

Stanowisko Związku Miast Polskich
w sprawie
projektu Krajowego Planu Odbudowy

Przygotowanie projektu

W połowie ubiegłego roku po raz pierwszy resort funduszy i polityki regionalnej zwrócił się do samorządów – za pośrednictwem urzędów marszałkowskich – o zgłaszanie propozycji działań w ramach przyszłego Krajowego Planu Odbudowy. Wskazano kilkanaście potencjalnych obszarów interwencji, całkowicie odmiennych od tych, które ostatecznie znalazły się w opublikowanym projekcie KPO. Związek Miast Polskich przedstawił także swoje wstępne, robocze postulaty. Rządowy projekt Planu nie odniósł się na żadnym etapie prac nad projektem do propozycji zgłoszonych przez samorządy w 2020 roku.

Obecne konsultacje, które trwały około miesiąca, w żaden sposób nie pozwalają stwierdzić, że samorządy miały jakikolwiek wpływ na kształt projektu KPO. Oznacza to, że warunek określony w art. 18 p. 4q rozporządzenia UE ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy¹ nie został spełniony.

Jakość projektu

Zgodnie z ogłoszonym przez Przewodniczącego Rady Unii Europejskiej realizacja Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności polega na transformacji prowadzącej do konwergencji i odporności. Głównym celem KPO powinna być zatem taka przebudowa objętych Planem dziedzin, by uzyskały one zwiększenie odporności, gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego, a także zapewniły złagodzenie społecznych i gospodarczych skutków tego kryzysu oraz realizację głównych celów polityk UE (art.4 rozporządzenia).

Założono, że „należy dokonać odbudowy i zwiększyć odporność Unii i państw członkowskich poprzez wspieranie działań w obszarach polityki o znaczeniu europejskim, podzielonych na sześć filarów” (art. 3 rozporządzenia). Nie wiadomo, dlaczego projekt KPO **pomija filar spójności społecznej i terytorialnej**, a także nie wyjaśnia, jak ten filar zostanie zrealizowany (art. 18 p.4 rozporządzenia).

Zawartość projektu KPO nie pozwala na stwierdzenie, czy te zakreślone w rozporządzeniu mają szansę być spełnione, ponieważ nie odpowiadają kryteriom adekwatności, efektywności i spójności (art. 19 rozp. UE). Proponowane działania **nie tworzą kompleksowego i spójnego pakietu** (art. 17 p.1 rozporządzenia) – przeciwnie: stwarzają one wrażenie niezintegrowanego połączenia pięciu wydzielonych obszarów, które nie mają wspólnego mianownika. **Nie są również zintegrowane z ogólną polityką rozwoju** (art. 17 p.3).

W szczególności nie mogą to być oderwane od realnych potrzeb zmiany organizacyjne, których celem jest sprzeczna z zasadą subsydiarności centralizacja zarządzania, powodująca zmniejszenie wpływu obywateli i społeczności lokalnych i regionalnych na daną sferę usług publicznych. Dotyczy to zwłaszcza tzw. „reformy” ochrony zdrowia, którą zapowiada resort zdrowia wbrew powszechnemu sprzeciwowi wszystkich zainteresowanych środowisk społecznych i zawodowych oraz gmin, powiatów i województw.

Warunki, jakie musi spełnić Krajowy Plan Odbudowy

Zgodnie z porozumieniem Parlamentu z Radą UE z 5 listopada 2020 r. sposób realizacji KPO musi zapewniać **przestrzeganie praworządności rozumianej jako zgodność z zasadami jawności, przejrzystości i równej dostępności beneficjentów do funduszy unijnych**, by nie powtórzyły się złe doświadczenia z 2020 roku².

Najlepszym rozwiązaniem byłoby powierzenie zarządzania tymi funduszami, które mają mieć charakter centralny³, przez **niezależną agencję**, w której będzie zapewniony udział przedstawicieli społeczności lokalnych i regionalnych, przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych. Stosowny projekt ustawy przedłożył Senat RP. W wypadku przedłużenia się prac nad powołaniem agencji Komisja powinna nałożyć na Polskę **obowiązek utworzenia odpowiednio umocowanych komitetów sterujących i monitorujących, z zagwarantowanym udziałem przedstawicieli samorządów i pozostałych, wyżej wymienionych środowisk**.

Drugim warunkiem, który musi być spełniony, jest **uzupełnienie** projektu o:

- brakującą część, obejmującą plan wykorzystania środków pożyczkowych,
- wykazanie spójności KPO z pozostałymi elementami polityki rozwoju (art. 18 ust. 4n),
- uzasadnienie zawierające wyjaśnienie, w jaki sposób realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności, przy uwzględnieniu ujętych w nim działań, stanowi kompleksową i odpowiednio

¹ rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021/41 z dnia 12 lutego 2021;

² rozdział środków z II transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych z Funduszu COVID-owego wg kryteriów politycznych;

³ nie dotyczy to programów regionalnych, które są zarządzane przez społeczności regionalne - samorządy województw.

wyważoną reakcją na sytuację gospodarczą i społeczną państwa członkowskiego i w jaki sposób przyczynia się odpowiednio do realizacji wszystkich filarów, o których mowa w art. 3, z uwzględnieniem całości polityki rozwoju państwa członkowskiego (zgodnie z art. 18 p. 4 rozporządzenia).

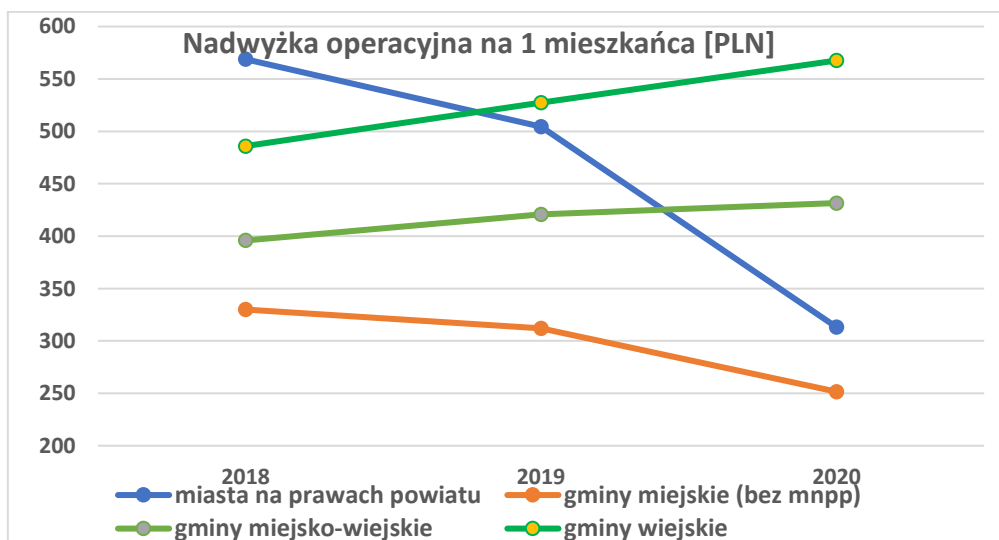
Podczas konsultacji wiceminister funduszy i polityki regionalnej zapowiedział przygotowanie **ustawy wdrażającej** Krajowy Plan Odbudowy. Projekt tej ustawy powinien być poddany konsultacjom równocześnie z KPO, co – stanowiąc spełnienie wymogu art. 18 ust. 4 lit. q oraz r rozporządzenia – zapewni wszystkim podmiotom i beneficjentom polityki rozwoju niezbędną do sformułowania opinii o KPO informację o zasadach realizacji planu, w tym zapewnienia udziału wszystkich podmiotów w nim uczestniczących.

Uwagi szczegółowe do przedstawionego projektu KPO

Z zebranych przez resort finansów sprawozdań z wykonania budżetów JST w ostatnich latach wynika, że w najtrudniejszej obecnie sytuacji znalazły się miasta – **w równym stopniu miasta na prawach powiatu oraz gminy miejskie**. Jest to spowodowane przez nałożenie się skutków pandemii COVID-19 na wynikające ze zmian prawnych zmniejszenie tych dochodów własnych gmin, na których oparte są budżety miast. W efekcie nadwyżka budżetowa miast gwałtownie spadła, rujnując ich potencjał rozwojowy, co jest równoznaczne z największym obniżeniem odporności. Obrazują to poniższe tabele i wykres:

Kategoria gmin	Nadwyżka operacyjna [PLN]		
	2018	2019	2020
miasta na prawach powiatu	7 162 087 196	6 343 374 645	3 933 587 854
gminy miejskie (bez mnpp)	1 955 376 061	1 840 975 701	1 478 129 344
gminy miejsko-wiejskie	3 555 831 667	3 799 796 208	3 903 280 408
gminy wiejskie	5 303 480 796	5 736 103 046	6 171 883 126

Kategoria gmin	Nadwyżka operacyjna na 1 miesz. [PLN/os.]		
	2018	2019	2020
miasta na prawach powiatu	568,80	504,36	313,19
gminy miejskie (bez mnpp)	329,94	311,98	251,56
gminy miejsko-wiejskie	395,90	420,79	431,56
gminy wiejskie	485,96	527,30	567,58



Z danych tych wynika, że planowane w KPO działania, jeśli mają być zgodne z pominiętym w projekcie filarem spójności terytorialno-społecznej, **powinny dotyczyć wszystkich miast** a nie tylko tych, które kilka lat temu (przed obecnym kryzysem) zostały zaliczone do „tracących funkcje społeczno-gospodarcze”.

1. Pozytywnie opiniujemy zaproponowany w komponencie B działanie B3.1.3 „Zielona transformacja miast i [miejskich] obszarów funkcjonalnych”. Uważamy jednak, że zakres i zaplanowana na te działania alokacja są niewystarczające. Powinny one objąć kompleksowo rozumianą gospodarkę energetyczną, stanowiącą element zintegrowanej gospodarki komunalnej, która w całości determinuje stan środowiska naturalnego w miastach. Niewłaściwe jest adresowanie tych działań tylko do małych i średnich miast, na podstawie nieaktualnych wskaźników sprzed kryzysu spowodowanego pandemią.

2. Działania zaproponowane w komponencie A oddzielnie w punktach A1.1.4 i A1.1.5 powinny zostać **połączone i rozszerzone**. Skuteczne **przygotowanie terenów inwestycyjnych** wymaga, by planowana reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego była ściśle powiązana ze zmianami w systemie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi zasób publiczny i w opodatkowaniu nieruchomości gruntowych zgodnie z ich przeznaczeniem, co zahamuje obecną spekulację gruntami i lekkomyślne, nieskoordynowane zabudowywanie terenów zielonych.
3. Transformacja cyfrowa edukacji wymaga nie tylko wzmocnienia infrastruktury informatycznej szkół we wszystkich kategoriach gmin (C2.1.2), ale także wprowadzenia na stałe edukacji hybrydowej, z wykorzystaniem wszystkich, bardzo już bogatych zasobów cyfrowych z różnych dziedzin, całkowicie dziś nieobecnych w programach nauczania.
4. Nieporozumieniem jest pominięcie w komponencie dotyczącym **mobilności**, w działaniu E1.1.2 **transportu szynowego** w miejskich obszarach funkcjonalnych. Skoro sektor transportu drogowego stanowi drugie, największe źródło emisji zanieczyszczeń do powietrza i dotyczy przede wszystkim dużych skupisk ludności niezrozumiałe jest ograniczanie wsparcia tylko do małych i średnich miast. Wykazaliśmy powyżej, iż także duże miasta silnie odczuwają skutki kryzysu. Ponadto, zgodnie z przygotowywaną nowelizacją ustawy o elektromobilności, **duże miasta** będą zobowiązane do utworzenia **strefy czystego transportu** w sytuacji przekroczenia dopuszczalnych norm stężenia tlenków azotu (NOx). Na uwagę zasługuje również fakt, iż w ramach KPO będzie można sfinansować inwestycje związane z rozwojem Inteligentnych Systemów Transportu (ITS). Jednakże wsparcie na ITS ograniczone zostało wyłącznie do dróg krajowych, co jest działaniem niezasadnym i powinno zostać rozszerzone również na drogi wojewódzkie i powiatowe, zwłaszcza w miastach.
5. KPO powinien w większym stopniu wspierać **rewitalizację** starej, zdekapitalizowanej zabudowy **śródmiejskiej** (jedna piąta wszystkich zasobów mieszkaniowych). Postulujemy umieszczenie tych działań w brakującej, kredytowo-pożyczkowej części planu.
6. KPO powinien wspierać odbudowę po pandemii **miast uzdrowiskowych i turystycznych**, które ucierpiały najbardziej z powodu zamknięcia całej sfery gospodarczej. Brak wsparcia dla gmin uzdrowiskowych i turystycznych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększenia Odporności jeszcze bardziej pogorszy i tak już bardzo złą sytuację tych miast i doprowadzi do regresu poziomu życia społeczno-gospodarczego w tych gminach oraz silnego zubożenia lokalnych społeczności.

Uwaga końcowa

Z zadowoleniem odbieramy pismo wiceministra funduszy i polityki regionalnej, otrzymane 11 kwietnia br., w którym zawarta jest zapowiedź uwzględnienia części naszych postulatów. Oczekujemy przedstawienia nowej wersji projektu KPO, co umożliwi nam modyfikację niniejszego stanowiska.

Poznań, 12 kwietnia 2021 r.