

Informacja dla Podkomisji do monitorowania wykorzystania środków unijnych w ramach Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP na posiedzenie w dniu 13 września 2016 r.

I. Informacja na temat kierunków rozwoju regionalnego oraz strategii wydatkowania środków przeznaczonych na rozwój samorządów terytorialnych

1. Kierunki rozwoju regionalnego w Projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

W listopadzie 2015 r. nowo powołany rząd przedstawił wizję rozwoju kraju, której główne elementy zostały zarysowane w *Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, zaprezentowanym w lutym 2016 r. przez Ministra Rozwoju (uchwała nr. 14/2016). Dokument ten wskazał na wyzwania stojące przed polską gospodarką (czyli tzw. pułapki rozwojowe), a także zaproponował szeroki wachlarz pro wzrostowych instrumentów gospodarczych, finansowych i instytucjonalnych, w ramach pięciu filarów polityki rozwoju.

Szczegóły dotyczące działań i sposobu realizacji Planu znalazły odzwierciedlenie w opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju *Projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (dalej Strategia). Strategia określa nowy model rozwoju – suwerenną wizję strategiczną, zasady, cele i priorytety rozwoju kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym w perspektywie roku 2020 i 2030.

Ze względu na swoją rolę i przypisane jej zadania Strategia stanowi instrument elastycznego zarządzania głównymi procesami rozwojowymi w kraju. Strategia wskazuje cele i niezbędne działania, instrumenty realizacyjne i kluczowe projekty zapewniające jej wdrożenie. Ustala również system koordynacji i realizacji, wyznaczając role poszczególnym podmiotom publicznym oraz sposoby współpracy ze światem biznesu, nauki oraz ze społeczeństwem.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju (tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020, przyjętej uchwałą Rady Ministrów 25 września 2012 r.), zgodnie z wymogami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W Strategii zawarte są rekomendacje dla polityk publicznych i stanowi ona podstawę dla aktualizacji obowiązujących dokumentów strategicznych (w tym strategii, polityk, programów) oraz weryfikacji pozostałych instrumentów wdrożeniowych.

Jednym z 3 celów szczegółowych Strategii jest *Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony* zakładający harmonijny rozwój całego kraju, wrażliwy na terytorialną różnorodność i jej atuty, a jednocześnie dbający o zapewnienie całemu społeczeństwu wysokiej jakości życia.

Osiągnięcie ambitnych celów w obszarze rozwoju terytorialnie zrównoważonego – zwiększenie spójności terytorialnej, wzmocnienie regionalnych przewag konkurencyjnych i poprawa jakości zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie – wymaga **zredefiniowania zakresu interwencji polityki regionalnej i zastosowania znacznie skuteczniejszych niż dotychczas mechanizmów wspierania rozwoju**. W związku z zachodzącymi procesami depopulacyjnymi i polaryzacyjnymi, które silnie różnicują polską przestrzeń, i zmieniającymi się zewnętrznymi uwarunkowaniami gospodarczymi, fundamentalnym zadaniem dla polityki regionalnej jest stworzenie warunków, umożliwiających **optymalne wzmocnienie i wykorzystanie kapitału terytorialnego**, w który wyposażone są różne typy obszarów do zbudowania **trwałej zdolności konkurencyjnej i poprawy jakości życia mieszkańców**. Polityka regionalna musi trafnie rozpoznawać i respektować terytorialną specyfikę rozwojową w całej jej złożoności i wielowymiarowości, dostrzegać rozwojowe atuty i deficyty różnych terytoriów oraz ich funkcjonalne zależności i na tej podstawie oferować adekwatne instrumenty wsparcia.

W ramach „Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” jako działania uzupełniające i dostosowujące politykę regionalną do obecnych wyzwań, proponuje się **trzy cele rozwojowe oraz wynikające z nich kierunki interwencji**:

1. Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały endogeniczne poszczególnych terytoriów,

2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych w oparciu o specjalizacje gospodarcze i nowe nisze rynkowe w ramach współpracy w zakresie krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji,

3. Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie na wszystkich szczeblach zarządzania.

Skuteczne osiągnięcie celów rozwojowych wymaga dwutorowego działania: stworzenia i wdrożenia nowych mechanizmów i instrumentów o charakterze stricte terytorialnym oraz dostosowania (terytorializacji) tych już istniejących, zwłaszcza sektorowych. Dla zapewnienia optymalnej skuteczności i selektywności działań, integrujących wiązki interwencji sektorowych, wspieranych z różnych źródeł publicznych i angażujących środki prywatne, instrumenty będą łączone w pakiety dedykowane terytoriom będącym adresatami polityki regionalnej.

Oczekiwanym rezultatem podjęcia działań jest zwiększenie produktywności (wydajności) pracy i zmniejszenie jej różnicowań regionalnych dzięki zwiększeniu inwestycji w różnych sektorach. Natomiast dzięki inwestycjom w Polsce Wschodniej makroregion ten będzie rozwijał się szybciej, przez co wzrośnie jego udział w tworzeniu PKB. Rozwój przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy, szczególnie na obszarach najbardziej zagrożonych i borykających się z problemami strukturalnymi doprowadzi do zmniejszenia różnicowań w poziomie dochodów ich mieszkańców i samorządów terytorialnych. Wzmacnianie współpracy pomiędzy samorządami w miejskich obszarach funkcjonalnych przyczyni się do poprawy jakości zarządzania tymi obszarami, w tym zapobiegania żywiołowej suburbanizacji.

2. Wykorzystanie funduszy europejskich w latach 2007-2013 w podziale na regiony

REALIZACJA PROGRAMÓW REGIONALNYCH

W latach 2007-2013 samorzady województw samodzielnie zarządzały środkami z EFRR w wysokości ok. 17 mld euro. Kwota ta stanowi niemal ½ środków EFRR przyznanych Polsce na okres 2007-2013 i ok. 25% całości alokacji. Środki zostały podzielone pomiędzy województwa m.in. według kryterium liczby mieszkańców, a także PKB *per capita* i stopy bezrobocia. Rola IZ RPO została powierzona zarządom województw.

Do końca 2015 r. w 16 RPO z beneficjentami podpisano łącznie 36,5 tys. umów o dofinansowanie. Wartość tych projektów wyniosła 110,6 mld zł (środki kwalifikowalne), w tym zakładane dofinansowanie UE – 71,7 mld zł. Tym samym rozdysponowano 99,6% środków UE dostępnych w ramach 16 programów regionalnych. Wydatki beneficjentów uznane za kwalifikowalne według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły ok. 104,6 mld zł, w tym dofinansowanie UE – 67,6 mld zł (94% dostępnej alokacji).

Najwyższy poziom kontraktacji odnotowano dla RPO woj. pomorskiego i mazowieckiego. W tych regionach zakontraktowano wszystkie dostępne środki unijne. Pod względem poziomu płatności i wartości projektów zakończonych zdecydowanym liderem było województwo opolskie.

ROZKŁAD REGIONALNY WSPARCIA UDZIELONEGO W RAMACH NSRO

W ogólnej kwocie 285,2 mld zł dofinansowania UE w podpisanych do końca 2015 r. umowach w ramach KPO i RPO, w ujęciu regionalnym najwięcej środków – biorąc pod uwagę miejsce realizacji projektu – przypadło na województwa: mazowieckie – 43,3 mld zł, śląskie – 25,7 mld zł i małopolskie – 20 mld zł, w których najwyższy udział miały inwestycje dofinansowane z PO IiŚ.

Bardziej szczegółowe informacje znajdują się w załączniku do niniejszej Informacji.

3. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

W perspektywie 2014-2020 wprowadzony został nowy instrument terytorialny – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) – ukierunkowany na wsparcie rozwoju miast oraz ich obszarów funkcjonalnych. Komisja Europejska chcąc zwiększyć zaangażowanie miast w realizację polityki spójności zobligowała kraje członkowskie do przeznaczenia min. 5% środków EFRR na realizację tego instrumentu.

W Polsce ZIT będzie realizowany przy bardzo ambitnych założeniach, niespotykanych w innych krajach UE, tj. będzie dotyczył nie tylko samych miast, ale także ich obszarów funkcjonalnych, jak również zaangażował będzie środki z dwóch funduszy – EFRR oraz EFS. ZIT realizowany będzie w ramach specjalnie wydzielonej alokacji w każdym z 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz pośrednio w ramach programów krajowych (projekty komplementarne finansowane z POiŚ i POPW), co pozwoli na realizację rzeczywiście zintegrowanych projektów finansowanych z różnych źródeł.

Zgodnie z Umową Partnerstwa ZIT realizowany jest obligatoryjnie na terenie miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych, stanowiące najważniejsze ośrodki miejskie w kraju. Dodatkowo w

Umowie Partnerstwa stworzono możliwość realizacji ZIT na terenie miast o charakterze regionalnym/subregionalnym i na obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie. Realizacja ZIT w tych obszarach miejskich jest wynikiem decyzji samorządów województw, które postanowiły wspierać te ośrodki za pośrednictwem ZIT, co zostało przesądzone na ostatnim etapie negocjacji RPO z Komisją Europejską.

Wdrożenie instrumentu ZIT do prawa polskiego nastąpiło w przepisach ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (ustawa przewiduje m.in. proces pozytywnego zaopiniowania Strategii ZIT przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego).

W sumie ZIT będą realizowane na 24 obszarach funkcjonalnych, w tym na 17 obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich (ze względu na silne powiązania funkcjonalne dla Bydgoszczy i Torunia stworzony został wspólny ZIT) oraz 7 na obszarach funkcjonalnych miast subregionalnych/regionalnych, w czterech województwach: Śląskim (Częstochowa, Rybnik, Bielsko-Biała), Dolnośląskim (Jelenia Góra, Wałbrzych), Wielkopolskim (Kalisz-Ostrów) oraz Zachodniopomorskim (Koszalin-Kołobrzeg-Białogard).

Głównym źródłem finansowania ZIT w Polsce jest 16 RPO, w ramach których na realizację ZIT przeznaczonych zostało prawie **3,8 mld EUR**. Kwota ta zdecydowanie przewyższająca obligatoryjne 5% środków z EFRR, tj. ok. 2,2 mld EUR, a dodatkowo obejmuje środki EFS.

Razem z krajowymi programami operacyjnymi (POIiŚ i POPW – w ramach których MR przewiduje wsparcie tzw. projektów komplementarnych do projektów wspieranych z RPO) **na realizację Strategii ZIT przeznaczona jest łącznie kwota ok. 6,2 mld EUR**.

W ramach ZIT wspierane będą przede wszystkim projekty z zakresu:

- rozwoju zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny;
- przywracania funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych obszarów miejskiego obszaru funkcjonalnego;
- poprawy stanu środowiska przyrodniczego na obszarze funkcjonalnym miasta;
- wspierania efektywności energetycznej oraz promowanie strategii niskoemisyjnych;
- wzmacniania rozwoju funkcji symbolicznych budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz poprawa dostępu i jakości usług publicznych w całym obszarze funkcjonalnym;
- wzmacniania badań, rozwoju technologicznego oraz innowacji.

4. Analizy nt. potencjału absorpcyjnego samorządów

Szacunki środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w latach 2014-2020 zostały opracowane w 2013 r. przez zespół ekspertów pod kierunkiem dr Jacka Sieraka. Szacunków dokonano przy założeniu podobnej struktury wydatkowania środków co w perspektywie 2007-2013.

Szacuje się, że z całkowitej alokacji przewidzianej na lata 2014-2020 dla Polski ok. 30,8% zostanie przeznaczona na projekty sektora prywatnego. Przyjęto założenie, że środki niezbędne do zapewnienia krajowego wkładu publicznego w latach 2014-2020 w podziale na źródła finansowania będą wynikać z zasady pomocniczości UE. Oznacza to, że podmioty publiczne podsektora centralnego oraz pozostałe podmioty publiczne (inne niż JST) muszą zapewnić co najmniej 15% wartości kosztów kwalifikowanych dla planowanych do realizacji projektów. Analizę przeprowadzono przy założeniu pełnej kwalifikowalności podatku VAT.

Łączna kwota „dotacji” prognozowana na lata 2014-2020 dla podmiotów sektora publicznego wynosi 194,78 mld zł, co odpowiada łącznej wartości wszystkich projektów publicznych w kwocie 229,15 mld zł. **Oznacza to, że łączna kwota minimalnego (wynikającego z zasady 85/15) wkładu własnego pochodzącego z podmiotów sektora publicznego w latach 2014-2022 wynosi 34,37 mld zł.**

Jednakże z uwagi na fakt, iż dla wszystkich JST wyliczona w badaniu wartość niezbędnego wkładu własnego w strukturze finansowania projektów wynosi ok. 36%, łączna wartość niezbędnego krajowego publicznego poziomu współfinansowania projektów w okresie 2014-2020 jest znacznie większa niż 34,37 mld zł i wynosi ogółem dla wszystkich podmiotów publicznych 76,08 mld zł, w tym **dla podmiotów podsektora centralnego (budżet państwa) i pozostałych publicznych 15,45 mld zł, zaś dla wszystkich JST 60,62 mld zł.**

Należy podkreślić, iż kwestia zdolności absorpcyjnych w kontekście konieczności zapewnienia

współfinansowania dla projektów UE była jednym z problemów zgłaszanym przez samorządy, już wraz z rozpoczęciem procesu negocjacji nowego okresu programowania. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom strony samorządowej oraz zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez jednostki samorządu terytorialnego, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju już na początkowych etapach programowania nowej perspektywy finansowej badało kwestię konieczności zapewnienia współfinansowania dla projektów UE przez JST. Jako jedno z kluczowych zagrożeń dla absorpcji środków UE przez JST postrzegana była konstrukcja nowego indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) obowiązującego od stycznia 2014 r. Zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez JST, MIiR w porozumieniu z MF doprowadziły do opracowania nowelizacji ustawy o finansach publicznych mającej na celu istotną poprawę zdolności JST do wykorzystania środków UE.

Wprowadzone zmiany umożliwiły m.in. wydłużenie okresu stosowania wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań. Zobowiązania określone w dodanym art. 243 ust. 3a będą wyłączone nie tylko w terminie do 90 dni po zakończeniu programu, projektu, zadania lub otrzymaniu refundacji z tych środków, lecz w całym okresie spłaty zobowiązań. Tym samym proponowane rozwiązanie poprawi zdolność jednostek samorządu terytorialnego do wykorzystania środków unijnych. Projektowane rozwiązanie odnosi się do zadań, projektów i programów finansowanych w przeważającej mierze ze środków UE, co będzie ułatwieniem dla jednostek samorządu terytorialnego realizujących projekty wymagające znacznych nakładów ze środków własnych.

Należy zwrócić uwagę na możliwości przygotowywania projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Partnerstwo publiczno-prywatne, stanowiące dodatkowe źródło kapitału, jest skutecznym sposobem na realizację projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, świadczenia usług publicznych oraz wprowadzania innowacji. Instrument ten jest wykorzystywany do inwestowania w sektor publiczny w większości krajów świata. W Polsce stopniowo nabiera znaczenia.

Trzeba także dodać, że preferowane przez Komisję Europejską kierunki przyszłego wsparcia z funduszy unijnych są zbieżne z obszarami szczególnie interesującymi dla PPP. Są to obszary związane ze świadczeniem usług publicznych, wymagających wielkich nakładów, których sektor publiczny z pewnością nie będzie w stanie ponieść samodzielnie; m.in. transport, ochrona środowiska (w tym gospodarka odpadami), energetyka (w tym efektywność energetyczna), rewitalizacja i ochrona zdrowia.

Należy zaznaczyć, że to nie projekty realizowane z udziałem środków UE są główną przyczyną zadłużenia JST. Na podstawie analizy wskaźnika zadłużenia JST ogółem oraz wskaźnika zadłużenia JST bez uwzględniania projektów z udziałem środków UE można stwierdzić, że konieczność zapewnienia wkładu własnego do projektów unijnych w 2012 r. generowała niespełna 10% długu JST, a w 2013 r. – 15%.

Dodatkowo trzeba podkreślić, że w 2014 r. zadłużenie wszystkich samorządów wynosiło 4,3% PKB (wzrosło nieznacznie – o 0,1 pkt proc. w stosunku do 2013 r.) przy średniej UE28 wynoszącej 6,1%, co plasuje Polskę na 17 miejscu w UE. Zadłużenie JST w relacji do PKB wzrastało w Polsce do 2011 r., natomiast od 4 lat utrzymuje się na stabilnym poziomie 4,2-4,3% PKB.

Szacuje się, że minimalne zaangażowanie środków JST przy realizacji projektów UE będzie wynosiło ok. 30 mld zł. Kwota ta została wyliczona przy założeniu maksymalnej dopuszczalnej wysokości współfinansowania UE (85% dla regionów słabiej rozwiniętych i Funduszu Spójności oraz 80% dla Mazowsza).

5. Ewentualna zmiana strategii programowania funduszy na lata 2014-2020

Nowa wizja rozwoju społeczno-gospodarczego Polski przedstawiona w SOR zbiega się w czasie z pierwszymi latami realizacji programów operacyjnych finansowanych z funduszy UE na lata 2014-2020.

Uwzględnia ona kierunki działania, które są także priorytetami polityki spójności UE, takie jak np. współpraca sektora B+R i biznesu, inteligentne specjalizacje, gospodarka niskoemisyjna, włączenie społeczne, wymiar terytorialny rozwoju.

Zatem zakres interwencji funduszy UE stwarza szerokie pole do zapewnienia synergii z celami rozwojowymi określonymi w SOR i w naturalny sposób środki te będą jednym ze źródeł finansowania przewidzianych w Strategii działań.

Ważnym podkreślenia aspektem jest to, że SOR nie tylko wskazuje fundusze UE jako źródło działań prorozwojowych, ale także zawiera konkretne wskazówki odnośnie logiki inwestowania funduszy w kolejnych latach m. in. w zakresie tego, jak zwiększyć efektywność oddziaływania funduszy oraz zapewnić trwałość efektów osiągniętych w projektach.

Proponowane przez SOR zmiany podejścia do inwestowania funduszy to:

1. Zwiększenie orientacji środków EFSI na projekty przyczyniające się do realizacji celów SOR oraz mających wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy;
2. Zwiększenie udziału wsparcia w formie zwrotnej, zarówno instrumentów finansowych, jak również pomocy zwrotnej w finansowaniu inwestycji rozwojowych;
3. Zwiększenie zakresu i efektywności interwencji funduszy w obszarze innowacyjności i konkurencyjności gospodarki;
4. Zwiększenie koordynacji funduszy UE z EFIS, EOG i programami horyzontalnymi KE oraz zwiększenie zdolności polskich podmiotów do efektywnego korzystania z tych środków.

Wdrożenie ww. założeń będzie wymagało przeglądu treści dokumentów programowych (UP i programów), pod kątem sprofilowania interwencji w kierunku lepszego wpisywania się w cele rozwojowe określone w SOR. Niezbędne zmiany zostaną ujęte w postaci całościowego pakietu i przedłożone formalnie KE.

Dotychczasowe analizy pokazują, że znaczna część działań przewidzianych w SOR jest już de facto wspierana poprzez interwencję EFSI lub może być wspierana na bazie istniejących zapisów, poprzez odpowiednie ukierunkowanie wsparcia na poziomie wdrożeniowym, np. za pomocą odpowiednio zdefiniowanych kryteriów wyboru, dedykowanych konkursów, nowych działań/poddziałań w osiach priorytetowych (co nie wymaga zmiany programu, a jedynie zmiany SZOOP oraz metodyk i kryteriów wyboru projektów).

W przypadkach, gdy realizacja celów SOR za pomocą środków EFSI na gruncie przepisów prawa jest możliwa, ale obecnie programy tego nie przewidują, np. w wyniku negocjacji z Komisją Europejską przeprowadzonych na etapie przygotowywania treści programów, rozważone zostanie rozszerzenie zakresu interwencji.

Kierunki zmian w UP 2014-2020 i programach zostaną opracowane do końca września br., a następnie w pakiecie przedłożone Komisji Europejskiej.