płci oraz sytuację młodych Romów oraz określające podstawowe, wymierne cele pośrednie i cele końcowe – Ustalenia dotyczące monitorowania, oceny i przeglądu środków na rzecz integracji Romów – Ustalenia dotyczące uwzględniania problematyki włączenia Romów na poziomie regionalnym i lokalnym – Ustalenia dotyczące zapewnienia, aby jej projekt, wdrożenie, monitorowanie i przegląd prowadzono w ścisłej współpracy z romskim społeczeństwem obywatelskim i wszystkimi innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami, w tym na szczeblu regionalnym i lokalnym
Krajowe lub regionalne ramy strategiczne polityki zdrowotnej (cele EFRR, EFS)	– Tworzenie map potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, w tym pod względem personelu medycznego, w celu zapewnienia zrównoważonych i skoordynowanych środków – Środki na rzecz zapewnienia skuteczności, zrównoważenia, dostępnych i przystępnych cenowo usług opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, w tym ze szczególnym uwzględnieniem osób wykluczonych z systemu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej – Środki na rzecz wspierania usług na poziomie społeczności lokalnych, w tym profilaktyki podstawowej opieki zdrowotnej, opieki w domu i usług środowiskowych

Źródło: Na podstawie tabeli *Tematyczne warunki podstawowe mające zastosowanie do EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności* – art. 11 ust. 1 z załącznika IV do rozporządzenia COM(2018) 375 final.

— Należy podkreślić, że warunki podstawowe i tematyczne są takie same dla wszystkich państw członkowskich. Brak uwzględnienia specyfiki historii, sytuacji, potrzeb i poglądów rządów poszczególnych państw może być powodem do krytyki. W ramach semestru europejskiego organy UE mogą kierować do państw specyficzne dla nich zalecenia, co nieco zmniejsza problematyczność takiego samego podejścia dla wszystkich w warunkach funduszowych.

— Warunki tematyczne zostały sformułowane w dwóch szerszych obszarach usług społecznych i szczególnych problemów:

- Usługi społeczne: kształcenie i szkolenie, opieka zdrowotna, usługi rynku pracy.
- Szczególne problemy: nierówność płci, ubóstwo i wykluczenie, kumulacja wykluczeń w społecznościach romskich.

— Obszary te zachodzą na siebie, gdyż kluczowym celem usług społecznych jest nie tylko poprawa kompetencji czy zdrowia średnio w społeczeństwie, ale też szczególnie u tych, którzy mają w tych obszarach większe problemy, np. osób z niskim dochodem czy Romów. Chodzi więc o zwiększenie średnich ze zmniejszaniem nierówności edukacyjnych, zdrowotnych i zatrudnieniowych.

— Na uwagę zasługuje wyróżnienie w warunkach tematycznych jednej grupy etnicznej. Nie ma to uzasadnienia w EFPS, gdzie nie było praw, które szczególnie przysługiwałyby członkom społeczności romskiej. Są oni jednak wspomniani w jednym z celów EFS+. Strategia integracji Romów jest na takim samym poziomie jak pozostałe strategie, które obejmują nie tylko Romów, ale też wszystkie inne osoby i grupy (kobiety romskie, ubogich i wykluczonych Romów). Alternatywą było włączenie konkretnych grup do wymogów dotyczący treści strategii usług społecznych lub szerszych grup, np. w ramach strategii równości genderowej – „środki na rzecz rozwiązania problemu zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia, płac i emerytur, w szczególności w społecznościach, gdzie te problemy są największe”; „środki na rzecz zapewnienia równego dostępu do wysokiej jakości odpowiedniego kształcenia i szkolenia sprzyjającego włączeniu społecznemu i nabywaniu kluczowych kompetencji na wszystkich poziomach, w tym na poziomie szkolnictwa wyższego, uczestnictwo w takim kształceniu i szkoleniu i ukończenie go, w tym w szczególności w społecznościach z najniższym poziomem wykształcenia”. Wyodrębnienie Romów jako specjalnej grupy miało miejsce w poprzednich okresach.

— Warunki tematyczne dotyczą miękkiego prawa krajowego, czyli strategii lub programów w rodzaju polskiego Krajowego programu przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu (2014), który wypełnił część warunkowości *ex ante* dla okresu 2014–2020. Na tym przykładzie można pokazać, że samo uchwalenie takiego dokumentu nie gwarantuje realizacji wszystkich jego zapisów. W programie tym zapisana została reforma pomocy społecznej (dość kluczowa dziedzina, jeżeli chodzi o ubóstwo i wykluczenie), która nie została przeprowadzona ze względu na zablokowanie jej przez Ministerstwo Finansów. Zawarty w programie mechanizm monitoringu dokumentu nie został wdrożony. Nowy rząd (od 2015 r.) w ogóle do tego dokumentu się nie odwoływał i realizował politykę, która nie była w nim zapowiedziana („Program 500 plus”, czyli świadczenie wychowawcze). Miękkie prawo tego rodzaju jest ustalonym przez administrację rządową programem dla niej samej i niewywiązywanie się z programów tego rodzaju nie wiąże się dla administracji z żadnymi twardymi sankcjami (pozostaje tylko krytyka ze strony interesariuszy, krytyka mediów jest raczej słaba w przypadku tego typu złożonych strategii). Stały zewnętrzny nadzór UE nad treścią i realizacją miękkiego prawa krajowego może tę sytuację nieco zmienić.

— Warunki tematyczne dotyczące dokumentów strategicznych zawierają przede wszystkim środki i ustalenia. Można je włączyć w ciąg logiczny od praw, przez cele, do środków ich osiągnięcia.

– Prawa EFPS => cele EFS+ => środki zawarte w warunkach tematycznych.

— Przedstawmy ten ciąg logiczny na przykładzie usług opieki zdrowotnej.

- Przedmiot prawa EFPS: przystępne cenowo i dobrej jakości usługi opieki długoterminowej.
- Cel EFS+: poprawa dostępności, efektywności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej.
- Warunek tematyczny dotyczący strategii opieki zdrowotnej: środki zapewnienia skuteczności, zrównoważenia, dostępności i przystępności cenowej usług opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

— Z każdym kolejnym krokiem następuje coraz większe uszczegółowienie tego, co powinno być finansowane z określonego funduszu UE. Nie jest to jednak uszczegółowienie, które prowadziłoby do wskazywania konkretnych rozwiązań. W przytoczonym przykładzie nie wskazano, jakie konkretne środki mają zwiększyć skuteczność czy dostępność cenową usług. Większość krajów ma rozwiązania, które miały podobne intencje lub przedstawia się przeprowadzane reformy w taki właśnie sposób.

— Bardziej konkretne środki można znaleźć w warunkach tematycznych, ale są one raczej w mniejszości, np. poprawa dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem (w Polsce oznacza to zwiększanie dostępności do opieki nad dziećmi do lat 3), monitorowanie losów absolwentów, sporządzanie profili osób poszukujących pracy i oceny ich potrzeb (w Polsce jest to dość mocno krytykowane profilowanie wprowadzone w 2014 r.), informacje o wolnych miejscach pracy. Trudno odpowiedzieć na pytanie, dlaczego te szczegóły są głównie obecne w warunkach dotyczących strategii edukacyjnej i rynku pracy. Nawet jednak na tym poziomie szczegółowości rząd polski może wskazać, że zwiększył środki na program „Maluch+” dofinansowujący żłobki, monitoruje się losy absolwentów szkół wyższych, a urzędy pracy przeprowadzają profilowanie. Głębsza dyskusja wymaga jednak czegoś więcej, czyli oceny tych rozwiązań i wskazania konkretnych zmian, które mogłyby istotnie poprawić dostępność opieki żłobkowej, dostosowanie edukacji do zmian w zadaniach zawodowych wywołanych postępem technologicznym czy skuteczność wsparcia dla długotrwale bezrobotnych.

— Warunki podstawowe i tematyczne dotyczące realizacji celów EFS+ to kolejny instrument ograniczający swobodę państw członkowskich w ustaleniu, co mają finansować z funduszy UE w obszarze EFPS. Skala warunkowości rozciąga się od rozwiązań pozostawiających najwięcej swobody państwom członkowskim do coraz bardziej ją ograniczających.

1. Cele funduszy ogólne bez wymogu ustalania programów krajowych.
2. Cele funduszy ogólne i akceptacja programów krajowych.
3. Cele funduszy bardziej szczegółowe i akceptacja programów krajowych.
4. Cele bardziej szczegółowe, warunki ogólne i akceptacja programów krajowych.
5. Cele szczegółowe, warunki szczegółowe wstępne i akceptacja programów krajowych.
6. Cele szczegółowe, warunki szczegółowe z kontrolą i sankcjami i akceptacja programów krajowych.

— Odpowiednikiem pierwszego poziomu byłyby zasady EFPS i cele EFS+ oraz przyznanie alokacji na ich realizację w państwie członkowskim bez żadnych warunków (nawet w postaci akceptacji programu wydatkowania z zaufaniem, że państwo wyda je na wskazane cele). Rozwiązania zaproponowane w projekcie rozporządzenia zbliżają się do poziomu szóstego (warunki mogłyby być jednak jeszcze bardziej szczegółowe i specyficzne dla krajów). Nie jest jasne, z czego wynika rosnąca warunkowość funduszy UE. W racjonalnym ujęciu powinna ona wynikać z dowodów na to, że większa warunkowość powoduje zwiększenie realizacji zmian, które zaplanowano w celach. Trzeba jednak pamiętać, że realizacja źle zdefiniowanych celów ma małą wartość społeczną. Załóżmy, że dzięki większej warunkowości w Polsce wydano więcej środków na wspieranie integracji społecznej, ale integracja społeczna się nie zmieniła albo zmieniła się głównie z powodu innych czynników, do tego pojawiły się też negatywne skutki uboczne w postaci wypierania innej działalności. Doprecyzowanie środków realizacji celów w warunkach tematycznych zmniejsza problem niskiej jakości celów, ale warunki też mogą być ogólnikowe, niedostosowane do cech danego kraju, a także niskiej jakości w innych wymiarach.

— Polska będzie musiała przygotować dokumenty spełniające warunki podstawowe i tematyczne w zakresie EFPS. Dla obecnego rządu może być to pewnym wyzwaniem, biorąc pod uwagę dotychczasowy rozwój sytuacji oraz profil ideologiczny rządzącej Zjednoczonej Prawicy.

- Strategia realizacji KPON wymaga autentycznego odniesienia się do zaleceń z realizacji tego dokumentu w Polsce, ale też do wyroków Trybunału Konstytucyjnego i licznych postulatów i propozycji środowisk organizacji osób niepełnosprawnych. Zapewne modelowym rozwiązaniem będzie program realizowany obecnie „Dostępność+”, trwają też prace nad ustawą o dostępności, reformą orzecznictwa.
- Strategia aktywnej polityki rynku pracy wymaga uwzględnienia wniosków z funkcjonowania nowych rozwiązań wprowadzonych w 2014 r. (zlecenie, profilowanie, program „Aktywizacja i integracja”). Projekt ustawy o rynku pracy obecnego rządu oparty jest na negatywnej ocenie wszystkich tych elementów, ale wycofanie się z profilowania będzie sprzeczne z jednym z warunków tematycznych. Obecnie (listopad 2018 r.) decyzja, czy projekt dalej będzie procedowany, nie jest jasna. Polska nie ma zintegrowanego systemu pomocy bezrobotnym, stąd też trudności w skutecznej pomocy między usługami rynku pracy oraz świadczeniami i usługami pomocy społecznej. W przypadku osób młodych zapewne nadal jedyną odpowiedzią będą programy OHP.
- Strategia równouprawnienia pod względem płci będzie wyzwaniem ze względu na to, że dla Zjednoczonej Prawicy nie jest to priorytet. Nie jest jasne, czy strategia ma też dotyczyć wdrażania takich instrumentów jak Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (otwarcie kwestionowana przez niektórych polityków z obozu rządzącego). Niechęć środowisk prawicowych do opieki żłobkowej jest w Polsce dość wyraźna, mają też własne propozycje w postaci bonu opiekuńczego. Do tej pory nie przekładało się to jednak na wycofanie się rządu z działań w tym zakresie, ale niektóre z nich poświęcają jakość dla zwiększenia podaży (obniżenie standardów w żłobkach). Zróżnicowanie dochodowe w korzystaniu z opieki żłobkowej w Polsce jest jednym z największych w UE, gdy wiadomo, że największe korzyści z tej opieki odnoszą dzieci z biedniejszych rodzin.
- Strategia edukacyjna będzie musiała uwzględnić kilka realizowanych już reform w szkolnictwie podstawowym i średnim, zawodowym i wyższym. Wszystkie te reformy są głębokie i złożone, wprowadzane były w warunkach polaryzacji politycznej i protestów.
- Strategia przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu wymaga aktualizacji programu przyjętego przez poprzedni rząd w odpowiedzi na warunkowość *ex ante*. Wspomniane wyżej porażki tego programu oraz rozwój od tego czasu („Program 500 plus”) powinny być uwzględnione w aktualizacji, a nie będzie to łatwe ze względów politycznych i osiągniętej już złożoności systemu świadczeń rodzinnych. Ponadto trzeba będzie również

skoordynować Strategię na rzecz osób niepełnosprawnych i omawianą, gdyż to właśnie w niej zawarto program działań w tym zakresie. W warunkach tematycznych podkreślono konieczność programu deinstytucjonalizacji, co może być dużym wyzwaniem ze względu na małą podaż mieszkań dostępnych dla celów społecznych, a tym samym ograniczone możliwości stosowania rozwiązań takich, jak mieszkania wspomagane usługami.

- Strategia na rzecz integracji Romów będzie chyba najmniejszym wyzwaniem, gdyż dokument tego rodzaju był przygotowywany w przeszłości i dokonywano jego ewaluacji. Ważne, aby kolejny uwzględniał wnioski z sukcesów i porażek w przeszłości.
- Strategia polityki zdrowotnej będzie zapewne oparta na Policy Paper dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020. Krajowe ramy strategiczne, który wypełniał warunkowość *ex ante* z poprzedniego okresu. Ważne, żeby uwzględniono wnioski płynące z jego ewaluacji w kolejnym dokumencie, a także efekty reform, które zostały wprowadzone w życie w przeszłości (np. przekształcanie szpitali w spółki prawa handlowego, pakiet onkologiczny, sieć szpitali, Narodowy program ochrony zdrowia psychicznego).

— Każda ze strategii wymagana warunkami podstawowymi i tematycznymi dotyczy dużych obszarów regulacji, organizacji i finansowania. Gdy strategię dotyczą określanej grupy usług, np. zdrowotnych czy rynku pracy, mniej istotne stają się zagadnienia koordynacji między różnymi usługami. W strategiach dotyczących niepełnosprawności, ubóstwa i wykluczenia, nierówności genderowych czy Romów dodatkowym wyzwaniem jest uwzględnienie koordynacji nie tylko między różnymi usługami, ale też politykami. Wśród ubogich i wykluczonych są niepełnosprawni, kobiety i Romowie, wśród niepełnosprawnych są ubodzy i wykluczeni, kobiety i Romowie.

5. Wnioski

— Opierając się na ideale instytucjonalnym dobrego rządzenia i III grupie zasad EFPS można wyróżnić kilka naście wyzwań w obszarze społecznych praw człowieka (np. ratyfikacja instrumentów z tego zakresu, protokołów skargowych), zapewnienia tego, co jest przedmiotem poszczególnych praw oraz rozwiązania gwarantujące autentyczność dialogu ze wszystkimi interesariuszami, a nie tylko ze stronami tradycyjnego dialogu społecznego. Każde z wyzwań ma już swoją historię idei, reform i koalicji rzeczniczych. EFPS uruchamia i ukierunkowuje bardziej całościowe myślenie o tym obszarze dobrego rządzenia. Pewne trudności napotyka priorytetyzacja wyznaczonych wyzwań. Możliwe, że jest to zadanie do dyskusji między krajowymi interesariuszami wspieranymi przez KE w trakcie przygotowywanie programów dla nowej perspektywy finansowej.

— EFPS ma być kolejnym impulsem do rozwoju wymiaru społecznego UE. Ma być on realizowany przede wszystkim poprzez semestr europejski oraz EFRR i EFS+. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z celami, które nie obejmują wszystkich praw zawartych w EFPS ani nie zostały w systematyczny sposób z nimi powiązane. Warunki podstawowe i tematyczne w ramach większej warunkowości w okresie 2021–2027 podporządkowane zostały głównie celom EFS+. Są to wymogi dotyczące miękkiego prawa w państwach członkowskich, ale w większości nie zalecają one konkretnych rozwiązań do wdrożenia w krajowym ustawodawstwie czy praktyce. Większa część wymaganych dokumentów została już w Polsce opracowana na potrzeby bieżącego okresu, co może ułatwiać procedowanie nad dokumentami nowymi (aktualizacja dokumentów już przyjętych). Istnieje ryzyko opóźnień związane z tym, że rząd Zjednoczonej Prawicy postanowił zaktualizować dokumenty strategiczne poprzedniego rządu. Na razie uchwalono tylko aktualizację głównej strategii średniookresowej rządu PO-PSL, czyli SOR. Prace aktualizacyjne zapewne przyspieszą w 2019 r., ale jest to również rok wyborczy.

— Uczynienie szerokiego zestawu praw społecznych, czyli pracowniczych i socjalnych, podstawą do wyprowadzania celów polityki spójności i szczegółowego ukształtowania sposobów ich realizacji w obszarze polityki społecznej państw członkowskich jest poważnym wyzwaniem w związku z zasadą subsydiarności i nadal bardzo ograniczonymi kompetencjami UE w tym zakresie. Społeczna polityka spójności UE jest nadal ogólnie określona i pozostawia państwom członkowskim wiele swobody w ukształtowaniu programów wydatków według własnych wyzwań i priorytetów.

Mariusz Śpiewok

ukończył kierunek zarządzanie przedsiębiorstwem na Politechnice Śląskiej w Gliwicach oraz rachunek kosztów i controlling na Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Ma blisko dwudziestoletnie doświadczenie zawodowe w samorządzie na stanowiskach kierowniczych. Autor wielu publikacji z zakresu kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego oraz benchmarkingu urzędów miast. Koordynator projektów benchmarkingowych urzędów. Obecnie ekspert w projekcie, którego celem jest stworzenie systemu monitorowania usług publicznych w Polsce. Od 2014 r. dyrektor Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, instytucji pośredniczącej dla Regionalnego programu operacyjnego województwa śląskiego 2014–2020, odpowiedzialnej za zintegrowane inwestycje terytorialne. Członek Komitetu Monitorującego RPO WSL 2014–2020, zaangażowany w kształtowanie polityk rozwoju województwa.

7. Mariusz Śpiewok

Zrównoważony i zintegrowany rozwój terytorialny jako przedmiot interwencji EPS 2021–2027

Wprowadzenie

Spójność terytorialna to trzeci wymiar polityki spójności Unii Europejskiej, wprowadzony traktatem lizbońskim¹ oraz strategią „Europa 2020”². Pamiętać jednak należy, że o ile wyodrębniony został dopiero w wymienionych dokumentach, to w praktyce przewijał się w pozostałych politykach już od zarania ich kształtowania, by w końcu zyskać na znaczeniu i samodzielności. Wyodrębnienie polityki spójności terytorialnej miało pomóc w lepszym zrozumieniu jej idei przez członków Wspólnoty, ale również ułatwić jej przystosowanie do najbardziej odpowiedniego w danym obszarze szczebla terytorialnego, tak by uwrażliwić ją na lokalne potrzeby, priorytety i łatwiej skoordynować z innymi politykami na wszystkich poziomach, opierając się na zasadzie pomocniczości.

Żeby właściwie osadzić założenia dla Polski w kolejnej perspektywie programowania unijnego, tj. na okres 2021–2027, należy wrócić do podstaw, na bazie których wprowadzono aspekt terytorialny do europejskiej polityki spójności i zbadać, na ile wdrażane w tym zakresie polityki krajowe już odpowiedziały na wyzwania, jakie postawiła przed krajami członkowskimi Unia Europejska, a w jakich obszarach działania muszą zostać zaprogramowane. W końcu zostanie również podjęta próba wskazania spośród możliwych kierunków interwencji tych, które najlepiej odpowiadają na aktualne potrzeby Polski i Polaków.

Poszukując pierwotnych motywów dla objęcia szczególną troską zagadnień zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju terytorialnego w politykach Unii Europejskiej, nie można pominąć treści Zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej³ i sformułowanych w niej zasadniczych wyzwań stawianych przed polityką spójności terytorialnej.

Pierwsze z nich to odejście od kształtowania polityki rozwoju społecznego i gospodarczego opartej wyłącznie na granicach administracyjnych. Zwrócono uwagę, że takie podejście w istotny sposób ogranicza korzyści, które niesie za sobą tak postrzegany rozwój, gdyż niewiele wydzielonych obszarów administracyjnych posiada równomierny potencjał rozwojowy w każdej z tych sfer, tym samym rozwijanie jednego potencjału (np. rozwój gospodarczy obszarów zurbanizowanych niosący za sobą wzrost jakości życia postrzeganej przez pryzmat zamożności społeczeństwa) wywołuje jednocześnie negatywne skutki w innej sferze (w przykładowym przypadku – spadek jakości życia w aspekcie środowiskowym poprzez pogorszenie jakości powietrza czy też dyskomfort związany z hałasem). Tak więc, o ile wdrażanie polityki zrównoważonego rozwoju w obszarze administracyjnym jest teoretycznie możliwe, to w wielu przypadkach wydaje się zupełnie nieefektywne. Zwielokrotnienie zysku z podejmowanej interwencji wymaga więc odejścia od myślenia administracyjnego na rzecz myślenia funkcjonalnego

1 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. UE 2007/C 306/01).

2 Komunikat Komisji EUROPA 2020 Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju sprzyjająca włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010; KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

3 Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności w siłę {SEC(2008) 2550}, Bruksela, dnia 6.10.2008; COM(2008) 616 wersja ostateczna.

o obszarach, do których kierowana jest pomoc. Należy łączyć ze sobą jednostki administracyjne objęte obszarem funkcjonalnym, dążąc do zapewnienia wysokiej jakości życia na cały jego terytorium.

— Kolejne wyzwanie, które postawiono przed polityką spójności terytorialnej, to partnerstwo i współpraca przy wykorzystywaniu wspólnych atutów czy też rozwiązywaniu podobnych problemów. Polityka spójności terytorialnej wychodzi naprzeciw optymalizacji zysku z interwencji, gdyż z samego jej założenia projektowane rozwiązania ukierunkowane są na współdziałanie grupy beneficjentów. W sferze diagnozowania potrzeb, identyfikacji problemów, budowania strategii działania są zintegrowane, oparte na konsensusie wypracowanym przy współudziale zainteresowanych stron, a dopiero na etapie wykonawczym szyte na miarę wydzielonej terytorialnie jednostki administracyjnej.

— Ostatni aspekt, którego nie można pominąć, to wielosektorowy charakter problemów, które trzeba rozwiązać na rzecz uzyskania ekonomicznej wydajności, społecznej spójności oraz ekologicznej równowagi. Zagadnienia o znaczeniu strategicznym dla harmonijnego rozwoju obszaru funkcjonalnego z reguły, dla ich skutecznego procedowania, wymagają współdziałania pomiędzy władzami (różnego szczebla) oraz innymi niż władze publiczne zaangażowanymi podmiotami, a polityka spójności terytorialnej musi zapewnić mechanizmy transferu idei, technologii, towarów, usług i kapitału pomiędzy tymi podmiotami.

— Na ile Polska wykorzystwała pierwsze systemowe narzędzia wspierania zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju terytorialnego wprowadzone przez Parlament Europejski oraz Radę Europy w perspektywie finansowej 2014–2020?

— Szukając odpowiedzi na to pytanie, należy sięgnąć do pierwszych kompleksowych ocen instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych (dalej: ZIT) jako podstawowego mechanizmu wdrażania polityki zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju w Polsce w obecnym okresie programowania. ZIT ukierunkowany jest tutaj na zdefiniowany, niezależnie od administracyjnych granic, miejski obszar funkcjonalny (dalej: MOF) i jednoznacznie kojarzony ze współpracą jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla, skoncentrowanych wokół miast – rdzeni. Temu zagadnieniu poświęcone zostały m.in. dwa opracowania eksperckie zrealizowane w 2018 r. na zlecenie polskich instytucji publicznych: *Ewaluacja systemu realizacji ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020*⁴ oraz *Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach Regionalnego programu operacyjnego na lata 2014–2020*⁵.

— Za bezdyskusyjny należy uznać pozytywny wpływ instrumentu ZIT na uruchomienie nowego, partnerskiego modelu współpracy na większości terenów objętych MOF. Konieczność wypracowywania wspólnych strategii i ustalania priorytetów działania w drodze zakończonych konsensusem dyskusji zmieniła perspektywy członków MOF i pomaga spojrzeć na problem zrównoważonego rozwoju szerzej, dostrzec problemy partnerów i ważyć potrzeby z uwzględnieniem wpływu, jaki ich zaspokojenie będzie miało na pozytywną zmianę jakości życia w MOF. Kształtowaniu partnerskich relacji sprzyja koordynacyjna rola związków ZIT i zapewnienie przez nie instytucjonalnego wsparcia dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego objętych MOF. Tym samym, niezależnie od zasobów ludzkich, finansowych i zdolności organizacyjnych poszczególnych członków ZIT, wzrosła ich zdolność do skutecznego aplikowania o wsparcie finansowe projektów wpisujących się w zintegrowany i zrównoważony rozwój MOF. Takie ukształtowanie współpracy pomiędzy związkami ZIT a jednostkami samorządu terytorialnego jest możliwe wyłącznie poprzez finansowe wsparcie działalności operacyjnej związków ZIT z programu operacyjnego „Pomoc techniczna” (dalej: POPT). Konieczne jest wprowadzenie gwarancji dofinansowania działalności z POPT z przejrzystymi zasadami alokacji tychże środków pomiędzy poszczególne ZIT-y, co powinno zostać przesądzone w nowych zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności.

— Za krytyczne, do rozważenia w niniejszej analizie, należy natomiast uznać kwestie, co do oceny których nie ma zgodności w opiniach ekspertów. Należą do nich: delimitacja, wprowadzenie mechanizmów motywujących członków związków ZIT do współpracy na zdecydowanie szerszą skalę w zakresie realizacji projektów ZIT w partnerstwie oraz podejście do identyfikowania obszarów wsparcia w ramach interwencji ZIT. Szerzej zagadnienia te zostaną omówione poniżej.

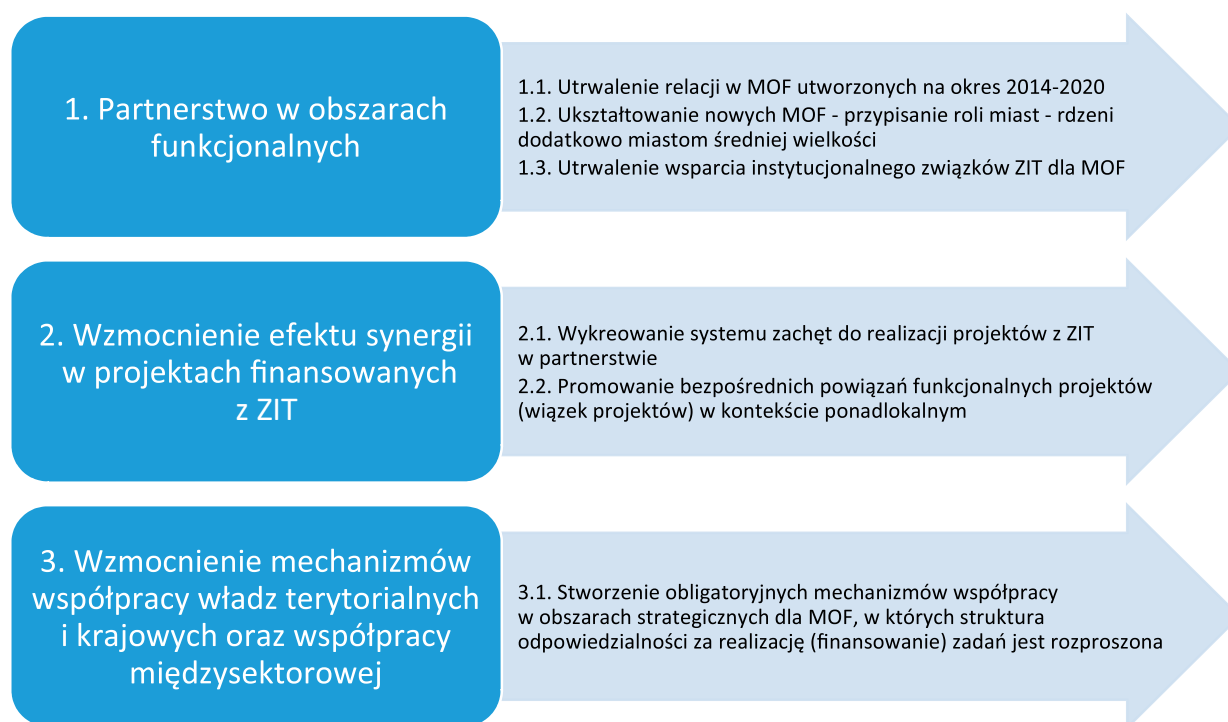
4 Raport końcowy, czerwiec 2018; opracowanie zespołowe pod red. dr. M. Wolańskiego na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

5 Raport końcowy, luty 2018; Ecorys Polska sp. z o.o. na zlecenie Województwa Śląskiego.

1. Wyzwania strategiczne dla Polski w obszarze spójności terytorialnej

— Patrząc przez pryzmat dotychczasowych doświadczeń, w szczególności podsumowania pierwszego okresu działania MOF i związków ZIT, oraz biorąc pod uwagę zasadnicze cele stawiane przed polityką spójności terytorialnej, poniżej przedstawiono wyzwania strategiczne w obszarze interwencji EPS 2021–2027 „Zrównoważony i zintegrowany rozwój terytorialny”.

Rys. 1. Wyzwania strategiczne dla polityki spójności terytorialnej w Polsce w okresie programowania 2021–2027



Źródło: Opracowanie własne.

1.1. Partnerstwo w obszarach funkcjonalnych

1.1.1. Utrwalenie relacji w MOF utworzonych na lata 2014–2020 w kolejnym okresie programowania

— Działania po 1989 r. na rzecz samorządności w Polsce, przy permanentnym braku środków finansowych na zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych dużej grupy obywateli, nie służyły idei zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju terytorialnego. Ogromne zmiany społeczne i gospodarcze nie wspierały idei budowania partnerstw i wzajemnej współpracy. Wystąpiła rywalizacja pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, która dodatkowo potęgowała bariery dla partnerstw. Rozwój terytorialny był punktowy, indywidualny. Nie w pełni wykorzystano potencjał rozwojowy.

— Wiele jednostek samorządu terytorialnego, które stanowiły oczywisty obszar funkcjonalny, zwłaszcza skupionych wokół miast wojewódzkich, zawiązało stałe partnerstwa dopiero w wyniku motywacji, jakimi były środki europejskie dla zintegrowanych inwestycji terytorialnych w perspektywie 2014–2020. Instrument ZIT obecnie jest realizowany w 24 obszarach funkcjonalnych, w tym w 17 obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich (wspólny związek ZIT dla Bydgoszczy i Torunia, ale dwa osobne związki dla Gorzowa Wlkp. i Zielonej Góry) i siedem na obszarach funkcjonalnych miast subregionalnych (dalej RIT-ów) w czterech województwach: śląskim, wielkopolskim oraz zachodniopomorskim. Część ZIT-ów i RIT-ów zawiązała swoją działalność na koniec 2015 r. Ostatnie strategie ZIT/RIT określające zakres interwencji zostały przyjęte dopiero w 2016 r. Instytucje te

jeszcze nie uruchomiły prac nad zagadnieniami wspólnymi, niefinansowanymi ze środków europejskich, które mogłyby być gwarantem trwałości partnerstwa.

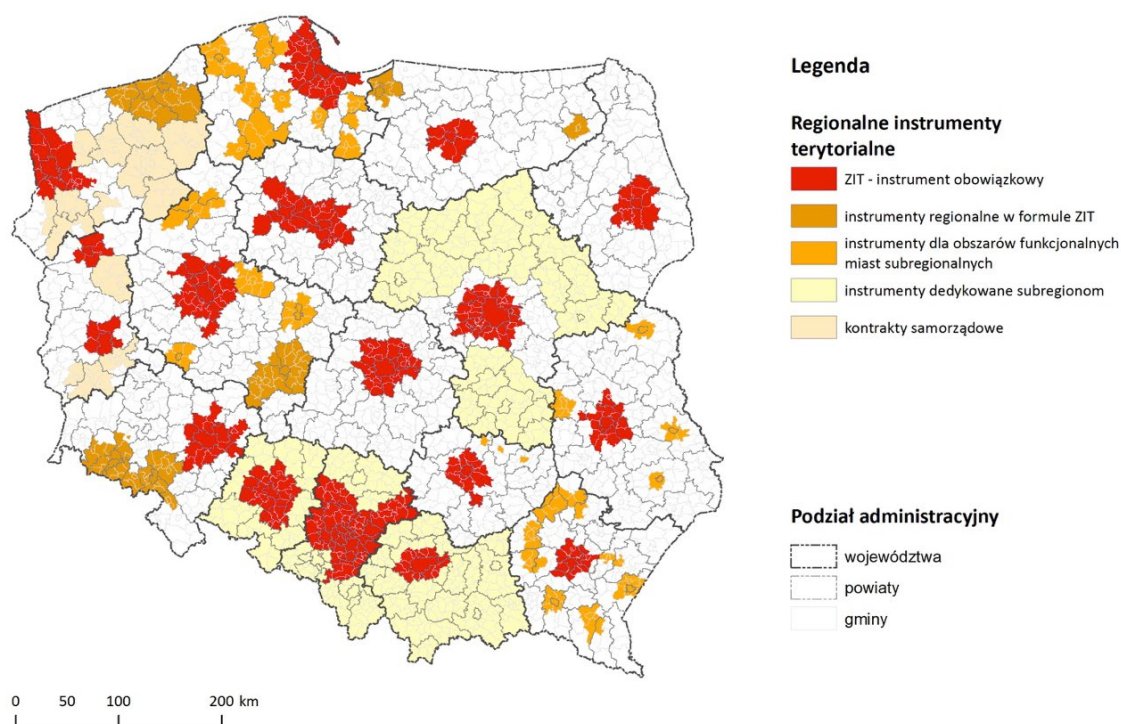
— ZIT-y zbudowane na fundamentach wcześniejszej współpracy, jak np.: zachodniopomorski ZIT czy śląski ZIT, poza wypełnianiem funkcji instytucji pośredniczących dla RPO podjęły współpracę daleko wykraczającą poza tę rolę. Dla przykładu Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, które działa od 2005 r., prowadzi prace, których celem jest uruchomienie kolei metropolitarnej. Na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, gdzie załączki współpracy jednostek samorządu terytorialnego sięgają czasów uruchomienia związku komunikacyjnego dla 28 gmin, związek ZIT stał się odpowiedzialny za opracowanie studium transportowego dla całego obszaru funkcjonalnego, które obecnie stanowi fundament prac nad rozwiązaniami dla transportu publicznego. W przypadku stowarzyszeń powołanych przede wszystkim dla celów koordynacji ZIT prace nad identyfikacją głównych kierunków rozwojowych tych partnerstw dopiero się rozpoczęły. Przykładem może być Metropolia Krakowska, gdzie plany zacieśnienia współpracy są konkretne, ale na etapie założeń, a nie rzeczywistych działań i zbudowanych trwałych powiązań.

— Kolejna, odrębna grupa partnerstw na rzecz ZIT/RIT została zbudowana na podstawie umów partnerstwa. W praktyce lider partnerstwa wykonuje obowiązki instytucji pośredniczącej w urzędzie miasta. Dopiero teraz identyfikowana jest potrzeba zmiany formy prawnej tej współpracy, aby możliwe było rozpoczęcie nowych działań.

— Analizując powyższe należy wskazać, że implementacja polityki spójności na rzecz wsparcia terytorialnego w Polsce dopiero została uruchomiona. Brak kontynuacji wsparcia dla ZIT-ów oraz RIT-ów z perspektywy 2014–2020 nie ma zatem uzasadnienia. Brak jasnego stanowiska rządu RP w sprawie kontynuacji wsparcia dla obszarów funkcjonalnych opartych na dużych miastach, które definiowane były jako lokomotywy rozwoju gospodarczego Polski, postrzegać należy jako istotne zagrożenie dla utrwalenia pozytywnych efektów pierwszego okresu wdrażania polityki spójności terytorialnej w Polsce.

— W projekcie Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2030 z 8 czerwca 2018 r. (KSSR) wskazywano, iż planowane jest kontynuowanie wsparcia dla obszarów objętych nim w perspektywie 2014–2020 oraz zakładano dodatkowo wsparcie dla obszarów funkcjonalnych średnich miast tracących swoje funkcje społeczne i gospodarcze.

Rys. 2. MOF w nowej perspektywie programowania

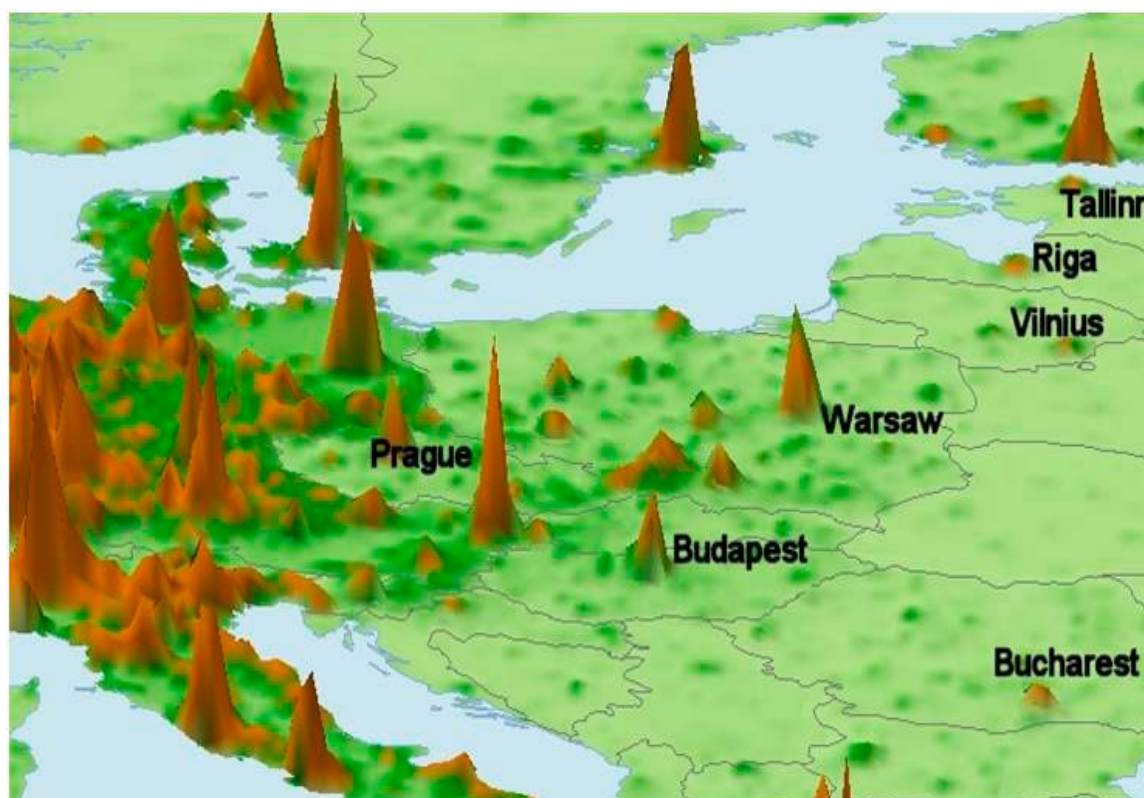


Źródło: Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030 (projekt z 8.06.2018 r.).

— Inaczej jest w projekcie KSSR z 17 grudnia 2018 r., rząd RP nie wskazuje tutaj jednoznacznie obszarów funkcjonalnych, dla których będzie kontynuowane wsparcie. Z jednej strony mowa jest o tym, iż w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE kontynuowane będą dotychczasowe europejskie mechanizmy wdrażania polityki spójności: ZIT, RLKS, a także inne mechanizmy współpracy wypracowane na poziomie regionalnym i subregionalnym. Dalej jednak mówi się, iż krajowe programy operacyjne w formule programów ponadregionalnych obejmą interwencją obszary zagrożone trwałą marginalizacją i miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, a w RPO zostaną uwzględnione OSI obligatoryjne wskazane w KSSR (a to są już zdecydowanie inne obszary niż MOF oparte na dużych miastach-rdzeniach). Dokument wskazuje, że mogą też być wskazane w RPO inne obszary (OSI fakultatywne) w ujęciu regionalnym, będące komplementarnymi wobec wyznaczonych z poziomu krajowego, ale jasnych wskazań, o jakich obszarach jest mowa, już brak. Dodatkowo w trakcie prezentacji nowej wersji KSSR minister inwestycji i rozwoju podkreślał, iż skierowanie strumienia finansowego tylko do dużych miast pogłębiło różnice rozwojowe na mapie Polski. Sygnały ze strony rządu RP mogą wskazywać na zamiar wycofania się ze wsparcia dla obecnych związków ZIT.

— Tymczasem, o ile duże miasta wraz z ich obszarami funkcjonalnymi pozytywnie wyróżniają się na mapie Polski w kwestiach rozwoju społeczno-gospodarczego, o tyle na tle miast europejskich nadal stanowią obszary wymagające wsparcia w celu zmniejszenia różnic w rozwoju i poziomie życia.

Rys. 3. Bank Światowy – dochód narodowy brutto na km²



Źródło: Prezentacja: KSSR, Artur Bartoszewicz, Zakopane, 28.11.2018 r.

— Podsumowując: rezygnacja z kontynuacji wsparcia obszarów funkcjonalnych, dla których to wsparcie zostało zaprojektowane w perspektywie 2014–2020, może oznaczać:

- a) koniec kontynuacji współpracy na obszarach funkcjonalnych, w których dopiero co ona się narodziła,
- b) brak perspektyw szybkiego rozwoju polskich aglomeracji/metropolii, a co za tym idzie:
 - migracje ludności do dużych europejskich centrów z racji niskiej atrakcyjności i niskiego poziomu życia w aglomeracjach lokalnych,
 - utrata ich atrakcyjności inwestycyjnej,
 - destabilizacja sytuacji społeczno-gospodarczej i silne jej uzależnienie od koniunktury lub dekoniunktury na światowych rynkach.

— Komisja Europejska winna zatem monitorować wypracowywane podejście, gdyż zmiana strategii rządu RP w tym zakresie może oznaczać utratę efektów z nakładów poniesionych w trwającej perspektywie, zwłaszcza tych trudno mierzalnych.

1.1.2. Ukształtowanie nowych MOF – przypisanie roli miast-rdzeni dodatkowo miastom średniej wielkości

— Na bazie pierwszych pozytywnych doświadczeń wdrażania polityki spójności terytorialnej opartej na funkcjonowaniu związków ZIT należy dążyć do uruchomienia nowych partnerstw, które będą służyły zrównoważonemu i zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu obszarów funkcjonalnych skupionych wokół średnich miast. Założenie to jest zgodne z polityką rządu RP, chociaż nie jest znana mapa MOF na kolejną perspektywę programowania. Jak bowiem wspomniano powyżej, założenia prezentowane w projekcie KSSR z 8 czerwca 2018 r. wydają się nieaktualne. Wątpliwe jest również założenie przyjęte w stanowisku rządu RP, że nowe MOF powinny odnosić się do obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Takie podejście wydaje się nie uwzględniać wszystkich aspektów zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju, w szczególności tak ważnych aspektów jakości życia jak stan środowiska naturalnego czy ochrona zdrowia. Zagadnienia te, stanowiące istotny element polityki spójności oraz wymagające z reguły dla swej efektywności współdziałania wykraczającego poza granice administracyjne obszaru jednostki samorządu terytorialnego, powinny determinować otwarcie instrumentu ZIT na jak najszerszą grupę MOF utworzonych wokół średnich miast-rdzeni, uwzględniając jednak zasadę fakultatywności ich tworzenia. Zlekceważenie takiego podejścia byłoby akceptowalne, gdyby analizy prowadziły do wniosku, że rolę kreacyjną dla tych obszarów realizują powiaty. Tak jednak nie jest. Wręcz – w związkach ZIT już funkcjonujących – powiaty to partnerzy najmniej aktywni. Pozytywna rola związków ZIT, ukierunkowana na budowanie i rozwijanie relacji partnerskich pomiędzy członkami związku, została natomiast powszechnie zauważona i jest doceniana.

1.1.3. Utrwalenie wsparcia instytucjonalnego związków ZIT dla MOF

— Ukształtowanie współpracy pomiędzy związkami ZIT a jednostkami samorządu terytorialnego w sposób zapewniający członkom związku ZIT szeroki zakres wsparcia instytucjonalnego w kreowaniu i wdrażaniu polityki zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju MOF oraz świadomym i odpowiedzialnym wykorzystywaniu instrumentu ZIT jest możliwe wyłącznie poprzez finansowe wsparcie działalności operacyjnej związków ZIT z programu operacyjnego „Pomoc techniczna” (dalej: POPT). Finansowanie działalności ZIT wyłącznie ze składek członkowskich członków związku ograniczy bowiem ich działalność wyłącznie do realizacji obowiązkowych zadań bieżących przypisanych poszczególnym ZIT-om, w szczególności zadań związanych z koordynacją współpracy na linii IZ RPO, MIR i IP/IW (oraz realizacji zadań IP tam, gdzie dotyczy).

— Tymczasem wpływ związków ZIT na wykreowanie faktycznego partnerstwa w MOF był możliwy dzięki szerokiemu wachlarzowi zadań wspierających pracowników jednostek samorządu terytorialnego MOF, inicjowanych dodatkowo przez związki ZIT dzięki możliwości pozyskania na ich realizację finansowania zewnętrznego. Za najważniejsze z nich należy uznać:

- wsparcie kompetencyjne,
- przejmowanie roli lidera w wypracowywaniu dokumentów strategicznych dla MOF stanowiących bazę do przygotowywania projektów zintegrowanych,
- pomoc ekspercką w przygotowywaniu projektów, a w efekcie wzrost skuteczności aplikowania o środki dystrybuowane w ramach konkursów ZIT.

— Podkreślić należy, że poziom wsparcia instytucjonalnego zapewniany przez związki ZIT na rzecz członków ZIT jest mocno zróżnicowany. Pierwsze doświadczenia wskazują, że związek ZIT prowadzony w formule stowarzyszenia (a nie porozumienia), prawdopodobnie w dużej mierze ze względu na większą elastyczność funkcjonowania, oferuje swoim członkom wsparcie w istotnie szerszym zakresie. Nie należy jednak przesądzać o formule ZIT, pozostawiając nadal jej wybór jednostkom samorządu terytorialnego MOF. Należałoby jednak w sposób jednoznaczny przesądzić o możliwości finansowania działalności operacyjnej związków ZIT z POPT, ale zakres dofinansowania uzależnić od aktywności i wyników poszczególnych ZIT-ów, motywując tym samym do działania na rzecz budowania partnerstwa w MOF wszystkie związki ZIT, niezależnie od tego, czy działają w formule stowarzyszeń, czy też na podstawie porozumień.

1.2. Wzmocnienie efektu synergii w projektach finansowanych z ZIT

1.2.1. Wykreowanie systemu zachęt do realizacji projektów z ZIT w partnerstwie

— Jak podano wyżej, w pierwszym okresie funkcjonowania związków ZIT mocno uaktywniona została sfera partnerskiego działania jednostek samorządu terytorialnego MOF nad wspólnym, opartym na konsensusie, wypracowaniem planów strategicznych – ogólnych, ale również dziedzinowych (jak np. w obszarze transportu publicznego). W ramach POPT należałoby zapewnić możliwość finansowania kolejnych opracowań strategicznych dla MOF. Przede wszystkim jednak konieczne jest uruchomienie w nowej perspektywie finansowania mechanizmów, które zachęcałyby członków ZIT do podejmowania wspólnych (partnerskich) projektów, których celem będzie realizacja przyjętych dla MOF strategicznych założeń. Doświadczenia w absorpcji funduszy zagranicznych (w tym unijnych) wskazują jednak, że poziom ryzyka projektów realizowanych w partnerstwie jest większy ze względu na rozproszoną odpowiedzialność zarówno za ich przebieg, jak i rezultaty. Z drugiej jednak strony efektywność realizacji takich projektów dla celów zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju MOF może być bezdyskusyjnie większa, a dla szeregu sfer działalności w ogóle niemożliwe jest efektywne zrealizowanie zadania bez współdziałania grupy jednostek samorządu terytorialnego. Należałoby więc zrównoważyć ryzyka wynikające z natury projektów realizowanych w partnerstwie korzyściami, których nie da się uzyskać bez wprowadzenia nowych mechanizmów ZIT na grunt praktyki RP.

— Pod dyskusję należałoby poddać wprowadzenie możliwości tworzenia przez związki ZIT list projektów strategicznych dla MOF, kierowanych do realizacji w trybie bezkonkursowym. Niewątpliwie istotnym ograniczeniem ryzyka dla fazy realizacyjnej tych projektów oraz ogromnym wsparciem instytucjonalnym dla jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w projekt partnerski byłoby zapewnienie wsparcia instytucjonalnego przez związki ZIT w postaci tworzenia biur projektów. Biura te przejmowałyby funkcję koordynacyjno-organizacyjną realizacji projektów strategicznych oraz odpowiadały za sprawy formalne prowadzenia projektów. Tym samym związek ZIT byłby jednym z partnerów projektów strategicznych realizowanych dla MOF. Wprowadzenie tego mechanizmu wymagałoby możliwości uzyskania finansowania kosztów zarządzania projektem z POPT w zakresie, w jakim nie można byłoby ich pokryć z budżetu projektu.

— Gotowość do realizacji projektów o charakterze zintegrowanym powinna również być wspierana poprzez możliwość ubiegania się o dodatkowe środki finansowe na projekty tego typu dla poszczególnych związków ZIT.

1.2.2. Promowanie bezpośrednich powiązań funkcjonalnych projektów (wiązek projektów) w kontekście ponadlokalnym

— Pierwsze doświadczenia z realizacji projektów w ramach interwencji ZIT pokazały, że w efekcie sformułowania strategii rozwoju MOF projekty realizowane w ramach interwencji ZIT mają podobny charakter i – każdy z osobna – odpowiada na przyjęte dla MOF cele zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju. Na kolejnym etapie należałoby jednak promować wiązki projektów wobec siebie komplementarnych, realizowanych na różnych obszarach administracyjnych, by efekt ich realizacji był odpowiedzią na potrzeby jak najszerzej grupy mieszkańców MOF oraz by można było im przypisać atrybut kompleksowości. Nie należy jednak odczytywać tego wniosku jako próby ograniczenia dostępu do środków ZIT aktywnym członkom związków ZIT, których projekty ze względu na charakter jednostki samorządu terytorialnego nie wpisują się w wiązki projektów bezpośrednio ze sobą powiązanych. Ważne jest natomiast, by tryb wyboru ujmował systemowo priorytetyzację przedsięwzięć z uwzględnieniem opisywanej cechy.

1.3. Wzmocnienie mechanizmów współpracy władz terytorialnych i krajowych

1.3.1. Stworzenie obligatoryjnych mechanizmów współpracy w obszarach strategicznych dla MOF, w których struktura odpowiedzialności za kreowanie polityk oraz realizację (finansowanie) zadań jest rozproszona

— Istotnym ograniczeniem wykorzystania mechanizmu interwencji ZIT do rozwiązania najważniejszych problemów związanych z podniesieniem standardów mających wpływ na jakość życia w Polsce jest rozproszenie odpowiedzialności za kreowanie polityki, jej wykonywanie oraz finansowanie przedsięwzięć w dwóch krytycznych

(niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego) zagadnieniach wpływających na zrównoważony i zintegrowany rozwój MOF. Obszary te to: ochrona środowiska naturalnego (Polska nadal ma istotne trudności w osiągnięciu wskaźników środowiskowych przyjętych w EPS na lata 2004–2020) oraz zdrowie (starzejące się społeczeństwo oraz postępujące choroby cywilizacyjne wymagają zdecydowanej, kompleksowej i zintegrowanej terytorialnie interwencji ukierunkowanej na profilaktykę oraz dostępność wysokiej jakości opieki medycznej).

— Podobny problem (w sferze wspierania finansowania działalności bieżącej) dotyczy sfery kultury, chociaż waga rozwiązania tego impasu ma inny wymiar – dotyczy bowiem szansy na wspieranie, upowszechnianie i promowanie dziedzictwa narodowego.

— Bariery, które obecnie należy uznać za krytyczne dla skutecznego wykorzystania interwencji ZIT w tych dziedzinach, to brak współdziałania rządu RP z jednostkami samorządu terytorialnego, niestabilność polityk krajowych i mechanizmów wspierania lub – jak dla ochrony zdrowia – gwarancji finansowania usług publicznych świadczonych na rzecz mieszkańców MOF. Dla przykładu, jednostki samorządu terytorialnego, podejmując interwencje w obszarze ochrony zdrowia poprzez podnoszenie jakości infrastruktury szpitalnej, przejmują na siebie całe ryzyko nieefektywności inwestycji – brak bowiem gwarancji kontraktowania usług zdrowotnych w nowo otwartych placówkach może w przyszłości przesądzić o nierentowności inwestycji, a w skrajnych przypadkach – grozi zarzutem niegospodarności. Podobnie z obiektami kulturalnymi, których beneficjentami z założenia są co najmniej mieszkańcy MOF (często zaś całego województwa, kraju, a nawet państw ościennych). Inicjowanie projektów tego typu przez jednostkę samorządu terytorialnego, na której obiekt jest zlokalizowany, przenosi na nią dzisiaj odpowiedzialność finansową za utrzymanie obiektu podczas jego trwałości i po upływie tego okresu. Jednocześnie obiekty (instytucje kultury) o istotnie mniejszym znaczeniu, oceniając je przez pryzmat liczby potencjalnych beneficjentów, są stale dotowane ze źródeł rządowych według niezrozumiałego klucza.

— Inaczej należy zdefiniować problem w obszarze ochrony środowiska naturalnego. Z jednej strony brak systemowych rozwiązań, które dałyby jednostkom samorządu terytorialnego skuteczne narzędzie włączania mieszkańców w projekty środowiskowe, z drugiej strony centralizacja funduszy na ten cel wpływają na niską efektywność realizowanych projektów i powolny (choć widoczny) postęp w tej dziedzinie.

— Podsumowując, sformułowanie oczekiwań w tym zakresie przez Komisję Europejską względem rządu RP, od których spełnienia zależny byłby poziom alokacji środków w strategicznych z punktu widzenia problemów spójności terytorialnej obszarach (tj. ochrona środowiska, zdrowie, kultura), mogłoby zwielokrotnić efektywność wdrażania polityki zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju MOF. Członkowie związków ZIT chętniej wówczas podejmowałiby wyzwania, których odczuwalny efekt procentowałby na obszarze daleko wykraczającym poza terytorium administracyjne jednostki samorządu terytorialnego.

2. Rozwiązania z zakresu EPS 2021–2027 oraz ich możliwe konsekwencje dla wdrażania polityki spójności w Polsce

— Dla celu polityki 5: „Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych” sformułowany został jeden cel szczegółowy: „Wspieranie zintegrowanego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, dziedzictwa kulturowego i bezpieczeństwa na obszarach miejskich”. W efekcie jego realizacji⁶ oczekiwane jest po stronie produktów objęcie strategiami zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich jak największej liczby ludności. Po stronie rezultatów będą natomiast brane pod uwagę:

- podmioty zaangażowane w opracowanie i realizację strategii rozwoju obszarów miejskich (RCR 76),
- turyści odwiedzający wspierane obiekty (rezultat osiągnąć poprzez odniesienie do celów szczegółowych więcej niż jednego celu z polityk 1–4 wymienionych poniżej) (RCR 77),
- użytkownicy korzystający z obiektów kulturalnych objętych wsparciem (RCR 78).

⁶ Załącznik do wniosku dotyczącego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności [SEC(2018) 268 final], [SWD(2018) 282 final], [SWD(2018) 283 final], Strasburg, 29.5.2018, COM(2018) 372 final.

— W praktyce jednak ograniczenie celu 5 do jednego celu szczegółowego w żaden sposób nie ogranicza obszarów interwencji ZIT. Ma on bowiem formę celu horyzontalnego i jego wdrażanie jest możliwe również poprzez stosowanie celów szczegółowych wraz z odpowiednimi wskaźnikami przypisanymi do celów polityk 1–4:

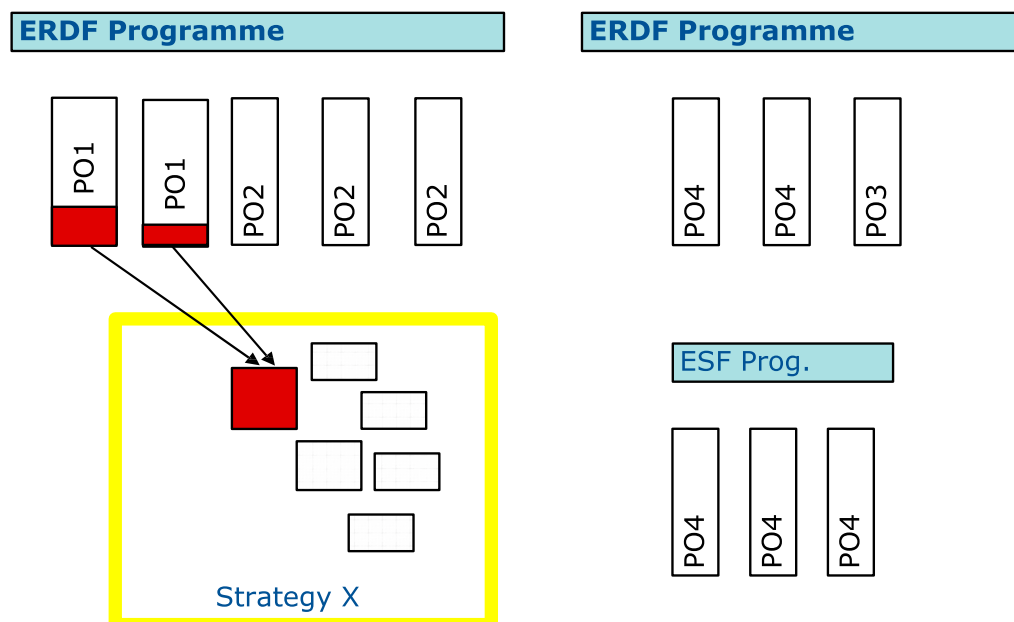
- „Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej”.
- „Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem”.
- „Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych”.
- „Europa o silniejszym wymiarze społecznym dzięki wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych”.

— Na koniec czerwca 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła trzy warianty możliwych wdrożeń celu 5, co niesie za sobą najistotniejsze skutki dla możliwości implementacji interwencji ZIT w Polsce w kolejnej perspektywie programowania. Wszystkie warianty opierają się na trzech podstawowych zasadach:

- państwo członkowskie wspiera zintegrowany rozwój terytorialny w oparciu o strategię rozwoju lokalnego lub terytorialnego,
- za opracowanie strategii terytorialnych odpowiadają właściwe organy lub instytucje miejskie, lokalne lub inne organy lub instytucje terytorialne,
- strategie mogą otrzymać wsparcie z więcej niż jednego z funduszu, z więcej niż jednego programu lub z więcej niż jednego priorytetu tego samego programu – działania te można realizować jako zintegrowaną inwestycję terytorialną (ZIT)⁷.

Rys. 4. Wariant I wdrożenia celu 5

Ustalenie strategii obszaru funkcjonalnego X, której spektrum osiągnęte będzie tylko przy wsparciu narzędzi EFRR przypisanych do jednego celu (np.: celu polityki 1)

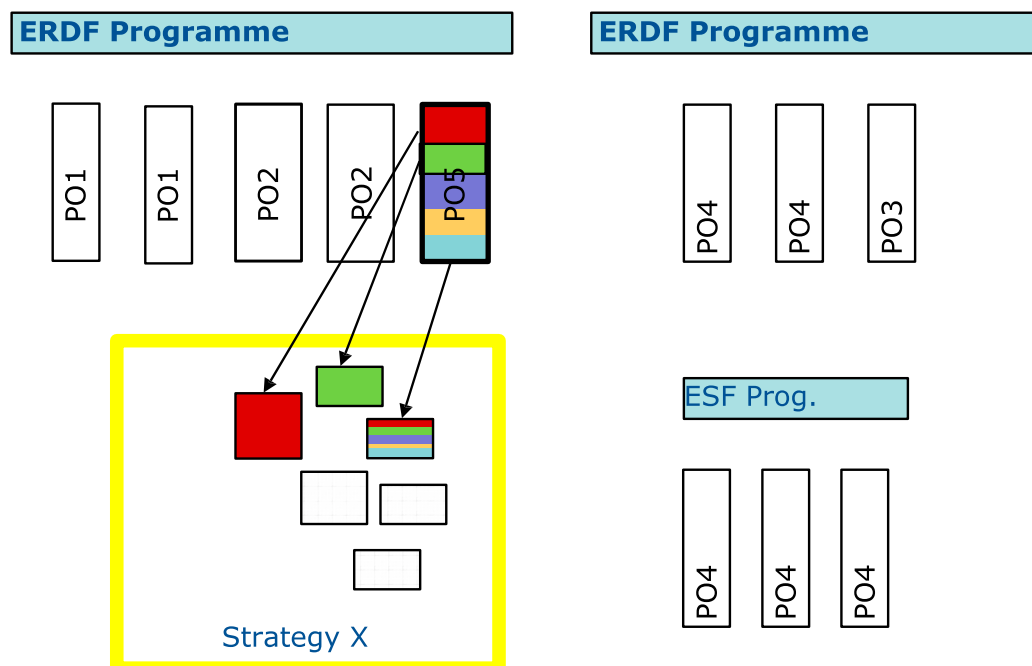


Źródło: Prezentacja DG Regio PO 5 – ITI z dnia 25.06.2018 r.

⁷ Art. 22–28 projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności (...) – KE COM(2018) 375.

Rys. 5. Wariant II wdrożenia celu 5

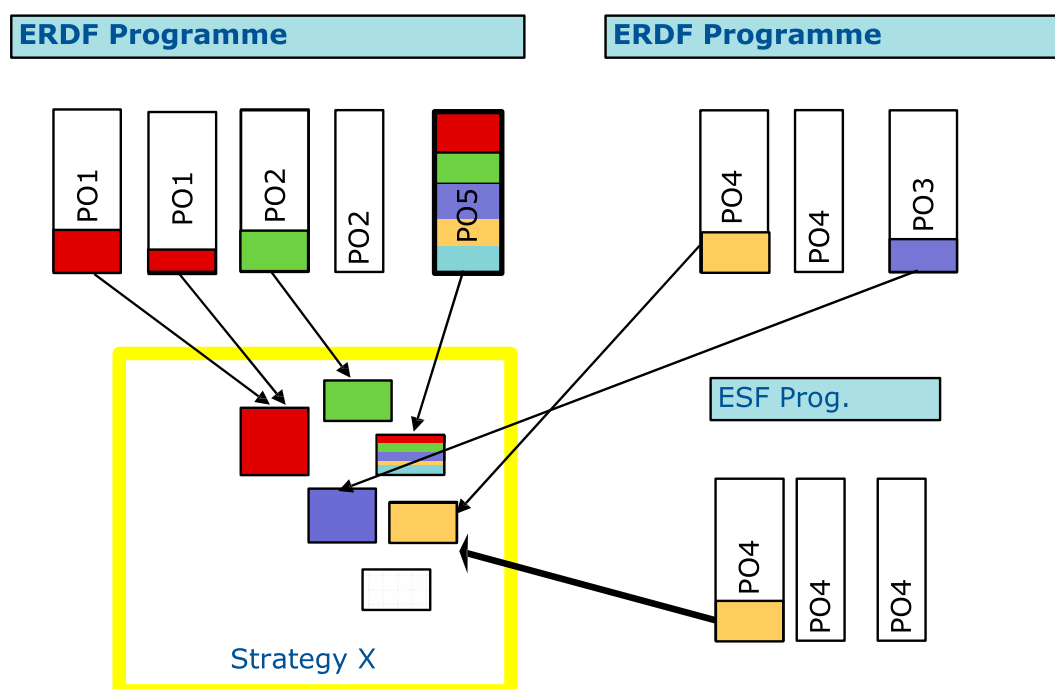
Ustalenie strategii obszaru funkcjonalnego X, której spektrum osiągnęte będzie tylko przy wsparciu narzędzi EFRR przypisanych do celu 5: Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych



Źródło: Prezentacja DG Regio PO 5 – ITI z dnia 25.06.2018 r.

Rys. 6. Wariant III wdrożenia celu 5

Ustalenie strategii obszaru funkcjonalnego X, której spektrum osiągnęte będzie przy wsparciu z więcej niż jednego z funduszy, z więcej niż jednego programu i/lub z więcej niż jednego priorytetu tego samego programu (wszystkich narzędzi ustanowionych na perspektywę 2021–2027)



Źródło: Prezentacja DG Regio PO 5 – ITI z dnia 25.06.2018 r.

— Przedstawione warianty wskazują na bardzo dużą elastyczność i ułatwienia dla wdrażania zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju terytorialnego jako przedmiotu interwencji EPS 2021–2027. Wybór wariantów wdrożeniowych zależeć powinien wprost od specyfiki i potrzeb danego obszaru funkcjonalnego. Nie powinno się wprowadzać żadnych ograniczeń systemowych na poziomie krajowym.

— Zaproponowane przez Komisję Europejską trzy warianty wdrożenia celu 5 są potwierdzeniem wysokiej oceny stopnia wdrażania polityki spójności na rzecz wsparcia terytorialnego w obecnej perspektywie finansowej. Podczas warsztatów „Workshop on the State of Implementation of Sustainable Urban Development & Integrated Territorial Investment”, które odbyły się 15 marca 2017 r. w Brukseli, przedstawiciel rządu RP przedstawił podejście do wdrażania interwencji ZIT w Polsce w perspektywie 2014–2020, pozytywnie oceniając jego efekty. Jako zakresy wymagające korekty w kolejnej perspektywie programowania wskazał:

- a) konieczność wyodrębnienia wsparcia dla obszarów funkcjonalnych z elastycznym systemem wdrażania (co zostało uwzględnione przez KE poprzez proponowany dedykowany cel horyzontalny z możliwością wdrażania w ramach tego celu priorytetów inwestycyjnych przypisanych do pozostałych celów),
- b) odstąpienie od obligatoryjnego obowiązku desygnacji związków ZIT na instytucje pośredniczące, ale przy jednoczesnym zachowaniu wpływu tych władz na wybór operacji (wybór projektów do dofinansowania)⁸ – Komisja Europejska, pomimo początkowego sceptycyzmu do tego pomysłu, również ten wniosek uwzględniła.

— Z jednej strony widać więc wyraźne wyjście KE naprzeciw oczekiwaniom rządu RP, z drugiej strony obawy budzi niejednoznaczne stanowisko rządu RP wobec możliwości elastycznego, wariantowego wdrażania interwencji ZIT. Rząd RP pozytywnie ocenia utrzymanie dotychczasowych instrumentów zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) oraz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), a także umożliwienie wdrażania celu 5 poprzez realizację innych instrumentów terytorialnych opracowanych przez dane państwo członkowskie. Jednocześnie wskazuje, iż realizacja instrumentów terytorialnych wymaga wprowadzenia realnych uproszczeń dotyczących ich wdrażania oraz lepszej koordynacji pomiędzy różnymi funduszami – EFRR, FS, EFS+, EFMR oraz EFRROW. Takie podejście rodzi uzasadnione obawy, że w efekcie upraszczania na poziomie krajowym zostanie istotnie zawężony wachlarz możliwości wdrażania interwencji ZIT. Ponadto w swoim stanowisku rząd oczekuje wyjaśnienia relacji pomiędzy wdrażaniem celu 5 a wdrażaniem instrumentów terytorialnych⁹.

3. Pożądane szczegółowe kierunki interwencji ZIT

— Jak wskazano powyżej, wariantowe, elastyczne podejście KE do wdrażania celu 5 w latach 2021–2027 powinno zostać przeniesione wprost na politykę krajową, a szczegółowe kierunki interwencji powinny być określone z uwzględnieniem priorytetów strategicznych poszczególnych MOF.

— Biorąc jednak pod uwagę postępy wdrażania polityki spójności w obecnym okresie programowania oraz sytuację społeczną w RP konieczne wydaje się narzucenie obligatoryjnych kierunków interwencji w dwóch krytycznych obszarach. Pierwszy z nich to ochrona środowiska naturalnego, a więc powiązanie z celem 2 „Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem” oraz celem 3 „Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych” w zakresie odnoszącym się do modernizacji dróg i transportu zbiorowego. Drugi z nich to profilaktyka zdrowotna i dostęp do usług medycznych, odpowiadające na problemy starzejącego się społeczeństwa oraz postępujących chorób cywilizacyjnych. W tym zakresie interwencja ZIT powinna być realizowana z wykorzystaniem mechanizmów dla celu 4 „Europa o silniejszym wymiarze społecznym dzięki wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych”, gdzie budowa infrastruktury ochrony zdrowia stanowi jeden z elementów.

⁸ *Integrated Territorial Investment in Poland – Member State approach* – prezentacja z 15.03.2017 r.

⁹ Stanowisko rządu RP przyjęte 29.06.2018 r. do dokumentu KE COM(2018) 375.

— Podkreślić należy, że dla efektywności wdrażania zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju w dwóch wymienionych wyżej obszarach krytycznych równie duże znaczenie ma wykreowanie zintegrowanych projektów strategicznych w ramach MOF, co wprowadzenie narzędzi prawnych i finansowych na poziomie polityk krajowych, obniżających ryzyko podejmowania tego typu przedsięwzięć przez jednostki samorządu terytorialnego.

4. Wnioski i rekomendacje

1. **Utrwalić relacje partnerskie w MOF utworzonych na okres 2014–2020.** Przyjąć jako obligatoryjną kontynuację ZIT dla MOF utworzonych wokół dużych miast. Dopuścić delimitację w tym zakresie wyłącznie na zgodny wniosek jednostek samorządu terytorialnego objętych MOF.
2. **Otworzyć instrument ZIT na kształtowanie nowych MOF.** Przypisać rolę miast-rdzeni miastom średniej wielkości, uwzględniając jednak zasadę fakultatywności ich tworzenia (na zgodny wniosek jednostek samorządu terytorialnego objętych wnioskowanym MOF).
3. **Zagwarantować wsparcie instytucjonalne związków ZIT dla MOF.** W zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności na lata 2021–2027 zawrzeć gwarancje finansowania działalności związków ZIT z POPT z przejrzystymi zasadami alokacji tychże środków pomiędzy poszczególne ZIT.
4. **Wykreować system zachęt do realizacji projektów z ZIT w partnerstwie.** Utrzymać możliwość pozyskania finansowania z POPT dla planów strategicznych dla MOF. Lobbować za wprowadzeniem trybu bezkonkursowego podziału środków z ZIT dla projektów strategicznych dla MOF. Zapewnić wsparcie instytucjonalne dla realizacji projektów strategicznych dla MOF – zaprojektować rozwiązania organizacyjno-prawne i finansowe umożliwiające tworzenie biur projektów przy związkach ZIT dla projektów strategicznych dla MOF. Uzależnić alokację dodatkowych środków pomiędzy MOF od gotowości do realizacji projektów zintegrowanych.
5. **Wzmacniać bezpośrednie powiązania funkcjonalne projektów (wiązek projektów) w kontekście ponadlokalnym** poprzez narzucenie dla trybów konkursowych promowania (punktowego) przedsięwzięć, które w powiązaniu z innymi – już zrealizowanymi lub aplikującymi w tym samym konkursie – w sposób kompleksowy odpowiadają na potrzeby MOF, przynosząc korzyści dla obszaru wykraczającego poza granice jednej jednostki samorządu terytorialnego.
6. **Stworzyć obligatoryjne mechanizmy współpracy w obszarach strategicznych dla MOF, w których struktura odpowiedzialności za realizację (finansowanie) zadań jest rozproszona.** Komisja Europejska powinna uzależnić wysokość alokacji środków dla Polski w strategicznych (z perspektywy niezrealizowanych potrzeb) obszarach od wypracowania przez rząd RP mechanizmów współpracy z samorządami, które zachęcałyby członków związków ZIT do inicjowania zintegrowanych projektów co najmniej w obszarach priorytetowych, wskazanych w pkt. 8.
7. **Wykorzystywać wszystkie dostępne modele wdrażania polityki spójności terytorialnej.** Uzależnić dobór modelu od sytuacji społeczno-gospodarczej oraz wyzwań strategicznych poszczególnych MOF. Nie usztywniać polityki krajowej w stosunku do elastycznych możliwości proponowanych przez Unię Europejską.
8. **Wspierać szeroki, ukształtowany na poziomie UE, zakres kierunków interwencji.** Kierunki interwencji w poszczególnych MOF powinny odpowiadać na indywidualne potrzeby MOF. Dodatkowo jako priorytetowe z punktu widzenia potrzeb i problemów RP przyjąć: ochronę środowiska naturalnego oraz dostęp do wysokiej jakości opieki medycznej (przez pryzmat doposażenia obiektów, a nawet budowy nowych kompleksowych centrów) i profilaktyki zdrowotnej.

