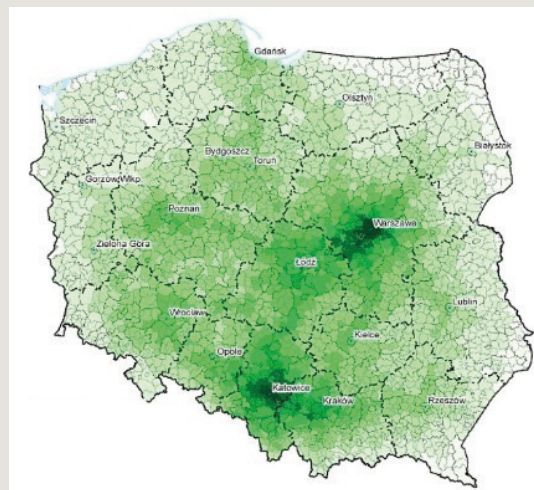
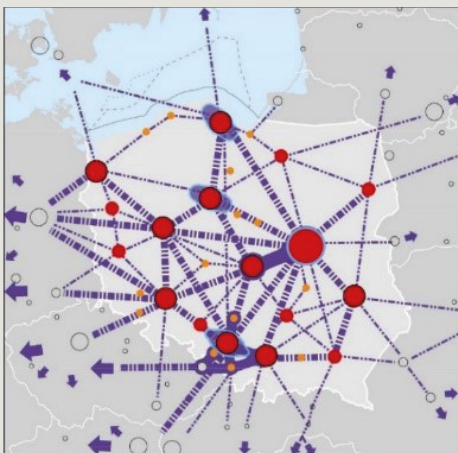


Przestrzenny wymiar polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce w latach 2021-2027



Autorzy opracowania:

Radomir Matczak – redaktor merytoryczny

Paweł Churski

Tomasz Komornicki

Zbigniew Mogiła

Jacek Szlachta

Janusz Zaleski

Jacek Zaucha

Piotr Żuber

Opracowania typu *Policy Brief* bazują na pracach i projektach naukowych. Są przygotowywane przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w odpowiedzi na dynamicznie zmieniające się współczesne wyzwania rozwojowe oraz zapotrzebowanie przedstawicieli władz centralnych i samorządowych wszystkich szczebli. Dotyczą wymiaru przestrzennego aktualnych procesów społeczno-gospodarczych oraz terytorialnych aspektów rozwiązań legislacyjnych, a także polityki rozwoju i polityk sektorowych. Ich celem jest dostarczenie władzom publicznym oraz innym podmiotom uczestniczącym w zagospodarowaniu i organizacji przestrzeni, zwartych, obiektywnych informacji opartych na wynikach badań naukowych. W swoim założeniu *Policy Brief* mają być pomocne w podejmowaniu decyzji z uwzględnieniem ich konsekwencji terytorialnych i przestrzennych.

Wprowadzenie

W kwietniu 2020 r. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) przyjął stanowisko na temat architektury programów operacyjnych w Polsce w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2021-2027. Jest ono wynikiem dyskusji polskich środowisk naukowych i praktyków z administracji publicznej zajmujących się polityką przestrzenną i regionalną na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim, przeprowadzonej 23 stycznia 2020 r. na posiedzeniu plenarnym KPZK PAN, z udziałem przedstawicieli DG REGIO Komisji Europejskiej, podczas którego omówiono *Strategic challenges of programming for regional development after 2020*¹. KPZK PAN zwrócił uwagę w tym stanowisku na następujące kwestie:

- A. **Korzystne doświadczenia naszego kraju w zakresie kształtowania modelu polityki spójności cieszącego się uznaniem** w całej Europie. Jego istotną cechą oraz pozytywnym wyróżnikiem jest decentralizacja systemu wdrażania programów UE, która umożliwiła zbudowanie efektywnej i sprawnej polityki regionalnej nie tylko na poziomie centralnym w Warszawie, ale także w ramach szesnastu polskich województw, realizujących regionalne programy operacyjne.
- B. **Pozytywne wyniki zdecentralizowanej interwencji UE w Polsce.** W tym zakresie KPZK PAN wskazał m.in. na ważne zmiany strukturalne, istotny wpływ na PKB i rynek pracy, poprawę dostępności przestrzennej oraz inne pożądane zmiany rejestrowane nie tylko na poziomie krajowym, ale także regionalnym i lokalnym.
- C. **Potrzeba wykorzystania w latach 2021-2027 dotychczasowej architektury interwencji, w tym regionalnych programów operacyjnych.** KPZK PAN pozytywnie ocenił zawarte w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* i rozwinięte w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030* propozycje dotyczące Obszarów Strategicznej Interwencji.
- D. **Ryzyka i zagrożenia wynikające z prób centralizacji instrumentów rozwoju.** KPZK PAN uznał, że wspieranie obszarów marginalizowanych powinno stanowić integralny element polityki rozwoju regionów. Dlatego decyzje o rodzaju i wymiarze interwencji w odniesieniu do tych obszarów powinny należeć do samorządów województw, które – na podstawie regionalnych strategii rozwoju i w partnerstwie z samorządem lokalnym – są w stanie optymalnie dostosować dostępne narzędzia do zidentyfikowanych wyzwań.

¹ Stanowisko to jest dostępne na stronie KPZK PAN: [www.kpz.k.pan.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=46&lang=pl].

- E. **Wskazanie obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.** Zdaniem KPZK PAN właściwe jest założenie o centralnym wyznaczeniu tych obszarów z zastosowaniem jednolitych obiektywnych kryteriów. Jednocześnie, wydzielona z myślą o tych obszarach alokacja finansowa PS powinna zostać włączona do regionalnych programów operacyjnych.
- F. **Potrzeba kontynuowania dyskusji odnośnie do sposobu interwencji w Polsce Wschodniej.** Zdaniem KPZK PAN należy uwzględnić doświadczenia i osiągnięcia dwóch programów operacyjnych dla Polski Wschodniej.

Przedstawione w prezentowanym *Policy Brief* przemyslenia stanowią kontynuację zapoczątkowanej w styczniu 2020 r. dyskusji o pożądanym kształcie polityki spójności w Polsce w latach 2021-2027. Dokument bierze pod uwagę istniejące, jak i antycypowane wyzwania oraz potrzebę wspierania transformacji w wymiarze przestrzennym na wszystkich poziomach zarządzania w Polsce. Jest on wkładem środowisk naukowych i praktyków polityki rozwoju do toczącej się w Polsce debaty.

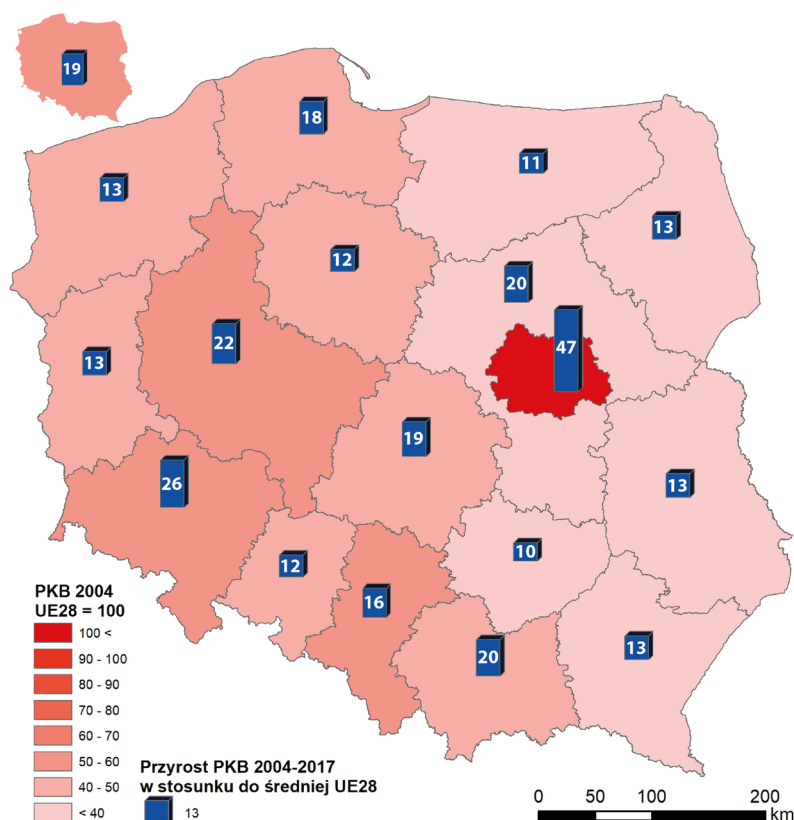
Włączone do tekstu mapy obrazują, w jaki sposób przyjęte w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* cele, założenia i kierunki działań zyskały wsparcie polityki rozwoju (w tym polityki spójności), co umożliwiło przestrzenne zwiększenie strefy interakcji społecznych i gospodarczych, prowadząc do wytworzenia się większych obszarów funkcjonalnych obejmujących znaczną część terytorium Polski.

słowa kluczowe:

przestrenny wymiar polityki spójności UE, przestrzenna spójność, zarządzanie rozwojem, terytorialne potencjały rozwojowe, terytorializacja polityk rozwojowych, decentralizacja.

Blaski i cienie Polityki Spójności (PS) w Polsce

1. Polska jest **europejskim liderem**, jeśli chodzi o wielkość alokowanych i inwestowanych w ramach PS środków. Interwencja PS przyniosła w naszym kraju istotne pozytywne efekty. Udało się nie tylko zrealizować wiele ważnych długofalowych przedsięwzięć, ale także utrzymać wysoki poziom popytu inwestycyjnego w sektorze publicznym, co znacznie ograniczyło **skutki kryzysu 2008 r.** i będzie miało duże znaczenie dla redukcji negatywnego oddziaływania **pandemii COVID-19**.



Ryc. 1. PKB *per capita* w regionach (2004) oraz dynamika jego przyrostu (2004-2017) w odniesieniu do średniej dla UE-28

Źródło: opracowanie Patryk Duma na podstawie danych GUS.

2. Realizacja PS pomaga rozwinąć **potencjał gospodarczy** Polski, ułatwiając dostęp przedsiębiorstw do jednolitego rynku europejskiego i ich włączenie w międzynarodowe łańcuchy wartości. Wspierając rozbudowę strategicznej infrastruktury, a także dostosowania na rynku pracy, w sferze edukacji i naukowo-badawczej, PS sprzyja podejmowaniu ważnych decyzji inwestycyjnych przez podmioty gospodarcze, udostępniając im także liczne schematy wsparcia bezpośredniego skierowane na poprawę ich produktywności i konkurencyjności, zwłaszcza w relacjach eksportowych.
3. Wieloletnie badania z użyciem modelowania makroekonomicznego potwierdzają, że PS cechuje się **długookresowym pozytywnym oddziaływaniem** na polską gospodarkę. Z drugiej strony wskazują one na **skromny wpływ** PS na jakościowe **przeobrażenie struktury** sektorowej PKB

i rynku pracy. Oddziaływanie PS ma w dużej mierze charakter ilościowy, sprowadzający się do większej i efektywniejszej eksploatacji obecnej struktury gospodarczej. **Skuteczność** PS w zakresie unowocześnienia struktur społeczno-gospodarczych jest **redukowana** m.in. przez **deficyty** i brak koordynacji krajowych **polityk publicznych**, a także przez wciąż widoczne słabości **administracji** publicznej. W rezultacie, PS w Polsce **raczej amortyzuje procesy dywergencyjne** w ujęciu międzyregionalnym niż stymuluje spójność gospodarczą jako taką.

4. Realizacja PS w Polsce, dzięki wyjątkowo dużemu strumieniowi *środków*, a także znacznej skali deficytów w momencie akcesji do UE, przyniosła ważne pozytywne efekty m.in. w obszarze **transportu** i ochrony **środowiska** – poprawiła się dostępność komunikacyjna wielu obszarów, zaś poziom antropopresji uległ osłabieniu². **Prawdopodobnie w obszarze transportu efekty PS były najbardziej widoczne**, przy czym inwestycje drogowe przebiegały sprawniej niż kolejowe, a ich efekty – skrócenie czasu przejazdu i poprawa dostępności – okazały się większe³.

- 4.1. Można przypuszczać, że **nadmiernie tranzytowa orientacja inwestycji** transportowych wspieranych w ramach PS przyczynia się do pogłębiania marginalizacji niektórych obszarów (efekt tunelowy). Realizacja inwestycji wpłynęła na wzrost różnic między terytoriami, które były ich beneficjentem a pozostałymi częściami kraju. Polaryzacja przestrzenna w zakresie dostępności ma w coraz większym stopniu wymiar subregionalny lub lokalny. Istotnym problemem pozostaje przede wszystkim **niewystarczająca integracja sieci TEN-T z sieciami lokalnymi**, co ogranicza wpływ inwestycji transportowych na rozwój lokalny.

- 4.2. Pojawiły się **problemy z ustaleniem priorytetowych inwestycji** transportowych. W ich selekcji przeważały kryteria o charakterze krótkookresowym, nie zawsze w wystarczającym stopniu ujmujące kontekst i ocenę oddziaływania terytorialnego⁴. Przedsięwzięcia transportowe były zbyt rzadko zintegrowane z komplementarnym wsparciem dla usług publicznych, zwłaszcza na obszarach peryferyjnych⁵. Nie zabrakło też mało przemyślanych przedsięwzięć, choć stanowią one niechlubne wyjątki, nie zmieniając ogólnego efektu istotnej i trwałej poprawy sytuacji.

5. **Mniejszy od spodziewanego wpływ PS** dał się zauważyć w sektorach, które nie były dotąd traktowane w ramach PS priorytetowo (np. zdrowie) lub w których obniżona efektywność interwencji spowodowana była niesprawnościami wynikającymi z uwarunkowań organizacyjnych lub politycznych (np. energia, odpady, cyfryzacja).

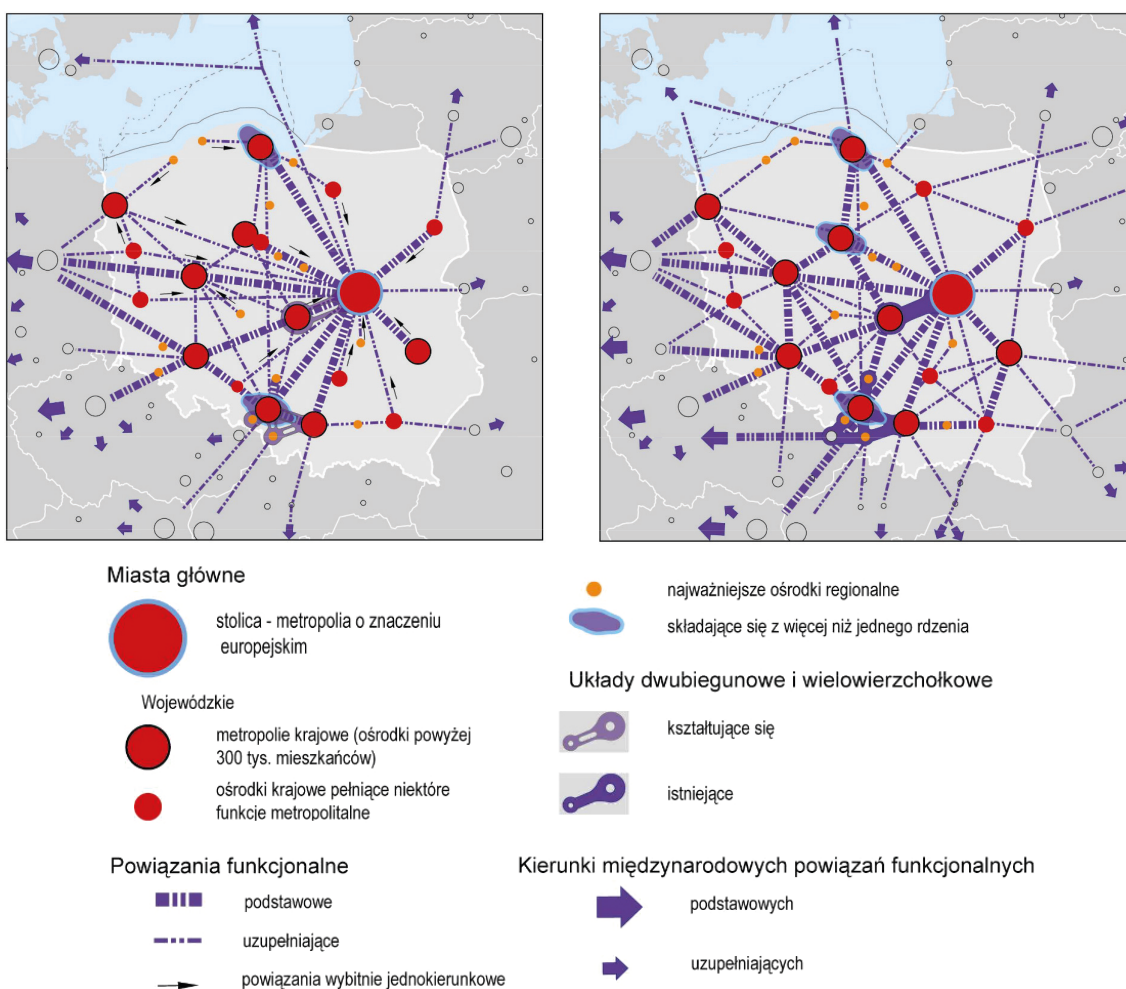
2 Realizacja PS w Polsce przyczyniła się w znacznym stopniu m.in. do spadku zużycia wody, do istotnej redukcji masy ścieków nieoczyszczonych (poprawa jakości wód), a także do poprawy jakości systemu zarządzania odpadami. Nie zmienia to faktu, że wciąż wiele problemów środowiskowych w Polsce jest nierozwiązanych (np. w zakresie jakości powietrza).

3 Dobrze ilustrują to wskaźniki dostępności przestrzennej. W latach 2007-2015 wartość wskaźnika dostępności potencjałowej drogowej dla Polski wzrosła, tylko w efekcie inwestycji wspartych ze środków PS, o 9,4% w transporcie pasażerskim i o 4,8% w towarowym. Prognoza na perspektywę 2014-2020 przewiduje jeszcze większe wzrosty, odpowiednio o 11,8 i 6,1%.

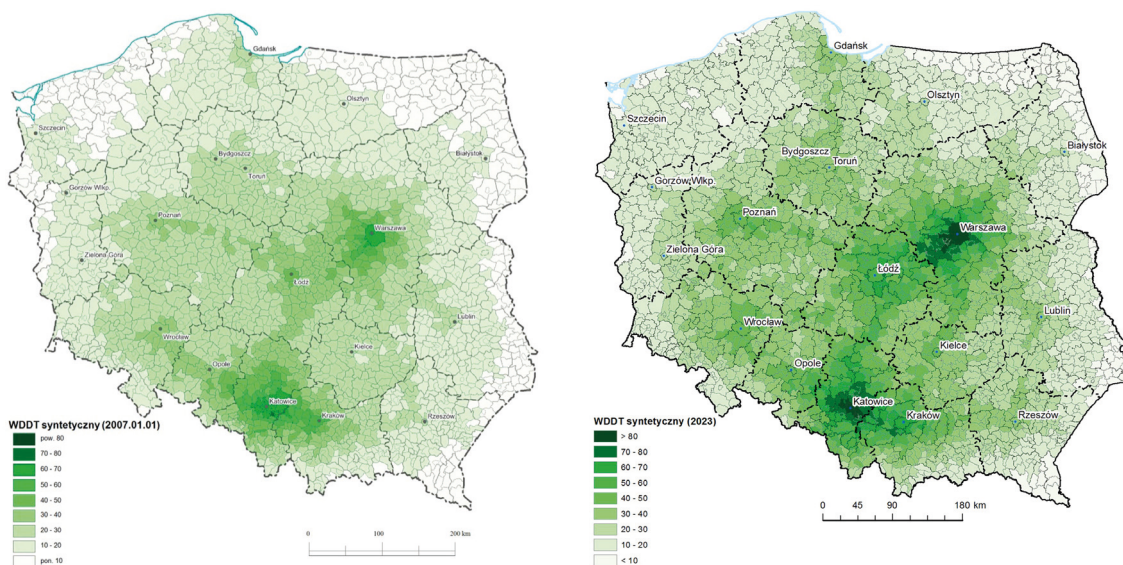
4 Dominowały parametry związane z już istniejącym popytem na daną infrastrukturę. Dla przykładu, przy wyborze projektów drogowych najczęściej stosowano takie kryteria, jak: obecne obciążenie ruchem, usprawnienie połączenia na określonych kierunkach (np. do stolicy regionu/Warszawy, do przejść granicznych), kontynuacja ciągu (względem poprzednich inwestycji), stan nawierzchni i poziom gotowości inwestycji do realizacji. Dużo rzadziej uwzględniane było kryterium obsługi największych generatorów ruchu (zakładów pracy, ośrodków turystycznych, centrów handlowych itp.) lub obsługi relacji o najsilniejszych powiązaniach funkcjonalnych (np. dojazdy do pracy, dojazdy do szkół itp.).

5 Jest to przejaw nadmiernej sektorowości PS, która oznacza m.in. dominującą rolę wąsko zorientowanych podmiotów sektorowych w podejmowaniu decyzji o przedsięwzięciach, które mają często silne i złożone oddziaływanie terytorialne.

6. Można wskazać polityki sektorowe, którym PS nie była w stanie nadać **optymalnego wymiaru** (ukierunkowania) **przestrzennego** i trwale poprawić **efektywności**. Chodzi m.in. o polityki skierowane na wzmacnianie **miękkich czynników rozwoju**, w tym kapitału ludzkiego i społecznego. Czynniki te decydują w długim horyzoncie czasu o sukcesie rozwojowym kraju i regionów. Związane z nimi działania PS zbyt często miały jednak charakter doraźny, bazując na potrzebach i problemach definiowanych niezgodnie z zasadą programowania opartego na faktach (*evidence-based policy*). Dodatkowo, okolicznością która nie sprzyjała trwałości oddziaływania i jakości efektów PS na **obszarach wiejskich** było jej sztuczne rozdzielanie z działaniami finansowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.



Ryc. 2. Powiązania funkcjonalne głównych ośrodków miejskich w Polsce w 2010 i 2030 r.
 Źródło: *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*,
 dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13.XII.2011 r.



Ryc. 3. Wskaźnik drogowej dostępności transportowej w latach 2007 i 2023 (po uwzględnieniu realizacji inwestycji finansowanych ze środków PS)

Źródło: 1. KPZK 2030; 2. Komornicki T., Rosik P., Stępnia M., Śleszyński P., Goliszek P., Pomianowski W., Kowalczyk K., 2018, *Evaluation and monitoring of accessibility changes in Poland using the MAI indicator*, IGSO PAS, MED., Warsaw.

7. Trudną do przecenienia cechą PS w Polsce jest jej skuteczność w praktycznym – bo przez pryzmat projektów realizowanych na terytorium całego kraju – upowszechnianiu **idei integracji europejskiej** rozumianej jako przestrzeń budowania współpracy oraz dbania o słabszych uczestników wspólnoty. Wciąż jednak pozostaje do wykonania – po stronie władz publicznych, organizacji społecznych i mediów – duża praca nad **trwałą zmianą postrzegania PS** z „dystrybutora środków” na „mądrego inwestora” przyczyniającego się do trwałego wzrostu poziomu i warunków życia mieszkańców, a także zapobiegającego tworzeniu się obszarów wykluczonych z pozytywnych owoców rozwoju (*places that don't matter*)⁶.

Cechy polskiego modelu realizacji PS: co wzmocnić, a co zmienić?

8. Polski model realizacji PS wyróżnia się na tle rozwiązań przyjętych w innych krajach UE. Jego kluczową wartością jest **decentralizacja** oraz finansowe i kompetencyjne **upodmiotowienie samorządów** regionalnych. Z jednej strony daje to możliwość uniknięcia błędów wynikających z uniformizacji prowadzonej centralnie interwencji i jej niedostosowania do specyfiki regionalnej (terytorialnej), z drugiej zaś pozwala akumulować wiedzę i doświadczenia z realizacji wielu polityk publicznych na poziomie regionów, wzmacniając i przygotowując samorzady terytorialne do stawiania czoła wyzwaniom rozwojowym w przyszłości.

⁶ Zagrożenie to, do niedawna niedoceniane, jest uznawane za przyczynę wielu negatywnych zjawisk obserwowanych nie tylko w UE, wywołując napięcia i frustrację społeczną.

- 8.1. Duże **zróźnicowanie polskich województw**, w tym ich struktury gospodarczej, nie przekłada się na odpowiednią **elastyczność regionalnych programów operacyjnych** będących kwintesencją decentralizacji PS w Polsce. Programy te są realizowane w ciasnym „**gorsecie**” **merytorycznym i finansowym**, który nie pozwala w pełni odzwierciedlić specyfiki regionów⁷.
- 8.2. **Struktura programów operacyjnych** nie zawsze odpowiada obiektywnie rozpoznanyim potrzebom merytorycznym, co skutkuje **redukcją efektywności** środków PS. Przykładem są niskobudżetowe krajowe programy operacyjne, których koszt obsługi uzasadnia włączenie ich interwencji w zakres większych krajowych programów operacyjnych lub też w katalog działań regionalnych programów operacyjnych.
9. Funkcjonowanie PS w Polsce odblokowało częściowo potencjał tkwiący w **wieloszczeblowym systemie zarządzania publicznego**. Dostrzeżono korzyści z partnerskiego włączenia szerszej grupy podmiotów (publicznych, prywatnych, obywatelskich) w przygotowanie, realizację i ocenę polityk, strategii i programów. Wieloszczeblowy system instytucjonalny oparty na zasadach porozumienia i współpracy między różnymi aktorami „gry o rozwój” należy upowszechniać i usprawniać⁸.
10. Praktyka realizacji PS w Polsce wpłynęła istotnie na **sposób funkcjonowania polityk publicznych**, promując m.in. wydłużenie horyzontu planistycznego, wprowadzenie przejrzystych procedur programowania strategicznego oraz zasad realizacji programów i projektów, jak również profesjonalizację kadr, czy zmniejszenie uznaniowości. Do kanonów planowania społeczno-gospodarczego weszły takie zasady, jak koordynacja, partnerstwo, równość szans, terytorializacja, warunkowość, monitoring i ewaluacja.
11. Osiągnięcie niektórych celów PS okazało się niemożliwe na podstawie **polskiego systemu planowania przestrzennego**. Wykonanie dużych inwestycji infrastrukturalnych wymagało więc uchwalenia tzw. **specustaw** (np. drogowej i kolejowej). Dodatkowo, łatwy dostęp do środków na infrastrukturę lokalną (np. wodociągową i kanalizacyjną) sprzyjał procesom **niekontrolowanej suburbanizacji**.
12. Bez wątpienia PS zasadniczo wsparła procesy rozwojowe w Polsce i przyczyniła się do zbudowania **modelu zarządzania strategicznego**. Jednak można też dostrzec negatywne zjawisko silnego i rosnącego w ostatnich latach uzależnienia publicznych wydatków rozwojowych od obfitości strumienia środków PS. W konsekwencji – przy **nieakceptowalnie niskim zaangażowaniu krajowych środków publicznych** – powstają dokumenty strategiczne, których treść jest determinowana w decydującej mierze możliwościami oferowanymi w PS. Jest to rozwiązanie nieoptymalne, które zmniejsza skuteczność i efektywność prowadzenia polityk i interwencji publicznych. Do odzyskania **inicjatywy strategicznej** niezbędna jest więc trwała mobilizacja (zwiększenie) krajowych zasobów rozwojowych.

7 W efekcie, np., regiony z relatywnie wysokim udziałem rolnictwa i niskim poziomem uprzemysłowienia nie rejestrują najsilniejszych efektów makroekonomicznych wynikających z realizacji PS, choć znajdują się w czołówce pod względem wielkości realnego wsparcia środkami finansowymi PS w odniesieniu do ich PKB.

8 Warto podkreślić uruchomienie instrumentów wspierających współpracę i koordynację działań samorządu terytorialnego różnych szczebli, które są jednak wciąż zbyt słabo inspirowane rozwiązaniami proponowanymi przez politykę przestrzenną.

Polityka Spójności jako katalizator i stabilizator pozytywnych zmian strukturalnych w Polsce: warunki brzegowe

13. PS powinna **wpisywać się w krajową politykę rozwoju**, stanowiąc jedno ze źródeł finansowania zmian strukturalnych w gospodarce, prowadzących do wzrostu znaczenia nowoczesnego przemysłu i usług rynkowych⁹. Aby tak się stało, muszą być spełnione dwa warunki. Po pierwsze, należy określić **krajową politykę strukturalną** skorelowaną z polityką przestrzenną i prezentującą zróżnicowane terytorialnie instrumentarium do osiągnięcia zmian w strukturze gospodarczej regionów. Po drugie, zmiany struktury gospodarczej regionów należy usytuować wysoko w hierarchii celów PS, która nie powinna być wykorzystywana jako podstawowe źródło rozwiązywania problemów doraźnych lub bezpośredniej walki z kryzysami.
14. Zasadnicza reorganizacja modelu prowadzenia działalności gospodarczej (w tym Przemysł 4.0), zmiany w globalnym łańcuchu dostaw i formach świadczenia pracy (m.in. w wyniku pandemii COVID-19), postępujący wzrost robotyzacji i wydajności pracy, a także wzrost produktywności i towarzyszący jej przyrost nowych dóbr i usług oraz wpływ tych wszystkich czynników na tendencje demograficzne ukształtują nową rzeczywistość przestrzenno-gospodarczą. W tej sytuacji kluczowa staje się identyfikacja trwałych **determinant użyteczności terytorialnej obszarów funkcjonalnych** oraz weryfikacja **ich delimitacji**. Umożliwi to prognozę kierunków ewolucji ich struktury przestrzennej¹⁰, stwarzając przesłanki do efektywnej **terytorializacji PS** opartej na ustaleniach krajowej polityki przestrzennej i strukturalnej.
15. Właściwe **zaadresowanie wymiaru terytorialnego** w realizacji PS jest szczególnie istotne ze względu na konieczność aktywizacji zróżnicowanych zasobów technologicznych, instytucjonalnych, ekonomicznych, społecznych i przestrzennych w procesach restrukturyzacji i rozwoju. W dobie skrócenia łańcuchów dostaw i prymatu bezpieczeństwa w sektorach wrażliwych, prawdopodobnie **zwiększy się znaczenie struktur regionalnych**, które, dysponując odpowiedniej jakości ośrodkami miejskimi silnie powiązаныmi z zapleczem, mogą zaoferować dobrą przestrzeń do budowy odpornych systemów technologiczno-produkcyjnych i usługowych¹¹.
16. Przyjmując **jakość życia**¹² i **niskoemisyjny, procyrkularny wzrost produktywności jako strategiczny cel PS** w Polsce należy wskazać, że podstawowym motorem zmian powinny być **największe miasta** generujące impulsy rozwojowe oraz **regionalne kompleksy gospodarcze**¹³.

9 Coraz częściej akcentowana jest antycykliczna rola PS i jej zdolność stymulowania gospodarki w krótkim okresie. Uwydatniany jest więc koniunkturalny charakter PS kosztem jej fundamentalnej roli, jaką jest trwałe wzmacnianie struktur pozwalających krajom i regionom zapóźnionym gospodarczo skracać dystans względem tych najbardziej rozwiniętych.

10 Takiej prognozy nie wykonano, jak się wydaje, dla przygranicznych miast Niemiec wschodnich, gdzie polityka stymulowania rozwoju, m.in. przez rewitalizację, rozminęła się z długookresowymi trendami społeczno-gospodarczymi i demograficznymi.

11 Dane OECD wskazują, że takie gospodarczo domknięte ekosystemy regionalne mogą odgrywać rolę liderów transformacji i rozwoju. Ich zalety, oparte na integracji średniej wielkości ośrodków miejskich z zapleczem, można dostrzec w Niemczech, Beneluksie czy północnych Włoszech.

12 Rozumianą szeroko, przede wszystkim przez pryzmat dostępności i jakości usług publicznych oraz usług ekosystemowych.

13 Instytucje publiczne, określając cele i dobierając stosowne instrumenty, powinny sprzyjać osiągnięciu optimum terytorialnego, czyli maksymalizacji synergicznego wykorzystania potencjałów obszarów funkcjonalnych regionu przy danym poziomie ich użyteczności terytorialnej, rozumianej przez pryzmat dostępności do zasobów naturalnych, społecznych, kulturowych, rekreacyjnych, a także do rynków pracy i usług publicznych.

Celem PS w wymiarze terytorialnym powinno więc stać się, obok wzmocnienia powiązań między głównymi ośrodkami miejskimi w Polsce i UE, wsparcie tworzenia regionalnych ekosystemów rozwoju zdolnych do tworzenia nowych produktów i usług z wykorzystaniem lokalnych zasobów i na podstawie dostępnych środków i *know-how* oraz włączanie ich do krajowych i międzynarodowych łańcuchów wartości¹⁴.

17. Siła pozytywnego oddziaływania PS oraz efektywność podejmowanych w jej ramach działań będą tym większe, im bardziej będą bazować na specyficznych cechach kapitału terytorialnego różnych obszarów. Ten kapitał może być w pełni zagospodarowany w warunkach **dalszej decentralizacji** zadań publicznych i wzmocnienia **finansowej samodzielności samorządu** terytorialnego.
18. Aby wzmocnić długookresowe oddziaływanie PS na konwergencję społeczno-gospodarczą regionów, należy **uelastyczyć** wsparcie finansowe i **dostosować** jego **specyfikę** do **problemów strukturalnych** województw i mniejszych kompleksów terytorialnych, zwłaszcza o charakterze funkcjonalnym¹⁵. W tym kontekście warto docenić podjęte w ostatnim czasie przez stronę rządową działania zmierzające do zmiany algorytmu podziału środków PS na regiony zakładając, że **minimum 40% tych środków** powinno być zarządzanych bezpośrednio przez **samorządy województw**. Dodatkowo, dla poprawy efektywności PS istotne będzie także właściwe uwzględnienie **relacji międzyregionalnych** przez kompleksowe wsparcie komplementarności i konwergencji struktur gospodarczych regionów¹⁶. Należy bowiem poszukiwać **pozytywnych zależności gospodarczych**, nie zaś koncentrować się na budowaniu „klubu biednych”.
19. Ważnymi czynnikami determinującymi skuteczność PS będą **precyzja doboru celów** poszczególnych programów i związana z nią zdolność do **koncentracji zasobów** na kluczowych przedsięwzięciach.
 - 19.1. Wsparcie infrastrukturalne powinno być uwarunkowane dobrym **osadzeniem największych projektów w dokumentach strategicznych** szczebla krajowego i regionalnego. Kluczowe więc będzie zachowanie nadrzędności polityki rozwoju nad politykami sektorowymi, a więc desektoralizacja polityki rozwoju¹⁷.
 - 19.2. Wzmocnienia wymaga współpraca intraregionalna jednostek samorządu terytorialnego (JST) zapewniająca warunki do osiągnięcia celów lokalnych i regionalnych bez osłabiania szans rozwojowych różnych terytoriów i całego regionu. Bardzo istotnym czynnikiem stymulowania kooperacji JST będą **dedykowane instrumenty terytorialne**, jak np. *zintegrowane*

14 Sytuacja Polski jest w tym zakresie korzystna, gdyż dysponuje rozwiniętą, policentryczną siecią miast średniej wielkości. Mają one istotne znaczenie dla powodzenia transformacji i rozwoju regionów. Niemniej, obecny poziom ich funkcjonalnej integracji z zapleczem oraz wzajemnych powiązań pozostaje często zbyt niski.

15 Stosowanie tych samych wymogów dotyczących tematycznej koncentracji funduszy dla zróżnicowanych pod względem potencjału ekonomicznego regionów ma znamiona błędu systemowego. Jednak problemy strukturalne różnych terytoriów nie zawsze są poprawnie identyfikowane, co z kolei znacznie utrudnia lub uniemożliwia właściwe określenie terytorialnie uwarunkowanych ścieżek rozwojowych i odpowiadającej im struktury interwencji publicznej.

16 Efekty nawet najbardziej optymalnego planu zdyskontowania specyfiki i potencjału terytorialnego danego regionu mogą być znacznie zredukowane przez nieuwzględnienie w wystarczającym stopniu powiązań międzyregionalnych.

17 Nie sprzyja temu likwidacja KPZK w ramach nowelizacji *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Dzięki temu łatwiej mogą pojawiać się takie projekty, jak linie kolejowe związane z CPK, które, zmieniając docelowy układ przestrzenny kraju, są zagrożeniem dla jego policentrycznej struktury, jaką postulowała KPZK2030.

inwestycje terytorialne (ZIT). Ich sprawne funkcjonowanie jest warunkiem lepszego wykorzystania dostępnych zasobów w realizacji ważnych usług publicznych, takich jak np. transport, gospodarka odpadami, rynek pracy, edukacja, czy adaptacja do zmian klimatu.

- 19.3. Na **obszarach marginalizowanych** określonych na podstawie krajowych dokumentów strategicznych powinno być możliwe wsparcie kompleksowych działań modernizacyjnych, uwzględniających m.in. lokalną infrastrukturę transportową, w celu przeciwdziałania wymywaniu zasobów rozwojowych tych obszarów.

Pożądanе kierunki interwencji PS w Polsce

20. PS powinna wesprzeć racjonalną **kontynuację** uruchomionych **procesów modernizacyjnych** (m.in. w zakresie infrastruktury technicznej, konkurencyjności przedsiębiorstw i sektora B+R, a także kompetencji, zdrowia, integracji społecznej, rewitalizacji czy systemu instytucjonalnego), których zatrzymanie lub wyhamowanie mogłoby zniweczyć lub ograniczyć efekty dotychczasowych działań.

20.1. Ograniczenie procesu inwestycyjnego np. w transporcie spowodowałoby, że sytuacja, mimo wyraźnej poprawy, znacznie sprzyjać **różnicowaniu szans rozwojowych miast i regionów**. Niekorzystne byłoby też pełne przeniesienie wsparcia z infrastruktury drogowej na kolejową. Rozwój kolei powinien być bowiem nastawiony głównie na tzw. przesunięcie modalne z transportu drogowego na szynowy oraz idące za tym ograniczenie emisji CO₂ i kongestii¹⁸, a w mniejszym stopniu na wyrównywanie dysproporcji w zakresie dostępności.

20.2. Głębokiego przemyślenia i uporządkowania wymaga ukierunkowanie interwencji w zakresie **miękkich czynników rozwoju**. Duże wyzwania ujawniają się z nową siłą szczególnie w obszarze edukacji, kształcenia ustawicznego, a także zdrowia oraz integracji osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym i migrantów. Po obiektywnym zidentyfikowaniu problemów i potrzeb niezbędne są w tym zakresie konsensus oraz długookresowa konsekwencja w działaniu.

21. PS powinna wspierać długofalową polską odpowiedź na nowe **wyzwania** i z pełną uwagą traktować istotne **uwarunkowania** w definiowaniu ścieżek rozwojowych dla poszczególnych terytoriów.

21.1. **Wyludnianie** i szybkie **starzenie się** wielu miast i regionów, w tym m.in. ryzyko wynikające z przeszacowania skali inwestycji.

21.2. Spodziewany napływ **migrantów** zagranicznych i potrzeba ich integracji.

21.3. Kryzys **klimatyczny**, w tym konieczność realizacji kompleksowych inwestycji podnoszących bezpieczeństwo lub redukujących skutki ekstremalnych zjawisk pogodowych, a także upowszechniania rozwiązań z zakresu niskoemisyjnej gospodarki **obiegu zamkniętego**.

21.4. Wzrost odporności na inne **zjawiska kryzysowe**, m.in. przez rozwój kompetencji **cyfrowych** i stosownej infrastruktury oraz włączenie **inteligentnych specjalizacji** w główny nurt polityki rozwoju regionów, co będzie sprzyjać transformacji opartej na innowacjach.

21.5. Zmiany **geopolityczne**, w tym zmiany kierunków i siły powiązań gospodarczych oraz skrócenie łańcuchów logistycznych (wartości dodanej), a także idące za tym zmiany potoków transportowych i popytu na obsługującą je nowoczesną infrastrukturę.

¹⁸ Cele te można osiągać przede wszystkim w tych segmentach rynku, gdzie skala przewozów będzie duża, zaś na obszarach peryferyjnych transport drogowy (i komunikacja autobusowa) jest skuteczniejszym i często tańszym sposobem wyrównania różnic terytorialnych i przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu.

- 21.6. Wzmocnienie pozytywnych impulsów płynących z pogłębiania **integracji europejskiej**, w tym instytucji europejskich oraz poszanowania prawa i norm, a także **zwalczanie populizmu**.
22. PS powinna sprzyjać kreowaniu długofalowych **mechanizmów wsparcia obszarów funkcjonalnych**. Ich celem powinna być poprawa dostępu do kluczowych usług publicznych na tych obszarach oraz ich społeczno-ekonomiczna i transportowa integracja¹⁹. Na uwagę zasługują m.in. obszary o ograniczonych perspektywach rozwojowych, gdzie rodzi się niezadowolenie, frustracja oraz chęć rozwoju „na skróty” (*places that don't matter*), a także obszary przygraniczne, zarówno te wewnątrz UE, gdzie ukształtował się transgraniczny rynek pracy i usług, a zwłaszcza te na zewnętrznych granicach UE.
23. PS powinna aktywnie **przeciwdziałać** utrwalaniu się **peryferii wewnętrznych**, głównie w strefach stykowych województw. Niezbędne jest zwłaszcza wsparcie przedsięwzięć poprawiających dostępność w układach transregionalnych (m.in. w zakresie infrastruktury i usług transportowych). Celowe jest więc ukierunkowanie wsparcia PS na integrację sieci TEN-T z sieciami lokalnymi²⁰.
24. PS powinna w większym stopniu i w sposób długofalowy kształtować takie determinanty stabilizacji pozytywnych zmian strukturalnych w kraju, jak **kapitał ludzki i społeczny**, przygotowując różne jednostki terytorialne na nowe wymiary konkurencji i nowe typy zjawisk kryzysowych.
25. Programy PS należy traktować jak koła zamachowe **transformacji terytorialnych systemów produkcyjnych**, zwracając uwagę na wsparcie dla tych **przedsiębiorstw, instytucji, branż i klastrów**, które gwarantują tworzenie odpornych **systemów kooperacji** w układach regionalnych, krajowych oraz europejskich.

Mechanizm zarządzania PS i jej koordynacji z innymi politykami UE w Polsce: w stronę optymalizacji

26. Niezbędny jest **krajowy masterplan**, który wskaże **powiązania** między **PS a innymi instrumentami UE** uruchomionymi w celu ograniczenia i przeciwdziałania zmianom klimatycznym, jak też w celu redukcji i pokonania negatywnych ekonomicznych i społecznych następstw pandemii COVID-19. Strategiczna integracja działań jest niezbędna dla uniknięcia napięć kompetencyjnych między różnymi obszarami i poziomami zarządzania publicznego, a także dla maksymalizacji długofalowych efektów planowanych **reform regulacyjnych** oraz **programów inwestycyjnych**.
- 26.1. Zasadniczym wyzwaniem będzie **tematyczne i terytorialne skorelowanie** programów operacyjnych PS z instrumentami wynikającymi z **Krajowego Planu Odbudowy**, a także synergiczne powiązanie regionalnych programów operacyjnych ze skoncentrowaną terytorialnie i zarządzaną z **poziomu regionalnego** interwencją **Funduszu Sprawiedliwej Transformacji**.

19 Realizowane przedsięwzięcia powinny mieć charakter kompleksowy, zaś ich profil i zakres powinien wynikać z porównania skuteczności, efektywności i trwałości konkurencyjnych rozwiązań prowadzących do realizacji jasno określonych celów.

20 Chodzi m.in. o nowe węzły na drogach ekspresowych, łączniki do tych węzłów oraz ewentualnie „ślepe” odcinki dróg ekspresowych prowadzące do miast spoza docelowej sieci autostrad i dróg ekspresowych lub do obszarów turystycznych.

27. Ważne jest zachowanie wysokiej **pozycji działań o charakterze terytorialnym** w ramach polityki społeczno-gospodarczej rządu, w tym zbudowanie stosownych kompetencji do **oceny** (*ex-ante* oraz *ex-post*) przestrzennych **skutków** PS, a także do prowadzenia **systemowej refleksji** nt. finansowania polityki rozwoju w warunkach „bez PS”. Należy również zbudować międzyinstytucjonalny **potencjał** kreowania i koordynowania adresowanych **do JST instrumentów** wspierania **współpracy i rozwoju**.
28. **System instytucjonalny PS** wymaga wielu dostosowań, tak aby **współdziałanie instytucji** publicznych różnych szczebli, nauki oraz podmiotów niepublicznych opierało się na kilku filarach.
- 28.1. **Współpraca**, która będzie efektywniejsza po uporządkowaniu zakresów **kompetencji** różnych szczebli władz publicznych oraz po analizie i modyfikacji **systemu** ich **finansowania**.
- 28.2. Wszechstronne wykorzystanie **badania, analiz, prognoz** oraz **dobrych praktyk** w definiowaniu kierunków i mechanizmów prowadzenia polityk (interwencji) publicznych.
- 28.3. **Strategiczna orientacja** na uzgadnianie **cele**, do czego powinien służyć m.in. mechanizm **porozumień terytorialnych** w różnej skali przestrzennej, zawieranych między rządem a regionami oraz między regionami a samorządami lokalnymi (np. grupami gmin)²¹.
- 28.4. Duże **zaangażowanie samorządów regionalnych** i innych partnerów (w tym samorządów lokalnych), bez których nie jest możliwe pełne i rozsądne zagospodarowanie potencjału PS.
29. **System zarządzania programami PS** powinien być konstruowany z uwzględnieniem kilku zasad²².
- 29.1. Programy powinny być podporządkowane **strategicznemu** (społeczno-gospodarczym, jak też przestrzennym) **celom** oraz priorytetowym **obszarem reform**, zaś instytucje zarządzające powinny odpowiadać zarówno za realizację programów, jak i za koordynację zmian instytucjonalno-regulacyjnych (reform), jeśli trzeba w dialogu z KE.
- 29.2. **Liczba programów** (krajowych i regionalnych) powinna być zasadniczo **utrzymana**, przy czym powinno nastąpić wchłonięcie tych programów krajowych, które mają znikome znaczenie dla realizacji celów strategicznych.
- 29.3. **Sprawność administracyjna** powinna być oceniana nie tylko przez pryzmat zdolności wydatkowania środków, ale także jakości i skuteczności przygotowania i wdrożenia reform.
30. PS powinna sprzyjać tworzeniu i rozwijaniu wieloletnich i innowacyjnych **wehikułów finansowania rozwoju** w sektorze publicznym i prywatnym, takich jak działające już regionalne fundusze rozwoju. Wehikuły te powinny w dużej mierze przejąć finansowanie rozwoju regionalnego po roku 2030.
31. Należy poszukiwać nowych sposobów **identyfikacji i selekcji** (wiązek) **projektów** w różnych sektorach, biorąc pod uwagę potrzebę maksymalizacji ich pozytywnego oddziaływania w długim okresie²³ na określonym typie obszaru²⁴ i w związku z jasno sprecyzowanymi kierunkami reform polityk publicznych (patrz pkt 29.1).

21 Należy wyeliminować porozumienia terytorialne zawierane między rządem a samorządem lokalnym z pominięciem samorządu regionalnego. Mogą one bowiem prowadzić do naruszenia układu kompetencyjnego i uniemożliwić efektywną realizację długofalowych działań rozwojowych w regionach.

22 Systemowi zarządzania PS należy nadać bardziej strategiczny wymiar, dbając o jego skuteczność. Oznacza to potrzebę ulokowania obecnej kompetentnej kadry w lepiej zaplanowanych strukturach zarządczych.

23 Na przykład w zakresie transportu można zacząć porównywać inwestycje z różnych gałęzi transportu, zakładając że kluczowymi kryteriami selekcji będą stopień poprawy dostępności danego terytorium i siła środowiskowego oddziaływania realizacji projektu w fazie budowy i eksploatacji.

24 Na przykład w ramach kopert finansowych dla obszarów przygranicznych lub zmarginalizowanych.

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju jest jednym z komitetów problemowych przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. Został powołany w 1958 r. Do zadań Komitetu należy prowadzenie działalności naukowo-badawczej i konsultacyjnej w obszarze tematycznym: polityki regionalnej i polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Badania i konsultacje dotyczą trzech wymiarów polityki spójności Unii Europejskiej oraz instytucjonalno-prawnych aspektów planowania zintegrowanego w układach funkcjonalno-przestrzennych (na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym). Rolą Komitetu jest integracja środowiska naukowego oraz praktyki, a także osób zainteresowanych problematyką zagospodarowania przestrzennego kraju. Struktura organizacyjna Komitetu (zespoły zadaniowe) jest dostosowana do merytorycznego charakteru realizowanych badań i ekspertyz naukowych. W kadencji 2019-2022 działają następujące zespoły zadaniowe: Zespół ds. Zintegrowanej Polityki Rozwoju Polski i Europy (przewodniczący prof. Jacek Zaucha); Zespół ds. Obszarów Wiejskich (przewodnicząca prof. Wioletta Kamińska); Zespół ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych (przewodniczący prof. Piotr Lorens); Zespół ds. Kształcenia Kadr w Zakresie Gospodarowania Przestrzenią (przewodniczący prof. Tadeusz Kudłacz); Zespół ds. Wielkoskalowych Projektów Rozwojowych (przewodniczący prof. Tomasz Komornicki)

Skład Prezydium Komitetu w kadencji 2019-2022: prof. Paweł Churski (wiceprzewodniczący Komitetu), dr Konrad Czapiewski, prof. Tomasz Komornicki (przewodniczący Komitetu), prof. Andrzej Klasik, dr Paulina Legutko-Kobus (sekretarz naukowy Komitetu), prof. Tadeusz Markowski (wiceprzewodniczący Komitetu), dr hab. Maciej Nowak, dr hab. Aleksandra Nowakowska, prof. Jacek Szlachta (wiceprzewodniczący Komitetu), prof. Janusz Zaleski.



Adres Redakcji

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki, piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75;

e-mail: kpzk@pan.pl, strona internetowa: www.kpzk.pan.pl,

sekretarz redakcji: Ewa Ryżlak

© Copyright by Polska Akademia Nauk

Warszawa 2020