

Umowa Partnerstwa – uwagi Konfederacji Lewiatan

Poniższe stanowisko składa się z następujących elementów:

1. Makroekonomiczny kontekst umowy partnerstwa
2. Ocena realizacji zasady partnerstwa
3. Włączenie dialogu społecznego do Umowy Partnerstwa
4. Podział środków UE pomiędzy programy regionalne
5. Uwagi szczegółowe (w pliku excel)

1. Makroekonomiczny kontekst umowy partnerstwa

Umowa Partnerstwa jest jednym z najistotniejszych dokumentów dla Polski.

Stanowi deklarację, na co chcemy wydać środki w ramach Polityki Spójności oraz co chcemy dzięki nim osiągnąć. Umowa - pod warunkiem akceptacji przez Komisję Europejską - zdefiniuje kierunek modernizacji polskiej gospodarki oraz skalę zobowiązań, jakie weźmiemy na siebie w latach 2021-2027/2030, aby tej modernizacji dokonać.

W tej części opinii chcemy pokazać konsekwencje przyjętych wyborów dla wzrostu gospodarczego Polski i modelu jej rozwoju. Uważamy, że przyjęte wskaźniki kontekstowe nie zawsze są właściwe, podobnie jak dobór wartości docelowych. Patrzymy również na to, jak chcemy modernizować Polskę - przez pryzmat celów szczegółowych.

Chociaż **kierunki zmian odzwierciedlają obecne priorytety europejskie**, ich adaptacja do krajowych warunków ma wciąż potencjał do poprawy. W szczególności dotyczy to opisu, co miałyby być wspierane oraz jak dobrze odzwierciedlić to we wskaźnikach. Wskazujemy, że w niektórych obszarach należałoby szerzej wesprzeć sektor firm.

Okoliczności, w których powstała obecna UP, są wyjątkowe, a wyzwania, z jakimi mierzy się polska gospodarka - nieporównywalne z sytuacją sprzed siedmiu lat. Zgodnie z wstępnym szacunkiem GUS, PKB Polski spadł w 2020 r. o 2,8% r/r. Pierwsza od 1991 r. recesja jest konsekwencją pandemii COVID-19 i wynikających z niej ograniczeń w aktywności ekonomicznej i społecznej. Stan rynku pracy na koniec 2020 r. powszechnie ocenia się jako dobry. Pełne skutki dla tej sfery ujawnią się jednak dopiero po zakończeniu programów publicznych warunkujących wsparcie firm utrzymaniem zatrudnienia. Punkt wyjścia dla nowej UP obejmuje więc nie tylko tradycyjnie obecne średnio- i długookresowe wyzwania modernizacyjne (tu: w stronę bardziej zrównoważonego i sprawiedliwego gospodarowania), ale także wyzwania krótkookresowe, związane z koniecznością odbudowy po pandemicznej recesji,

dostosowania gospodarki do zmienionej struktury popytu i wciąż odczuwalnych ograniczeń.

Z tej perspektywy UP dokonuje jednoznacznej delimitacji. Zapisy UP **nie dotyczą post-pandemicznej odbudowy**. W tym zakresie właściwy jest Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Odporności skoncentrowany na latach 2021-2026.

Zamiast tego, cele przyświecające UP są bardziej dalekosiężne i dotyczą szeroko pojętej transformacji cywilizacyjnej. **W praktyce rozdzielenie tych dwóch zbiorów polityk publicznych zaplanowanych na najbliższe lata może być jednak bardzo trudne, a cele krótko- i długookresowe mogą być realizowane za pośrednictwem dokładnie tych samych instrumentów i interwencji.**

Dlatego analiza Umowy bez Krajowego Planu odbudowy musi być niepełna, podobnie jak obraz interwencji publicznej.

UP stanowi przedłużenie i uzupełnienie szeregu krajowych dokumentów strategicznych: Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz będącego w przygotowaniu Krajowego Planu Odbudowy.

Wskaźniki kontekstowe

UP ma w zamierzeniu być instrumentem transformacji cywilizacyjnej polskiej gospodarki. W praktyce oznacza to, że **w Polsce mają być wytwarzane dobra i usługi charakteryzujące się coraz większą wartością dodaną, proces ich wytwarzania ma być coraz bardziej efektywny, nie powodujący negatywnych konsekwencji dla środowiska i społeczeństwa, oraz rozłożony równomiernie pomiędzy regionami.**

Cele te zostały ujęte w postaci wskaźników kontekstowych UP. Osiem wskaźników (por. tabela 1) dotyczy kilku aspektów funkcjonowania gospodarki i państwa. Znaleźć tam można:

- mierniki dystansu rozwojowego względem Unii Europejskiej (PKB per capita wg parytetu siły nabywczej i PKB w przeliczeniu na pracownika wg parytetu siły nabywczej)
- ogólną miarę rozwoju społecznego (HDI)
- miarę wysiłku inwestycyjnego w całej gospodarce (stopa inwestycji)
- informacje charakteryzujące działalność sektora rządowego (deficyt, dług i stopa inwestycji sektora rządowego i samorządowego)
- miernik zróżnicowania stopnia rozwoju między regionami Polski.

Wskaźniki te zostały zapożyczone z innych krajowych dokumentów strategicznych. Spośród ośmiu wskaźników kontekstowych, sześć uwzględniono wcześniej w SOR, a pięć - w Umowie Partnerstwa na lata 2014-2020.

Tabela 1. Porównanie wskaźników kontekstowych UP z wskaźnikami z innych dokumentów strategicznych

Ip.	Wskaźnik	Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju			Umowa Partnerstwa	
		wartość bazowa	cel 2020	cel 2030	wartość bazowa	wartość docelowa
1	Stopa inwestycji*	20,1 (2015)	22-25	25	18,6 (2019)	25 (2030)
2	Stopa inwestycji sektora rządowego i samorządowego	4,4 (2015)	> średnia UE	> średnia UE	4,7 (2019)	
3	PKB / 1 mieszkańca (UE-27=100)*	69 (2015)	75-78**	95**	72 (2019)	95 (2030)
4	PKB / 1 pracującego (UE-27=100)				77,4 (2018)	83 (2023)
5	Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych*	2,6 (2015)	<3	<3	-0,7 (2019)	-0,9 (2023)
6	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych*	51,1 (2015)	<60	<60	46 (2019)	45,1 (2023)
7	HDI [Human Development Index]*				0,872 (2018)	
8	Zróżnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie NUTS-3	34 (2014)	34	34	31,1 (2019)	31,1 (2030)

Źródło: SOR, UP.

* - cel w SOR dotyczy UE-28 = 100, PKB per capita Wielkiej Brytanii wynosi 104% PKB per capita UE-27, UP więc de facto obniża cel; ** - wskaźniki obecne w Umowie Partnerstwa 2014-2020, poprzedni dokument zawierał dodatkowo wskaźnik zatrudnienia, skolaryzację i młodzież niekontynuującą nauki

Tak dobrany zestaw wskaźników kontekstowych **budzi pewne wątpliwości**.

Po pierwsze, **wskaźniki te powielają tę samą informację**. PKB per capita jest składową indeksu HDI, a PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest związane z PKB na pracownika poprzez strukturę wiekową populacji i odsetek zatrudnionych (będący wskaźnikiem kontekstowym Celu 4). W horyzoncie dekady polityka publiczna ma bardzo ograniczony wpływ na strukturę demograficzną populacji.

Po drugie, nie wszystkim wskaźnikom przypisano wartości docelowe, a tam, gdzie to zrobiono, z niewyjaśnionych powodów zdecydowano się na różny horyzont (2023 lub 2030).

a) PKB

Podstawowym celem strategicznym stawianym polityce publicznej w najbliższych latach (w szczególności, interwencjom finansowanym ze środków UE) jest osiągnięcie w 2030 przez Polskę PKB per capita wynoszącego 95% średniej UE-27. Cel ten nie zmienił się w porównaniu do SOR, ale opuszczenie przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej zmieniło poziom docelowy - PKB per capita Wielkiej Brytanii stanowił w 2019 r. 104% średniej UE-28, dlatego 95% średniej UE-27 to wartość nieco niższa od 95% średniej dla UE-28. Niezależnie od sposobu, w jaki ten cel jest dokładnie sformułowany, **należy ocenić go jako zbyt ambitny**. W ostatnim roku, dla którego dysponujemy danymi (2019), PKB Polski wynosił 73% średniej UE-27. Czy wzrost o 22 pkt. proc. w 11 lat jest wykonalny?

Historycznie (w latach 1995-2019), wskaźnik ten rósł o 1,3 pkt. proc. rocznie, co oznaczałoby, że w 2030 polski PKB wyniesie ok. 87% średniej UE. Nawet powielenie najlepszej pod względem tempa doganiania unijnej średniej dekady (1,9 pkt. proc. rocznie w latach 2002-2012) nie byłoby pod tym względem wystarczająca.

Ponadto:

- Wspomniana dekada najszybszego wzrostu relatywnie do średniej UE przebiegała w wyjątkowych okolicznościach, obejmujących m.in. globalny kryzys finansowy z lat 2007-2009 oraz kryzys zadłużenia w strefie euro z lat 2011-2012. Ich skutki były identyczne - spadek PKB per capita w części lub większości państw UE.
- Dla kraju zmniejszającego zaległości rozwojowe właściwym punktem odniesienia byłyby najbogatsze gospodarki, nie zaś szeroka i niejednorodna grupa państw tworzących Unię Europejską. W porównaniu do najbogatszych państw członkowskich UE („Północy UE”) polski PKB per capita rósł historycznie w bardziej miarowym tempie, ok. 1 pkt. proc. rocznie. Nie ma powodu zakładać, że ten proces istotnie przyspieszy w najbliższej przyszłości. Dlatego jedynym scenariuszem, w jakim konwergencja znajdzie się na poziomach opisanych przez UP, jest scenariusz dalszego ubożenia „Południa UE”. Takie zjawisko może mieć miejsce, ale z uwagi na intensyfikujące się powiązania handlowe Południa UE z resztą krajów członkowskich oznaczałoby osłabienie popytu zagranicznego na polskie towary i usługi. A to z kolei negatywnie wpłynęłoby na konwergencję.
- Nadrabianie zaległości rozwojowych następuje tym wolniej, im mniejszy dystans dzieli kraj nadrabiający zaległości od liderów, a państwa bardziej zamożne rozwijają się w wolniejszym tempie. Oznacza to, że nie można

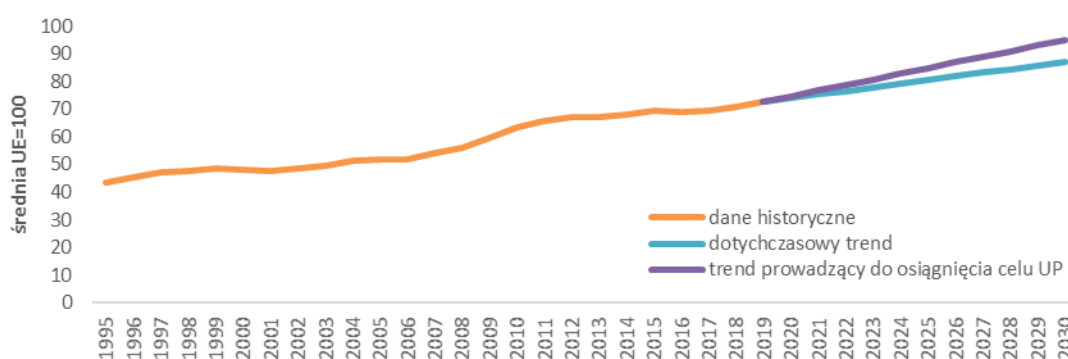
zakładać, że obserwowane w poprzednich latach tempo konwergencji utrzyma się po 2020. Cel zapisany w UP jest zatem tym trudniejszy do osiągnięcia.

PKB per capita mówi o tym, jak produkt jest dzielony, nie zaś jak jest wytwarzany. O tym drugim aspekcie mówi PKB przeliczony na jednego zatrudnionego. Wskaźnik ten pojawia się wprawdzie na liście wskaźników kontekstowych UP, ale przypisany mu cel dotyczy ledwie 2023 roku.

Dodatkowo, o różnicy między PKB per capita a PKB w przeliczeniu na jednego zatrudnionego decydują: obciążenie demograficzne (proporcja osób w wieku produkcyjnym i pozostałych) oraz wskaźnik zatrudnienia (odsetek osób w wieku produkcyjnym i pracujących). Doganianie w kategoriach PKB per capita może zatem być przyspieszone w najbliższej dekadzie, **jeśli Polska bardziej szybciej niż inne kraje UE zwiększy odsetek osób zatrudnionych i zmieni strukturę demograficzną na korzystniejszą (co w horyzoncie dekady jest możliwe tylko dzięki imigracji).**

Zwiększenie poziomu zatrudnienia jest jednym z celów szczegółowych UP, natomiast polityka migracyjna wykracza poza zakresem UP, choć dokument wspomina pobieżnie o integracji imigrantów.

Wykres 1. PKB Polski w przeliczeniu na 1 mieszkańca (UE27 = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie UP i danych Eurostat.

b) Stopa inwestycji

Jednym ze sposobów na szybsze tempo nadgania zaległości rozwojowych (tym ważniejszym z uwagi na starzenie demograficzne) jest wyższa aktywność inwestycyjna w gospodarce. Zwiększenie inwestycji pozwoliłoby na szybszą budowę kapitału rzeczowego i finansowego, wcześniejszą transformację w kierunku zaawansowanych technologicznie gałęzi gospodarki i zwiększenie możliwości produkcyjnych w kluczowych branżach. Ten cel jest syntetycznie ujęty poprzez stopę inwestycji, będącą ilorazem wartości nominalnej inwestycji i PKB. Celem UP (a wcześniej SOR) jest podniesienie stopy inwestycji do 25% w 2030 r., co byłoby najwyższą jej wartością od 1995 roku.

Jakkolwiek ogólny cel w postaci zwiększenia poziomu inwestycji w gospodarce nie budzi żadnych wątpliwości i działania polityki publicznej powinny zmierzać ku jego realizacji, o tyle dyskusyjne jest takie jego sformułowanie. Wynika to z faktu, że stopa inwestycji zależy nie tylko od poziomu aktywności inwestycyjnej, ale również od cen dóbr inwestycyjnych. Może więc zdarzyć się tak, że inwestycje będą rosły szybciej od PKB, ale stopa inwestycji będzie obniżać się z uwagi na systematyczne spadki cen maszyn i urządzeń kupowanych przez podmioty krajowe. Taka sytuacja miała miejsce w latach 2007-2015. **Wartość wskaźnika znajdująca się poniżej docelowej nie musi tym samym oznaczać, że cele UP i SOR w zakresie zwiększania aktywności inwestycyjnej w kraju nie są realizowane.**

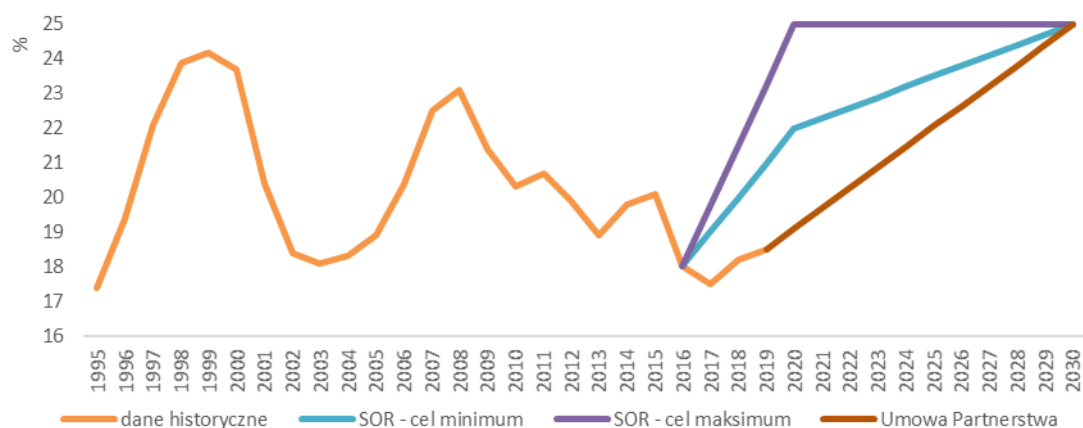
Warto zauważyć, że z perspektywy potrzeb transformacji gospodarczej i cywilizacyjnej istotna jest struktura inwestycji - zarówno w wymiarze podmiotowym (kto inwestuje), jak i przedmiotowym (w co inwestuje). UP dostrzega ten aspekt, zapowiadając znaczący wzrost nakładów na badania i rozwój (B+R), w tym nakładów przedsiębiorstw na B+R. Interwencje zmierzające do zwiększenia tego rodzaju inwestycji będą realizowane i monitorowane w ramach Celu nr 1 "Bardziej inteligentna Europa".

Jednocześnie, **wymiar podmiotowy inwestycji jest kompletnie niezrozumiały.** Wśród wskaźników kontekstowych UP wymienia, obok stopy inwestycji ogółem, stopę inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych. Z kolei w ramach Celu nr 1 pojawiają się inwestycje sektora prywatnego, ale bez wartości docelowej - takiej jednak być nie może, w statystyce nakładów na środki trwale brakuje bowiem jasnego zdefiniowania sektora prywatnego.

Nie powinno to jednak powstrzymywać UP **przed większym akcentowaniem roli inwestycji przedsiębiorstw.** Osiągnięcie docelowego poziomu nakładów inwestycyjnych sektora instytucji rządowych i samorządowych jest relatywnie łatwiejsze, co wynika z doświadczeń i wniosków wyciągniętych z poprzednich okresów programowania, pamięci instytucjonalnej podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, odmiennych niż w przypadku inwestycji prywatnych kryteriów decyzyjnych oraz bezpośredniej kontroli państwa nad decyzjami inwestycyjnymi. Co więcej, poziom inwestycji sektora rządowego i samorządowego w Polsce będzie wyższy niż średnio w UE tak długo, jak Polska będzie istotnym odbiorcą środków UE w ramach polityki spójności.

W obecnych warunkach **ten cel jest właściwie samospelniający się.** Polityka spójności będzie pozwalająca na jego realizację tak długo, jak będzie funkcjonować.

Inwestycje przedsiębiorstw, z drugiej strony, są powszechnie uznawane za zbyt niskie i obciążone licznymi barierami. Co więcej, jako wynik niezależnych decyzji setek tysięcy podmiotów gospodarczych, są poza bezpośrednią kontrolą decydentów. Ich podniesienie jest zadaniem trudnym, w którym polska polityka publiczna dotąd miała dość umiarkowane sukcesy.

Wykres 2. Stopa inwestycji brutto (%) - dane historyczne i cele strategiczne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SOR, UP i danych GUS..

c) Zadłużenie

Kolejną tradycyjną pozycją na liście wskaźników kontekstowych UP są jest wynik i poziom zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. **Umieszczanie ich w UP jest pozbawione uzasadnienia.**

Stanowią one miernik zrównoważenia finansów publicznych i, jako takie, są podstawą oceny polityki fiskalnej oraz, w szczególności, wieloletnich planów konsolidacyjnych w obszarze finansów publicznych. Same w sobie **nie mówią niczego o stopniu realizacji innych celów strategicznych** przyświecających interwencjom opisywanym w UP, a ich proponowany zestaw jest spójny z bardzo różnymi poziomami wskaźników fiskalnych.

Ich obecność jest tym bardziej zastanawiająca, że kwestiom fiskalnym nie poświęcono ani linijki w tekście UP. Nie wiadomo dlaczego zapowiadane w SOR utrzymanie wskaźników na poziomach zgodnych z kryteriami z Maastricht zostało zastąpione przez konkretne poziomy deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

UP zakłada, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 0,9% PKB, a ich dług - 45,1%. Są to wartości całkowicie nierealistyczne, a wartości bazowe (z 2019 r.) zaciemniają obraz. Wynika to z faktu, że w 2020 r. nastąpiło skokowe pogorszenie wskaźników fiskalnych Polski w następstwie recesji i uruchomienia wsparcia publicznego o bezprecedensowej skali. Realizacja celów zapisanych w UP wymagałaby spadku zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych o ponad 10 pkt. proc. na przestrzeni trzech lat. Byłoby to szkodliwe, ale również niespójne ze wszystkimi dostępnymi prognozami instytucji krajowych i międzynarodowych. Ponadto, otwartym pytaniem pozostaje źródło wartości

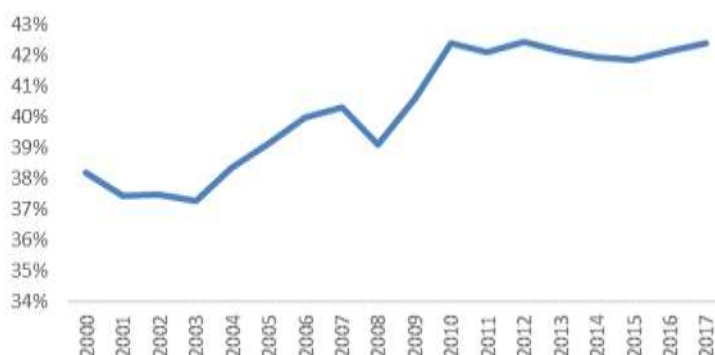
docelowych wskaźników fiskalnych - ostatni Wieloletni Plan Finansowy Państwa został opublikowany w 2019 r.

d) Zróżnicowanie wewnętrzne

Tradycyjnym celem UP jest to, aby owoce wzrostu gospodarczego były rozłożone równomiernie pomiędzy regionami, a interwencja służyła nadganiu zaległości rozwojowych. W tym zakresie **UP jest mało ambitna** - zakłada, że zróżnicowanie PKB per capita na poziomie podregionów (NUTS-3) utrzyma się na niezmiennym poziomie w stosunku do wartości bazowej.

Bardziej problematyczne jest to, że UP nie podaje definicji wskaźników przyjętych do monitorowania postępów realizacji interwencji. Trudno powiedzieć, jak obliczono wartość bazową dla regionalnego zróżnicowania PKB per capita. Wartość ta różni się od liczonej na podstawie surowych danych GUS i najpowszechniejszej definicji wskaźnika. W momencie sporządzania UP nie istniały dane pozwalające na obliczenie wskaźnika dla roku 2019 (opóźnienia publikacji rachunków regionalnych). Przyjmując jednak wynik obliczeń za poprawny, należy zauważyć, że zróżnicowanie PKB per capita na poziomie NUTS-3 nie zmieniło się od dekady (por. wykres poniżej). W praktyce zatem UP wymaga jedynie, aby tendencje z ostatnich lat były kontynuowane.

Wykres 3. Wskaźnik zróżnicowania PKB per capita na poziomie podregionów (NUTS-3)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wymiar makroekonomiczny UP - cele szczegółowe

UP stawia sześć szczegółowych celów interwencji realizowanym w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rybołówstwa w latach 2021-2027. Stanowią one przełożenie priorytetów ustalonych na szczeblu unijnym na nowy okres finansowego programowania. Cele te to:

Układ celów UP odzwierciedla **kontynuację dotychczasowych celów strategicznych, przy wyraźnie inaczej położonych akcentach w europejskiej i krajowej polityce publicznej**. Uporządkowano i zmniejszono liczbę celów

szczegółowych przyświecających interwencjom finansowanym z PS i WPRyb (por. tabela 2).

Tabela 2. Porównanie celów szczegółowych UP 2014-2020 i 2021-2027

Cele UP 2014-2020	Odpowiedniki w UP 2021-27
1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	CP1
2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych	CP1
3. Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR)	CP1, CP5
4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	CP2, CP3
5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	CP2, CP6
6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	CP2, CP5, CP6
7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	CP3
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	CP4, CP6
9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją	CP4
10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	CP4
11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej	CP1

Źródło: opracowanie własne

Występują znaczące różnice pomiędzy wcześniejszymi dokumentami strategicznymi a UP. Dotyczą one obszarów, na które podzielono interwencje, przyjętych wskaźników monitorujących oraz rozłożenia akcentów. Różnice te są przynajmniej częściowo związane z dotychczasowymi doświadczeniami sektora publicznego w zakresie realizacji podobnych działań.

a) CP1 - Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa

Interwencje w CP1 ("Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa") zostały w istotnym stopniu okrojone w stosunku do SOR i do analogicznych celów formułowanych w poprzedniej UP.

Obecnie **koncentrują się na wspieraniu działalności badawczo-rozwojowej i jej praktycznych zastosowań**. Dotyczy to zarówno uniwersytetów i innych jednostek badawczych, jak i przedsiębiorstw, a także współpracy pomiędzy nimi. Przewiduje się również interwencje wspomagające proces powstawania nowych, innowacyjnych firm, od inkubacji po post-akcelerację.

Jednocześnie, dokument niewiele ujawnia w zakresie planowanego wspierania przedsiębiorstw w celach innych niż badania i rozwój. Z tej perspektywy **niezrozumiałe jest umieszczenie poziomu inwestycji przedsiębiorstw prywatnych jako wskaźnika monitorującego postępy realizacji CP1**. Byłby on bowiem bardziej adekwatny, gdyby przewidywanym rezultatem PS była (tak, jak miało to miejsce zwłaszcza w latach 2007-2013) rozbudowa parku maszynowego i adaptacja istniejących technologii. Koncentracja UP na wybranych typach i elementach procesu innowacji sprawia również, że wiązanie wzrostu wydajności pracy z efektami CP1 jest stanowczo zbyt daleko idącym uproszczeniem.

Zniknęło również pojęcie reindustrializacji, będące jednym z motywów przewodnich SOR. Dostępne dane na temat struktury produkcji w polskim przemyśle, jego dynamiki, nakładów inwestycyjnych i zmieniającego się miejsca w międzynarodowych łańcuchach wartości dodanej wskazują na to, że nadmierna koncentracja polityki publicznej na podnoszeniu innowacyjności i zaawansowania technologicznego przemysłu nie byłaby uzasadniona. W szczególności, podlegające konkurencji międzynarodowej i dysponujące swobodnym dostępem do pełnego komercyjnego katalogu rozwiązań technicznych i organizacyjnych przetwórstwo przemysłowe wymaga dobrze zaprojektowanego wsparcia publicznego. Patrząc szerzej, **różnicowanie instrumentów wsparcia między sektorami wydaje się odpowiednią formą modyfikacji działań przewidzianych w ramach tego obszaru**.

Ten obszar projektowanej polityki spójności stanowi również niewykorzystaną szansę. Relatywnie wąski zakres tematyczny interwencji w CP1 stwarza bowiem przestrzeń do pogłębionej refleksji nad naturą działalności badawczo-rozwojowej w polskim sektorze prywatnym. Jej wspieranie, również w ramach polityki spójności, ma dość długą tradycję. Jednocześnie, wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój względem PKB wzrosły w latach 2010-2019 ponad czterokrotnie (z 0,19 do 0,83%). Diagnoza sytuacji bieżącej koncentruje się za mocno na niedociągnięciach systemu badawczo-rozwojowego, nie rozważając natury, przyczyn i możliwości powtórzenia jego sukcesów.

Wreszcie, **powstawanie i komercyjny sukces innowacji w sektorze przedsiębiorstw są praktycznie niemożliwe bez walnego udziału mechanizmów**

rynkowych, które dostarczają bezcennej informacji zwrotnej na temat opłacalności przedsięwzięć. Z tego względu historia polityk przemysłowych i rozwojowych na świecie zawiera wiele niepowodzeń i nietrafionych przedsięwzięć.

Za niepokojącą w tym kontekście można uznać zapowiedź "koncentracji zasobów w obszarach i technologiach o potencjalnie najwyższym społecznym i ekonomicznym zwrocie z inwestycji" bez podania kryteriów oceny społecznego i ekonomicznego zwrotu z inwestycji oraz uwzględnienia trudności w doborze zwycięzców.

b) CP2 - Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa

Najważniejszą nowością jest przyjęcie redukcji emisji gazów cieplarnianych jako wyrażonego *explicite* celu polityk publicznych - w SOR zagadnienie to praktycznie nie istniało, w poprzedniej UP redukcji emisji gazów cieplarnianych poświęcono niewiele więcej miejsca.

Należy wyrazić uznanie, że **zmiany polityki unijnej w tym zakresie oraz przeobrażenia w krajowej polityce energetycznej i klimatycznej znalazły odzwierciedlenie w nowocześniejszym rozłożeniu akcentów w tej części strategii.**

Jej uzupełnieniem jest wprowadzenie pojęcia sprawiedliwej transformacji i wskazanie terenów górniczych jako obszarów strategicznej interwencji mającej na celu złagodzenie niekorzystnych, lokalnych skutków transformacji energetycznej. Większa koncentracja na zagadnieniach ekologicznych widoczna jest również w zakresie proponowanych działań - bardziej kompleksowy katalog działań i zidentyfikowanych problemów obejmuje teraz m.in. kwestie zużycia wody oraz produktywności wody. Znacząco rozszerzono również katalog działań i interwencji w obszarze gospodarki wodnej i ściekowej, większy nacisk kładąc na prewencję i efektywność wykorzystania istniejących zasobów.

Proponowane interwencje w obszarze energetyki, ochrony środowiska i klimatu są najbardziej kompleksowymi, jakie w krajowych dokumentach o charakterze strategicznym kiedykolwiek proponowano. Są również w większym stopniu zakotwiczone w diagnozie słabych stron polskiego systemu energetycznego. W przeciwieństwie do SOR, w UP nie widać nadreprezentacji elektromobilności i związanych z nią inwestycji. Wydaje się zatem, że w tym konkretnym obszarze polskie państwo w większym stopniu chce polegać na mechanizmach rynkowych. Z drugiej strony diagnoza w obszarze CP2 i wynikające z niej interwencje są niekompletne, nie obejmują bowiem istotnej części emisji gazów cieplarnianych. W UP dominują działania na rzecz zmniejszenia emisji z sektora elektroenergetycznego oraz emisji tworzonych przez gospodarstwa domowe w budynkach mieszkalnych. Częściowo dotyczą one również emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu i rolnictwa. Całkowicie pominięto zaś emisje generowane przez procesy przemysłowe (takie, jak wytwarzanie cementu, stali i nawozów) czy przez lotnictwo pasażerskie.

Koncentracja na efektywności energetycznej jest godna odnotowania, natomiast może z łatwością być zniwelowana przez konsekwencje większej aktywności. W istocie rzeczy, **część interwencji proponowanych w ramach innych celów szczegółowych (takich, jak np. rozbudowa infrastruktury transportowej) może wpływać na zwiększenie zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych.** Nieobecna jest również w dokumencie refleksja na temat tego, jak na zużycie energii i poziom emisji wpływa struktura osadnictwa (negatywne skutki "rozlewania się" miast) oraz jaką rolę w osiągnięciu dalekosiężnych celów środowiskowych miałyby pełniejsza elektryfikacja wielu procesów (np. ogrzewania domów).

Wreszcie, klarowności UP w kwestiach środowiskowych nie służy umieszczenie kwestii transportu miejskiego w dwóch różnych grupach - CP2 (obszar "transport niskoemisyjny i mobilność miejska") i CP3 (obszar "poprawa dostępności transportowej miast"). W praktyce nie jest możliwe rozgraniczenie tych dwóch aspektów organizacji transportu wewnątrz miast i rekomendowanym krokiem powinno być klarowniejsze zdefiniowanie interwencji związanych z transportem w miastach.

c) CP3 - Lepiej połączona Europa

Inwestycje w infrastrukturę transportową i cyfrową stanowiły od samego początku jeden z największych i najbardziej widocznych elementów polityki spójności. Pod tym względem UP nie zaskakuje, choć rola inwestycji transportowych i sieciowych zmalała (z ok. 31 do 23% całkowitej alokacji) w nowej perspektywie. Proponowane działania i priorytety inwestycyjne nie budzą większych wątpliwości. Wskazane jest jednak planowanie interwencji tak, aby zapewnić spójność z innymi celami szczegółowymi UP, tj. przede wszystkim ze spójnością społeczną i oddziaływaniem na środowisko.

d) CP4 - Europa o silniejszym wymiarze społecznym

Drugim obszarem zyskującym na znaczeniu jest ochrona zdrowia (jeden z głównych obszarów w CP4). Zagadnienia związane z organizacją służby zdrowia, infrastrukturą zdrowotną, dostępnością usług ochrony zdrowia i jego zróżnicowaniem, a także szczególnymi aspektami funkcjonowania służby zdrowia (np. zdolnością do świadczenia pomocy w sytuacjach nagłych) stanowią znacznie większą część pakietu interwencji finansowanych ze środków UE niż w poprzednim okresie programowania.

Wzrost zainteresowania funkcjonowaniem systemu ochrony zdrowia i możliwościami jego poprawy jest bez wątpienia jednym z efektów pandemii, ale większość problemów trapiących polską służbę zdrowia istnieje od wielu lat i poprzedzała pandemię.

Najbardziej kompleksowy i syntetyczny miernik postępów w dziedzinie zdrowia publicznego - przeciętne dalsze trwanie życia - nie zmienił się w latach 2014-2019. Przykładowo, 60-letni mężczyzna miał w 2014 do przeżycia przeciętnie 19,2 roku, w 2019 r. - przeciętne dalsze trwanie życia 60-lątka wynosiło 19,3 roku. Jego równolatka mogła liczyć na kolejne, odpowiednio, 24,3 i 24,2 lata życia. Wydłużanie życia Polaków, dodajmy, trwało nieprzerwanie od końca lat 80-tych i zatrzymanie tego

trendu może być symptomem głębszych problemów z dostępnością i jakością ochrony zdrowia. Nie rozstrzygając o ważności poszczególnych czynników, diagnoza dotycząca tego obszaru wskazuje na niedostateczną liczbę lekarzy, pielęgniarek i położnych jako na jeden z najważniejszych problemów systemu ochrony zdrowia. Z tego powodu włączenie ich do grupy wskaźników monitorujących wykonanie CP4 nie musi dziwić, ale **nie są one reprezentatywne dla większości proponowanych działań.**

Ochrona zdrowia jest częścią bardzo rozległego pakietu działań i interwencji skupionych w CP4. Pozostałe obszary, tj. rynek pracy i zasoby ludzkie, edukacja i kompetencje, włączenie i integracja społeczna oraz kultura i turystyka stanowią kontynuację działań realizowanych w poprzednich perspektywach m.in. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) oraz Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER). Czerpanie z doświadczeń poprzednich okresów programowania finansowego jest szczególnie widoczne w warstwie proponowanych działań i interwencji. O ile jednak sięgnięto po wiedzę dotyczącą możliwych polityk i instrumentów, o tyle UP nie dokonuje żadnej selekcji pod kątem zgromadzonej w poprzednich latach w procesie ewaluacji wiedzy na temat ich efektywności, opłacalności i trwałości. Nie wiadomo również, czy wnioski i rekomendacje z poprzednich lat będą wykorzystane przy projektowaniu instrumentów wsparcia w tych obszarach. Uwaga ta ma zastosowanie w odniesieniu do interwencji realizujących inne cele szczegółowe UP, ale tam możliwości uczenia się na błędach nie są tak duże.

Jednocześnie, rezultaty interwencji w obszarze rynku pracy czy edukacji zależeć będą w nie mniejszym stopniu od decyzji podejmowanych poza systemem interwencji finansowanych ze środków UE. Prawo pracy, stan koniunktury czy polityka imigracyjna będą w istotnym stopniu wpływać na poziom zatrudnienia w polskiej gospodarce. Praca osób starszych wymieniana jest wielokrotnie w dokumencie i znalazła się w gronie wskaźników monitorujących realizację CP4. Nie można jednak tutaj abstrahować od kształtu systemu emerytalnego (i, szerzej, systemu świadczeń społecznych) i bodźców wysyłanych przezeń osobom starszym. Są one nieporównywalnie ważniejsze od skutków interwencji finansowanych ze środków unijnych i - z uwagi na demograficzne starzenie i wzrost przeciętnego wieku polskiego pracownika - z każdym kolejnym rokiem zyskują na znaczeniu.

e) CP5 - Europa bliżej obywateli¹

Interwencje służące celowi "Europa bliżej obywateli" charakteryzują się najniższą przewidywaną alokacją środków UE spośród interwencji o charakterze ogólnokrajowym i zostały w UP opisane w najbardziej lakoniczny sposób. Najpewniej wynika to z nowatorskiego charakteru tego celu polityki spójności. W zamierzeniu twórców dokumentu, mają one być ukierunkowane na społeczności lokalne i być formą wspierania rozwoju lokalnego na podstawie dokumentów i planów strategicznych

¹ CP6 pominięto z uwagi na jego bardzo sprofilowany charakter.

opracowanych na niskim szczeblu. Jest on tym samym formą decentralizacji procesu decyzyjnego PS, co pozwoliłoby na bardziej precyzyjne wsparcie terenów zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym oraz ekonomicznym. W przypadku Polski miejsca takie są liczne (co UP explicite zaznacza), a ich istnienie jest często pokłosiem przeobrażeń cywilizacyjnych, społecznych i ekonomicznych ostatnich dekad, a także zmieniającej się geografii ekonomicznej Polski (kształtowanej m.in. przez efekty aglomeracyjne i szlaki transportowe).

Możliwe działania w ramach CP5 są wyznaczone przez tzw. endogeniczne potencjały poszczególnych regionów. Są one jednak zawężone do turystyki (w tym ekoturystyki), dziedzictwa kulturowego i regeneracji oraz bezpieczeństwa przestrzeni publicznej. Zważywszy na rozmieszczenie geograficzne prawdopodobnych beneficjentów tych interwencji trudno nie odnieść wrażenia pewnej stereotypizacji sytuacji regionów. Ponadto, zdecentralizowany charakter tych interwencji stanowi obosieczny miecz: z jednej strony, oferuje większe prawdopodobieństwo precyzyjnego i adekwatnego wsparcia; z drugiej strony, możliwe frykcje pomiędzy decydentami ze szczebla centralnego i lokalnego mogą ograniczać efektywność wydatkowania.

2. Ocena realizacji zasady partnerstwa

Partnerstwo jest jedną z głównych zasad wdrażania funduszy europejskich podlegających zarządzaniu dzielonemu.

Zasada partnerstwa oznacza **ściłą współpracę między Komisją a instytucjami publicznymi na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w państwach członkowskich, jak również partnerami spoza administracji: przede wszystkim partnerami społecznymi oraz organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie.**

Partnerstwo wnosi wyraźną wartość dodaną:

- poprawia skuteczność wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych
- zwiększa zbiorowe zaangażowanie w politykę Unii
- zwiększa odpowiedzialność za wdrażane programy i polityki
- poszerza dostępną wiedzę, doświadczenie na etapie projektowania i wdrażania strategii, a zarazem zapewnia większą przejrzystość procesów decyzyjnych.

W Rozporządzeniach parlamentu europejskiego i rady (UE) zaleca się państwom członkowskim **organizowanie partnerstwa** w celu zapewnienia poszanowania zasad wielopoziomowego zarządzania, a także pomocniczości i proporcjonalności oraz specyfiki ram instytucjonalnych i prawnych poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie z przepisami unijnymi w odniesieniu do umowy partnerstwa i każdego programu państwo członkowskie powinno organizować, zgodnie z jego ramami

instytucjonalnymi i prawnymi, partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi.

Partnerstwo obejmuje także następujących partnerów:

- a) właściwe władze miejskie i inne instytucje publiczne
- b) partnerów gospodarczych i społecznych
- c) właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci i niedyskryminacji.

Zasada partnerstwa dotyczy programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji programów polityki spójności. By zapewnić minimalne standardy udziału partnerów w realizacji zasady partnerstwa, Komisja Europejska w 2014 r. przyjęła akt delegowany – Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa². Zgodnie z tym dokumentem:

- zasada partnerstwa oznacza **ściłą współpracę** między instytucjami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w trakcie całego cyklu programowania obejmującego przygotowanie, wdrożenie, monitorowanie i ocenę
- wybranymi partnerami powinny być **najbardziej reprezentatywne** właściwe zainteresowane strony. Procedury wyboru powinny być przejrzyste i należy w nich uwzględnić różne ramy instytucjonalne i prawne państw członkowskich oraz ich kompetencje krajowe i regionalne,
- grono partnerów powinno obejmować instytucje publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje społecznościami i wolontariackie, które mogą mieć znaczny wpływ na wdrażanie umów partnerstwa i programów lub które mogą odczuwać znaczne skutki wdrożenia takich umów i programów. Szczególną uwagę należy poświęcić włączeniu grup, które mogą odczuwać skutki programów
- partnerzy **powinni uczestniczyć w przygotowaniu i wdrażaniu umów partnerstwa i programów**. W tym celu należy ustanowić główne zasady i dobre praktyki dotyczące terminowych, istotnych i przejrzystych konsultacji z partnerami na temat analizy wyzwań i potrzeb, do których należy się odnieść, wyboru celów i priorytetów służących ich rozwiązaniu oraz na temat struktur koordynacyjnych i umów dotyczących wielopoziomowego zarządzania niezbędnymi do skutecznej realizacji polityki.

² Rozporządzenie delegowane komisji (UE) NR 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych

Działania respektujące zasadę partnerstwa powinny być z góry zaplanowane, określone w czasie i przewidywalne dla wszystkich stron procesu oraz zapewniać partnerom spoza administracji realny wpływ na kształt programów i rozwiązań, które w drugiej kolejności powinny zostać poddane otwartym konsultacjom społecznym.

Definicje partnerów oraz właściwy sposób ich angażowania na wszystkich etapach realizacji polityki spójności określa także „BIAŁA KSIĘGA zasady partnerstwa we wdrażaniu Funduszy Europejskich w Polsce wraz ze strategią realizacji w okresie programowania 2014-2020”³ opracowana w 2014 r. z udziałem wszystkich reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców. Postulaty zawarte w tej publikacji pozostają aktualne i dają administracji gotowy przepis na skuteczne zastosowanie zasady partnerstwa na etapie programowania, wdrażania, monitoringu, ewaluacji oraz informacji i promocji.

W ocenie Lewiatana proces programowania perspektywy finansowej na lata 2021-2027, w szczególności prace nad Umową Partnerstwa oraz instrumentami dotyczącymi przeciwdziałania i łagodzenia skutków pandemii nie przebiegają jak dotąd z zachowaniem zasady partnerstwa.

Prace nad założeniami do Umowy Partnerstwa rozpoczęły się w 2019 r. Konsultacje społeczne tego dokumentu odbywały się od 16 lipca 2019 r. do 20 sierpnia 2019 r., czyli w okresie urlopowym, kiedy zdecydowanie trudniej zmobilizować firmy do oceny i przekazania informacji zwrotnej na temat tego rodzaju dokumentów. Uczestnicy konsultacji mogli zgłaszać uwagi za pomocą elektronicznego formularza, który jest narzędziem wygodnym dla organizatora tego procesu, ale nieprzyjaznym i nie dającym szansy na prezentację kompleksowych stanowisk przez jego użytkowników – uczestników konsultacji. Nie odbywały się także spotkania tematyczne, umożliwiające dyskusję nad tą propozycją.

Prezentowany wówczas dokument miał wstępny charakter (część informacji była podana wariantowo). Co więcej, chociaż objętościowo stanowił mniej niż 20% obecnie konsultowanego projektu UP, Ministerstwo konsekwentnie informowało, że docelowa Umowa Partnerstwa skierowana do negocjacji z Komisją Europejską będzie jeszcze krótsza.

Niezależnie od warunków konsultacji założeń Umowy Partnerstwa, Konfederacja Lewiatan przygotowała stanowisko i przesłała je do Ministerstwa. Na kilkanaście dość rozbudowanych, zgłoszonych wówczas uwag i postulatów nie dostaliśmy odpowiedzi. Tym samym nie mamy pewności, czy zostały one wykorzystane przy przygotowaniu obecnie konsultowanego dokumentu. Nie dotarła do nas także informacja o raporcie z przeprowadzonych konsultacji – nie wiadomo, jakie podmioty wzięły w nich udział,

³ <http://www.kapitalludzki.gov.pl/aktualnosci/art1166,biala-ksiega-zasady-partnerstwa-we-wdrazaniu-funduszy-europejskich-w-polsce.html>

jakie uwagi zostały zgłoszone, jaka jest ich ocena, ani stopień wykorzystania przez Ministerstwo.

Pomiędzy konsultacjami założeń Umowy Partnerstwa (przełom lipca i sierpnia 2019 r.), a obecnie prowadzonymi konsultacjami projektu Umowy Partnerstwa nie odbywały się żadne prace dotyczące tych dokumentów, w których udział brali partnerzy społeczni.

Deficytów o charakterze systemowym i strategicznym w zakresie organizacji partnerstwa nie mogły zniwelować spotkania ad hoc organizowane z inicjatywy partnerów społecznych w ramach Rady Dialogu Społecznego. Pomimo zaangażowania kierownictwa resortu i udziału w tych spotkaniach, ich zakres był zbyt wąski oraz epizodyczny, aby realnie wpłynąć na naszą ocenę.

Żeby tę sytuację poprawić konieczne jest:

- udostępnienie partnerom spoza administracji projektów programów na lata 2021-2027, Krajowego Programu Odbudowy, założeń instrumentu REACT-EU
- przygotowanie i uzgodnienie z partnerami harmonogramu prac na tych dokumentach, w którym uwzględniono by dyskusje o charakterze roboczym oraz szersze debaty
- określenie celów udziału partnerów w tym procesie, zakresu ich zaangażowania oraz jego optymalnych form
- określenie zasad przekazywania informacji zwrotnej podmiotom zgłaszającym uwagi
- systemowe i zorganizowane włączenie istniejących instytucji takich Rada Dialogu Społecznego czy Komitet ds. Umowy Partnerstwa, w szczególności w dyskusję o kształcie Umowy oraz programów 2021-2027
- modyfikacja narzędzi konsultacyjnych, tak aby były przyjazne dla uczestników konsultacji (w naszej ocenie obecnie stosowane narzędzia - formularz online - są barierą, ponieważ utrudniają prezentację kompleksowej oceny projektu Umowy Partnerstwa – wymuszają skupienie się na punktowych korektach).

Podsumowując konsultowany projekt Umowy Partnerstwa **nie odnosi się do sposobu realizacji zasady partnerstwa w perspektywie finansowej 2021-2027**. Brakuje w nim podstawowych informacji o roli, zakresie i harmonogramie zaangażowania właściwych partnerów na wszystkich etapach realizacji polityki spójności w Polsce. Postulujemy wydzielenie w dokumencie rozdziału poświęconego zasadzie partnerstwa zawierającego informacje dotyczące realizacji zasady partnerstwa zgodnie z wymogami prawa unijnego i zaleceniami Komisji Europejskiej.

3. Włączenie dialogu społecznego do Umowy Partnerstwa

Dialog społeczny był zawsze jednym z fundamentów funkcjonowania Unii Europejskiej.

Jego znaczenie zostało podkreślone w Europejskim filarze praw socjalnych, proklamowanym w 2017 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską na Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego. W tym dokumencie dialog społeczny jest wskazany jako jedna z dwudziestu zasad budowania dobrobytu i trwałego rozwoju Europy, poprzez zapewnienie równych szans i dostęp do zatrudnienia, budowania uczciwych warunków pracy oraz właściwej ochronie socjalnej i integracja społecznej.

Partnerzy społeczni powinni odgrywać kluczową rolę w realizacji i wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych, zgodnie ze swoją autonomią negocjowania i zawierania umów oraz prawem do prowadzenia rokowań zbiorowych i podejmowania działań zbiorowych. Po to, by właściwie realizować swoje zadania zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych, należy wspierać ich zdolność do udziału w dialogu i wspierać jego rozwój.

Dialog społeczny odgrywa kluczową rolę we wzmacnianiu praw socjalnych i zwiększeniu trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Skuteczny dialog wymaga silnych, rozwijających się uczestników. W związku z powyższym proponujemy uzupełnienie projektu Umowy Partnerstwa o informacje dotyczące znaczenia dialogu społecznego oraz wsparcia jego uczestników, w szczególności partnerów społecznych.

Oddziaływanie na rozwój dialogu społecznego i jego uczestników powinno być zapewniona poprzez wsparcie na co najmniej trzech poziomach:

- 1) wsparcie budowy potencjału eksperckiego i organizacyjnego partnerów społecznych, w tym narzędzi umożliwiających sieciowanie i udział w dialogu społecznym na każdym szczeblu (krajowym, regionalnym, lokalnym)
- 2) wsparcie partnerów społecznych w realizacji ich zadań na rzecz reprezentowanych przez nich interesariuszy (pracodawców i pracowników)
- 3) włączenie partnerów w realizację zadań związanych m.in.: z adaptacyjnością, rynkiem pracy, edukacją, zdrowiem, włączeniem społecznym, czy przemianami związanymi z koniecznością dostosowania się do gospodarki 4.0 czy wymogów Nowego Zielonego Ładu - wszędzie tam, gdzie kompetencje i uprawnienia partnerów społecznych mogą mieć pozytywny wpływ na zakres i jakość udzielanego wsparcia uczestnikom projektów.

W związku z powyższym postulujemy uzupełnienie zapisów Umowy Partnerstwa o diagnozę oraz działania wspierające dialog społeczny, w szczególności w Celu 4: Europa o silnym wymiarze społecznym.

4. Podział środków UE pomiędzy programy regionalne

Wśród uwag, które zgłaszały firm członkowskie KL w procesie konsultacji UP wiele dotyczyło sposobu alokacji środków na poszczególne programy operacyjne. W tym zakresie Konfederacja Lewiatana popiera w całości stanowisko Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w województwie mazowieckim w następującym brzmieniu:

„Strona pracowników, strona pracodawców oraz strona samorządowa Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w województwie mazowieckim (WRDS) w związku z rozpoczętymi 18 stycznia br. konsultacjami społecznymi projektu Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce (projekt UP), zgłaszają następujące uwagi do przedmiotowego projektu:

- Zasadniczą kwestią, budzącą największe wątpliwości jest **brak w treści projektu Umowy Partnerstwa wskazania algorytmu podziału środków UE na programy regionalne dla poszczególnych województw (...)**. WRDS wyraża swoje zaniepokojenie faktem (...) braku dyskusji w tym zakresie z udziałem wszystkich interesariuszy, w szczególności z zarządami poszczególnych województw oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi.
- Strona pracowników, strona pracodawców oraz strona samorządowa WRDS zgłaszają również **zastrzeżenia do wskazania ponad 7 mld euro, co stanowi 25% alokacji dla programów regionalnych, jako środków finansowych do rozdysponowania na późniejszym etapie**. Decyzja o podziale przedmiotowych środków będzie odbywała się w toku negocjacji kontraktów programowych, co bez wskazania zasad i kryteriów podziału może rodzić ryzyko uznaniowości. Ponadto podkreślają, że przedmiotem konsultacji społecznych powinien być dokument ostateczny, który nie będzie podlegał istotnym modyfikacjom. W obecnej sytuacji, w której 25% środków dla programów regionalnych nie jest rozdysponowane trudno uznać, iż warunek ten został spełniony.
- Strona pracowników, strona pracodawców oraz strona samorządowa WRDS stoją na stanowisku, że zgodnie z zapisami projektu Umowy Partnerstwa, **ilość środków przydzielona dla NUTS 2 Warszawskiego stołecznego nie pozwoli na wykorzystanie potencjału regionu**. Stolica jest ośrodkiem, który na tle kraju jest obszarem najlepiej rozwiniętym, tworzącym zgodnie z danymi GUS na rok 2019 – 17,6% produktu krajowego brutto (wartość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. kształtuje się na poziomie 131 tys. PLN, co stanowi 219,7% średniej krajowej). Tutaj również skoncentrowane jest ok. 30% personelu zaangażowanego w działalność B+R w Polsce oraz ok. 26% wartości nakładów firm na innowacje. Tym samym region Warszawski stołeczny (RWS) stwarza zdecydowanie najlepsze warunki do realizacji celów polityki spójności na lata 2021-2027 m.in. w obszarze CP 1 i CP 2.
- Strona pracowników, strona pracodawców oraz strona samorządowa WRDS podkreślają jednak, że zaliczenie regionu Warszawskiego stołecznego do najlepiej rozwiniętych regionów UE ma jedynie charakter statystyczny, wynikający z pozycji stolicy województwa mazowieckiego, tj. Warszawy, będącej jednocześnie stolicą całego kraju. Należy pamiętać jednak, że na region Warszawski stołeczny składają się – poza podregionem miasta Warszawa – jeszcze dwa podregiony NUTS 3: warszawski zachodni obejmujący powiaty: warszawski zachodni, pruszkowski, piaseczyński, nowodworski i grodziski oraz warszawski wschodni obejmujący powiaty: wołomiński, otwocki, miński i legionowski, które mają znacząco niższy poziom rozwoju. Potencjał ludnościowy i społeczno-gospodarczy obszaru NUTS 2

Warszawskiego stołecznego jest więc wewnętrznie zróżnicowany. Koniecznym jest podkreślenie, że dychotomia rozwoju województwa mazowieckiego nie dotyczy tylko różnic pomiędzy dwoma regionami NUTS 2: Warszawskim stołecznym a Mazowieckim regionalnym, ale istotne jest również – tak jak w pozostałych metropoliach europejskich – wewnętrzne zróżnicowanie samego regionu Warszawskiego stołecznego, co znajduje odzwierciedlenie we wskaźnikach np. struktury demograficznej, jakości życia czy dostępności do opieki zdrowotnej. Tym samym alokacja środków dla regionu Warszawskiego stołecznego musi prowadzić do wyrównania tych dysproporcji. W przeciwnym razie, rozwój społeczno-gospodarczy biedniejszej części RWS zostanie zahamowany, albo wręcz obserwowana będzie dywergencja i pogłębiające się nierówności pomiędzy Warszawą i otaczającymi ją powiatami.

- Strona pracowników, strona pracodawców oraz strona samorządowa WRDS zwracają również uwagę, że innym ważnym obszarem o ogromnym potencjale, jednak wciąż niedofinansowanym w porównaniu z innymi regionami lepiej rozwiniętymi w Europie, są innowacje. Warszawa dysponuje dużym zapleczem badawczo – rozwojowym, jednak rozwój w zakresie innowacji nadal jest wyzwaniem i wymaga dofinansowania. Według Regional Innovation Scoreboard 2019 region Warszawski stołeczny pozostaje regionalnym umiarkowanym innowatorem. Strona pracowników, strona pracodawców oraz strona samorządowa WRDS podkreślają, że wykorzystanie potencjału Warszawy jest niezbędne do optymalnego rozwoju Mazowsza i Polski.
- Strona pracowników, strona pracodawców oraz strona samorządowa WRDS przypominają, że konieczność dalszego wspierania regionów lepiej rozwiniętych potwierdza również opinia Europejskiego Komitetu Regionów na temat przyszłości polityki spójności po 2020 r., zgodnie z którą bardziej rozwinięte regiony muszą być wzmacniane w roli motorów napędowych wzrostu w rozwoju regionalnym i nadal wspierane, aby również te obszary mogły wykorzystywać dostępne dla nich szanse i konkurować na szczeblu globalnym (Opinia EKR z 123 sesji plenarnej w dniach 11-12.05.2017 r.). Powyższe stanowisko potwierdza także Komisja Europejska i uzasadnia to faktem, że wiele spośród najtrudniejszych wyzwań (takich jak globalizacja i przejście na gospodarkę niskoemisyjną) jest coraz bardziej odczuwalnych w wielu regionach w całej UE, w tym także w tych lepiej rozwiniętych (Komisja Europejska, zestawienie tematyczne z 29 maja 2018 r. oraz ocena skutków 2021–2027, SWD (2018) 283 final).
- Strona pracowników, strona pracodawców oraz strona samorządowa WRDS podkreślają, że w obecnej perspektywie finansowej region Warszawski stołeczny otrzymał z EFRR i EFS ok. 6,6 mld zł. Środki dostępne w perspektywie finansowej 2021-2027 muszą zgodnie z logiką „safety net”, zapewnić bezpieczny poziom finansowania.

W kontekście powyższych uwag do projektu Umowy Partnerstwa, strona pracowników, strona pracodawców oraz strona samorządowa Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w województwie mazowieckim postulują o:

- udostępnienie kryteriów podziału alokacji pomiędzy programy regionalne realizowane przez poszczególne województwa;
- zlikwidowanie rezerwy w wysokości 7 mld euro, która miałaby zostać rozdysponowana na późniejszym etapie i przydzielenie z tych środków 1 mld euro dla regionu Warszawskiego stołecznego, w tym 500 mln euro w ramach programu regionalnego i 500 mln euro w ramach programów krajowych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, celem objęcia wsparciem możliwie szerokiego zakresu interwencji w regionie Warszawskim Stołecznym;
- pozostałe środki ze zlikwidowanej rezerwy powinny zostać rozdysponowane pomiędzy regiony, na podstawie uzgodnionego algorytmu podziału wszystkich środków;
- wprowadzenie szerokiego zastosowania dodatkowego współfinansowania z budżetu państwa w modelach finansowania projektów JST, kompensującego spadek intensywności wsparcia UE;

umożliwienie realizacji inwestycji, w tym kluczowych projektów dużej skali z zakresu mobilności miejskiej (metro, kolej regionalna i metropolitalna, trasy tramwajowe, autobusy niskoemisyjne) na obszarze RWS ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ).”

Oprac. Konfederacja Lewiatan, 22.02.2021