

Paweł Churski

Nowe uwarunkowania polskiej polityki regionalnej w okresie po pandemii COVID-19

Streszczenie: Pandemia COVID-19, która rozpoczęła się na przełomie 2019 i 2020 r. w Chinach, obejmując cały świat, przynosi wieloaspektowe konsekwencje. Dotyczą one również wymiaru ekonomicznego i społecznego, a jej następstwa w tym zakresie będą zdecydowanie głębsze i dalej idące niż poprzednich szoków ekonomicznych, przez które przechodziła gospodarka światowa. Odpowiedzią na ten wyjątkowy co do zakresu i skutków kryzys jest zmiana ukierunkowania oraz katalogu instrumentów interwencji polityk publicznych, w tym polityki regionalnej, które mają służyć łagodzeniu negatywnych skutków kryzysu oraz lepszemu dostosowaniu się do nowych uwarunkowań rozwojowych. Zmiany te w wyjątkowy sposób dotyczą polityki spójności Unii Europejskiej, tworząc nowe możliwości programowania i realizacji polskiej polityki regionalnej. Celem opracowania jest przybliżenie nowych uwarunkowań polskiej polityki regionalnej w okresie po pandemii COVID-19, ze szczególnym uwzględnieniem szans oraz wyzwań dla skutecznie i efektywnie realizowanej interwencji rozwojowej.

Czarny Łabędź pandemii COVID-19

Współczesne uwarunkowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego coraz częściej kształtowane są przez nieregularne zdarzenia o ogromnej skali i potężnych konsekwencjach, nieoczekiwane dla danego obserwatora, bardzo mało prawdopodobne, ale jednocześnie powodujące dotkliwie negatywne efekty ekonomiczne i społeczne. Zaczynają one dominować nad powszechnie znanymi uwarunkowaniami, które wynikają ze zdarzeń charakteryzujących się rozkładem normalnym. Te pierwsze określa się mianem Czarnych Łabędzi a te drugie noszą miano Białych Łabędzi (Taleb 2008). Twórcą tych metafor jest libańsko-amerykański matematyk, ekonomista i gracz giełdowy prof. Nassim Nicholas Taleb, który w książce „Antykruchość” przekonuje, że właśnie takie nieprzewidywalne zdarzenia tworzą historię. Niestety nadal skupiamy się na jak najdokładniejszym zrozumieniu tego, co zwyczajne, dlatego nasze modele, teorie i interpretacje nie

mogą ich wychwycić ani zmierzyć możliwości wystąpienia tego rodzaju wstrząsów. „... Czarne Łabędzie opanowują nasze myśli, przez co mamy wrażenie, że prawie albo tak jakby je przewidzieliśmy, bo z perspektywy czasu potrafimy je wyjaśnić. Z powodu tego złudzenia przewidywalności nie zdajemy sobie sprawy z ich roli w naszym życiu. Tymczasem życie jest labiryntem – i to w znacznie większym stopniu, niż wskazywałyby na to nasze wspomnienia. Ludzki umysł zajmuje się zmienianiem historii w regularną, liniową opowieść, przez co nie doceniamy wagi przypadkowości. A kiedy ją dostrzeżemy, czujemy strach i reagujemy zbyt mocno. Ze względu na ów lęk oraz pragnienie porządku niektóre systemy ludzkie, zakłócając niewidoczną lub mało widoczną logikę wydarzeń, narażają się na negatywne skutki Czarnych Łabędzi, niemal nigdy nie czerpiąc z nich korzyści. Szukając porządku, odnajdują tylko pseudoporządek; jedynie oswajają przypadkowość, zyskując pewien stopień kontroli i porządku...” (Taleb 2015, s. 25). Pandemia COVID-19 z pewnością jest swoistym Czarnym Łabędziem, niosąc ze sobą wszystkie wskazane powyżej następstwa. Należy jednak pamiętać, że jak każdy tego typu wstrząs może ona stać się impulsem dla pozytywnych zmian, w tym kształtowania z czasem korzystnych warunków dla przyszłych procesów przeobrażeń społeczno-ekonomicznych. Wymaga to jednak zmiany sposobu myślenia i działania zapewniających adaptację do nowych uwarunkowań wpływających na przemiany czynników rozwoju. Kolejne fale pandemii COVID-19 i podejmowane w związku z nimi działania przygotowawcze i adaptacyjne pokazują, jak aktualny kryzys zmienia swój charakter, stając się Białym Łabędziem, czyli zdarzeniem o coraz lepiej rozpoznanym przebiegu i następstwach, zdarzeniem oczekiwanym, do którego staramy się jak najlepiej przystosować, przygotowując alternatywne scenariusze minimalizujące negatywne następstwa. Zmieniające się w wyniku pandemii COVID-19 dotychczasowe zachowania i relacje nie mają jedynie negatywnego charakteru. Część z nich, przykładowo zmiany organizacji pracy poprzez upowszechnienie pracy zdalnej, tworzy nowe możliwości, które mogą stać się ważnymi impulsami rozwojowymi dla obszarów dotychczas stagnujących, przyczyniając się do poprawy konwergencji społeczno-ekonomicznej na różnych poziomach przestrzennych.

Odpowiedzią na konsekwencje pandemii COVID-19, będącej wyjątkowym co do zakresu i skutków kryzysem, jest zmiana ukierunkowania oraz katalogu instrumentów interwencji polityk publicznych, w tym polityki regionalnej, które mają służyć łagodzeniu negatywnych konsekwencji zmian oraz lepszemu dostosowaniu się do nowych uwarunkowań rozwojowych. Zmiany te w wyjątkowy sposób dotyczą polityki spójności Unii Europejskiej (UE), tworząc nowe możliwości programowania i realizacji polskiej polityki regionalnej. Celem opracowania jest przybliżenie nowych uwarunkowań polskiej polityki regionalnej w okresie po pandemii COVID-19, ze szczególnym uwzględnieniem szans oraz wyzwań dla skutecznie i efektywnie realizowanej interwencji rozwojowej.

Pandemia COVID-19, która rozpoczęła się na przełomie 2019 i 2020 r. w Chinach, obejmując cały świat, przynosi wieloaspektowe konsekwencje. Dotyczą one również wymiaru ekonomicznego i społecznego, a jej następstwa w tym zakresie będą zdecydowanie głębsze i dalej idące niż poprzednich szoków ekonomicznych

przez które przechodziła gospodarka światowa, w tym wielkiego kryzysu (1929-1933), kryzysu naftowego (1973) czy też kryzysu finansowego (2007–2009) (Thorpe i in. 2020). Relatywnie duży zakres kwarantanny, powszechne ograniczenia w swobodzie przemieszczania się oraz niespotykany na taką skalę globalny stres i strach społeczeństwa spowodowały gwałtowny spadek wydatków konsumencjki i biznesowych, co, jak się wydawało, nieuchronnie musiało doprowadzić do powszechnej i głębokiej recesji ekonomicznej (Brzeski, Smith 2020). Zapowiadało, że będzie ona stanowiła de facto przedłużenie okresu kryzysu wywołanego bezpośrednimi następstwami pandemii COVID-19, który w swojej fazie medycznej w 2020 r. już częściowo opanowany w Chinach i Azji Środkowo-Wschodniej, czyli miejscach źródłowych, czego nie można było powiedzieć o jego fazie społeczno-ekonomicznej. Bezpośrednimi konsekwencjami tej fazy miał być trwały spadek dochodów, bankructwa i likwidacja podmiotów gospodarczych, gwałtowny wzrost bezrobocia i znacznie wyższy popyt na świadczenia społeczne. Zjawiska te miały wywierać rosnącą presję na system bankowy i finansowy oraz sektor inwestycyjny w okresach recesji (García-Herrero, Ribakova 2020). Wszystko wskazywało na to, że podjęte w wielu krajach działania takie jak Pakiet Mamuci w USA czy też tarcze antykryzysowe w Polsce, zmierzające do utrzymania miejsc pracy i popytu inwestycyjnego oraz złagodzenia polityki pieniężnej, będą miały bardzo ograniczony wpływ na zmianę niekorzystnych trendów makroekonomicznych. Krytycy podkreślali, że szok wywołany COVID-19 ma inną genezę niż poprzedni w sferze finansów i rynku nieruchomości. Zwalczanie skutków nowego kryzysu tymi samymi narzędziami co poprzedniego mogło doprowadzić do odwrotnych od zamierzonych i głęboko niekorzystnych konsekwencji ekonomicznych (Pietrzykowski 2020). Zwracano również uwagę, że pola transmisyjne obecnego kryzysu znacznie głębiej i w sposób bardziej bezpośredni obejmują sferę realnej gospodarki, a poprzez nią sferę finansów publicznych (CNBC 2020, Economist 2020).

Obawy te okazały się nie w pełni uzasadnione. Co prawda w większości krajów świata w drugim kwartale 2020 r. zanotowano ujemną dynamikę wzrostu gospodarczego mierzonego wskaźnikiem PKB (kwartał do kwartału), której wartość zamykała się w przedziale od –20,4% w przypadku Wielkiej Brytanii do –0,1% w przypadku Hongkongu (wartość dla Polski wynosiła –8,9%). Jednakże głębokość i trwałość recesji okazały się mniej pesymistyczne od wcześniejszych zapowiedzi. Według prognoz Komisji Europejskiej PKB strefy euro spadło o 6,8% w 2020 r., ale już w 2021 r. wzrosło o 3,8% i taki poziom wzrostu ma również utrzymać się w 2022 r. W roku 2021 straty mają odrabiać wszystkie gospodarki Wspólnoty. Najszybciej proces ten ma zachodzić w Polsce, Irlandii, Luksemburgu oraz na Litwie. W przypadku Polski dynamika wzrostu PKB przybiera historycznie niespotykane wartości. W II kwartale 2021 r. wzrost gospodarczy Polski wyniósł 10,9% rok do roku i był wyższy o 1,9% w stosunku do poprzedniego kwartału. Przed pandemią tylko w Chinach obserwowano wzrosty gospodarki o tak wysokiej dynamice. W konsekwencji można przyjąć, że polska gospodarka nadrobiła już straty pandemii. Na świecie podobnym stanem może się pochwalić niewiele krajów z Chinami na czele, w Europie – poza Polską – podobne sukcesy zanotuje prawdopodobnie

tylko Irlandia (Business Insider 2021). Trzeba jednak pamiętać, że w okresie historycznie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce notuje się równoległe historycznie wysoką inflację, która w lipcu 2021 r. przekroczyła 5% i jest najwyższa od dekady. Póki towarzyszy jej wysoka dynamika wzrostu gospodarczego, nie stanowi ona zagrożenia dla stabilności gospodarki, osłabiając jednak w coraz większym stopniu efekty rozwojowe. Jej poziom i zmiany wymagają stałego monitoringu, w tym oceny czynników ją kształtujących, w których dotychczas, jak uważa Narodowy Bank Polski, przeważają uwarunkowania zewnętrzne nad konsekwencjami wewnętrznej polityki gospodarczej. Wymagają one też podejmowania działań osłonowych, które niestety wydają się być bardzo spóźnione.

Niezależnie od zarysowanych trendów zmian makroekonomicznych, których długookresowe następstwa trudno jednoznacznie ocenić, szczególnie ważna staje się odpowiedź na pytanie o konsekwencje społeczno-ekonomiczne kryzysu COVID-19 dla trendów mikroekonomicznych w poszczególnych terytoriach, dla poszczególnych branż, sektorów oraz lokalnych rynków pracy. Z pewnością ich następstwa zmieniają cechy kapitału terytorialnego danych obszarów, a w konsekwencji wpływają na wielkość i charakter różnicowań przestrzennych rozwoju. Prowadziło to do weryfikacji aktualnego ukierunkowania polityki spójności (Position Statements... 2020b), krajowej polityki regionalnej i realizowanych lokalnie polityk rozwoju. Polityka spójności z pewnością ma potencjał łagodzenia sytuacji kryzysowych. Dowodem jest wykorzystanie jej instrumentów podczas np. „powodzi tysiąclecia” w Polsce (1997), kryzysu migracyjnego w Europie (2014–2015) czy też trzęsienia ziemi w środkowych Włoszech (2009 i 2016). Przykłady te pokazują, że może ona szybko reagować na sytuacje nadzwyczajne. Należy jednak pamiętać, że jej nadrzędnym zadaniem jest osiągnięcie w horyzoncie długookresowym poprawy spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej UE. Każdy kryzys powinien być zauważany przez polityki wspólnotowe, ale nie powinien ich modyfikować w sposób nieprzemyślany i instrumentalny. Każda polityka UE, w tym polityka spójności, powinna konsekwentnie realizować swoje cele długookresowe, dostosowując się elastycznie do bieżących uwarunkowań i potrzeb, w tym wzmacniania skuteczności instrumentów uruchamianych w formie interwencji celowej ukierunkowanej bezpośrednio na przyczyny i konsekwencje danego kryzysu.

Polityka spójności w procesie przemian polityk unijnych w odpowiedzi na pandemię COVID-19

Pierwszą reakcją UE na Czarnego Łabędzia pandemii COVID-19 były bieżące decyzje zmierzające do zwiększenia elastyczności w stosowaniu polityk wspólnotowych perspektywy 2014–2020 w kierunku bezpośredniego łagodzenia pierwszych skutków społeczno-ekonomicznych nowego kryzysu. Dotyczyło to m.in. polityki spójności, z której budżetu 2014–2020 w trybie natychmiastowym przeznaczono 54 mld euro na doraźną pomoc regionom państw członkowskich mającą stanowić odpowiedź na nowe wyzwania związane z konsekwencjami pandemii, w tym zakupy środków ochrony osobistej dla służby zdrowia, wzmocnienie

ochrony stanowisk pracy oraz krótkookresowe kryzysowe zatrudnienie osób tracących pracę. Dodatkowo Parlament Europejski i Rada z dniem 1 kwietnia 2020 r. wprowadziły zmiany w obowiązujących regulacjach unijnych, które pozwalały szybko udostępnić środki z budżetu Wspólnoty na walkę z kryzysem wywołanym koronawirusem (Dziennik Urzędowy UE L99 2020)¹. Nowe regulacje zwiększyły elastyczność wykorzystania funduszy strukturalnych, co pozwalało państwom członkowskim na przekazywanie środków między różnymi funduszami i regionami w celu zaspokojenia ich potrzeb w zakresie łagodzenia społecznych i gospodarczych szkód wywołanych pandemią. Państwa członkowskie mogły również wnioskować o dofinansowanie z budżetu UE do 100% na inicjatywy dotyczące skutków epidemii COVID-19. Podjęto również decyzję o zastosowaniu pełnej elastyczności unijnych przepisów podatkowych, aby pomóc władzom państw członkowskich wzmocnić wsparcie systemów opieki zdrowotnej i przedsiębiorstw oraz utrzymać zatrudnienie w czasie kryzysu. Wszystkie te działania zwiększały możliwości wykorzystania interwencji polityki spójności w ograniczaniu negatywnych następstw kryzysu.

Skala wyzwań szybko okazała się historycznie niespotykana, a doraźne działania daleko niewystarczające. Stało się oczywiste, że większe wyzwania muszą być pokonywane przy zaangażowaniu większych środków oraz pełnej koordynacji wszystkich polityk wspólnotowych. 24 kwietnia 2020 r. przywódcy państw członkowskich uzgodnili pakiet 540 mld euro, który został przeznaczony na działania związane z czterema priorytetami: (1) ograniczeniem rozprzestrzeniania się wirusa, (2) zapewnieniem zaopatrzenia w sprzęt medyczny, (3) promowaniem badań nad terapiami i szczepionkami oraz (4) wspieraniem miejsc pracy, przedsiębiorstw i gospodarki. Pakiet finansowano z trzech źródeł:

- 100 mld euro – fundusz wsparcia mającego na celu ograniczenie ryzyka bezrobocia w sytuacji kryzysowej (SURE),
- 200 mld euro – paneuropejski fundusz gwarancyjny dla pożyczek dla przedsiębiorstw (Europejski Bank Inwestycyjny),
- 240 mld euro – fundusz wsparcia wobec kryzysu pandemicznego dla państw członkowskich (Europejski Mechanizm Stabilności).

Wymienione decyzje stanowiły pierwszy element większego planu (The Recovery Plan For Europe), który zmierza do zwiększenia nakładów budżetu wspólnotowego zarówno na działania mające na celu natychmiastową naprawę szkód gospodarczych i społecznych wyrządzonych przez pandemię koronawirusa, jak i zapewnienia możliwości podjęcia inwestycji prowadzących do

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/461 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 w celu zapewnienia pomocy finansowej państwom członkowskim i państwom prowadzącym negocjacje w sprawie przystąpienia do Unii znacząco dotkniętym w związku z poważnym stanem zagrożenia zdrowia publicznego.

długookresowego ożywienia gospodarczego (The EU Budget... 2020). Obok wskazanych nakładów jego realizacja ma być finansowana przez wieloletnie ramy finansowe Wspólnoty 2021–2027 (ok. 1100 mld euro) oraz tymczasowe specjalne wzmocnienie tego budżetu NextGenerationEU (ok. 750 mld euro), które ma być ukierunkowane na inwestycje w zieloną, cyfrową i odporną Europę. Wymaga to zmiany architektury polityk wspólnotowych i włączenia nowych działań w ramy wstępnie określonych założeń polityki spójności 2021–2027, interwencji the Just Transition Mechanism, przy wykorzystaniu koordynującej roli European Semester oraz Europejskiej Polityki Rolnej na rzecz tworzenia warunków dla osiągnięcia założeń European Green Deal. Nadrzędnym celem podejmowanych działań jest zapewnienie warunków dla wzrostu nakładów inwestycyjnych. Komisja Europejska szacuje, że w latach 2020–2021 wymienione nakłady muszą osiągnąć co najmniej 1500 mld euro, aby doprowadzić do zakładanego poziomu ożywienia gospodarczego. Szczególne znaczenie w realizacji zaplanowanych działań będą miały Recovery and Resilience Facility, który mają pomóc wyjść krajom członkowskim ze stanu kryzysu wywołanego pandemią za pomocą grantów i pożyczek, oraz REACT-EU stanowiący specjalny instrument wzmocnienia polityki spójności jako podstawowego narzędzia w dążeniu do bardziej zielonej i bardziej cyfrowej Europy, dzięki elastycznemu systemowi grantów dostępnych bezpośrednio dla samorządów i przedsiębiorców. Nie bez znaczenia jest również konieczności zaangażowania nauki w walkę z konsekwencjami kryzysu i poszerzenia aktywności państw członkowskich w zakresie realizacji zintegrowanych programów rozwoju badań nad lekami oraz ochroną zdrowia. Potrzebą chwili staje się uruchomienie sprawnego instrumentarium elastycznych narzędzi interwencji kryzysowej. Mają go tworzyć Solidarity and Emergency Aid Reserve – stanowiący finansowe zaplecze szybkiego reagowania na doraźne potrzeby (roczny budżet ok. 3 mld euro), Solidarity Fund – stanowiący źródło finansowania działań uruchamianych w odpowiedzi na potrzeby łagodzenia katastrof naturalnych (roczny budżet ok. 1 mld euro) oraz European Globalisation Adjustment Fund – będący finansowym instrumentem wsparcia w przypadku zwolnień grupowych powyżej 250 pracowników (roczny budżet ok. 386 mln euro). Rada Europejska potwierdziła zmiany w budżecie 2014–2020 oraz przyjęła założenia budżetu 2021–2027 na swoim szczycie 17–21 lipca 2020 r. Ostateczne zaakceptowanie nowej perspektywy finansowej UE ukierunkowanej na skuteczną walkę z konsekwencjami pandemii COVID-19 miało miejsce na szczycie Rady Europejskiej 10 grudnia 2020 r.²

Nowy wieloletni budżet Wspólnoty w połączeniu z NextGenerationEU, tworzącym tymczasowy instrument pobudzający ożywienie gospodarki, jest największym pakietem środków finansowych, jaki został dotychczas sfinansowany z unijnego budżetu. Łączna kwota ponad 1,8 bln euro ma pomóc odbudować gospodarkę Europy po kryzysie wywołanym COVID-19. Nowa Europa wzmocniona dzięki tej pomocy ma być bardziej przyjazna dla środowiska, bardziej cyfrowa i odporniejsza na kolejne kryzysy. NextGenerationEU ma pomóc naprawić

² 17 grudnia 2020 r. Rada przyjęła rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe UE na okres 2021–2027. Wcześniej zgodę wyraził Parlament Europejski.

bezpośrednie szkody gospodarcze i społeczne spowodowane pandemią koronawirusa. Jego struktura opiera się na trzech elementach, takich jak:

- Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, będący najważniejszym składnikiem NextGenerationEU, zwany też Funduszem Odbudowy UE. Jego budżet wynosi 672,5 mld euro w formie pożyczek i dotacji, które przeznacza się na wsparcie reform i inwestycji podejmowanych przez państwa członkowskie. Nadrzędnym celem tych działań jest złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz wzmocnienie europejskiej gospodarki i społeczeństwa w celu zapewnienia warunków dla bardziej zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, odpornego i lepiej przygotowanego na wyzwania i możliwości związane z transformacją ekologiczną i cyfrową. Warunkiem dostępu do środków Funduszu Odbudowy jest opracowanie przez państwo członkowskie krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności, który musi zostać zaakceptowany przez Komisję Europejską,
- REACT-EU – Wsparcie na rzecz Odbudowy Służącej Spójności oraz Terytoriom Europy. NextGenerationEU obejmuje również 47,5 mld euro na nową inicjatywę REACT-EU. Jest ona kontynuacją i wzmocnieniem dla doraźnych działań podjętych na wiosnę 2020 r., tworząc zaplecze finansowe dla instrumentów reagowania kryzysowego uruchamianych dla bezpośredniej walki z konsekwencjami pandemii COVID-19. Narzędzie to ma również wspierać długookresową odporność gospodarki państw członkowskich budowaną na wzmacnianiu jej aspektów ekologicznych i cyfrowych. Fundusze tej inicjatywy zostaną udostępnione poprzez zwiększenie budżetów:
 - Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR),
 - Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS),
 - Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)w latach 2021–2022, stanowiąc uzupełnienie środków nadal dostępnych w ramach programów na lata 2014–2020 oraz będąc dodatkową pulą środków do alokacji na lata 2021–2027.
- Wsparcie innych wspólnotowych programów lub funduszy: Horyzont 2020 (5 mld euro), InvestEU (5,6 mld euro), programy rozwoju obszarów wiejskich (7,5 mld euro), RescEU (1,9 mld euro) czy Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) (10 mld euro). Ważnym elementem NextGenerationEU jest również wsparcie w łącznej kwocie 30,0 mld euro innych wspólnotowych programów i funduszy w celu ich wzmocnienia oraz poprawy zintegrowanego oddziaływania budującego trwałą i długookresową odporność gospodarki i społeczeństwa Wspólnoty w warunkach kolejnych kryzysów.

Wykorzystanie tak złożonego systemu instrumentów interwencyjnych będzie prawdziwym wyzwaniem wymagającym przyjęcia skutecznego paradygmatu postępowania oraz nadrzędnych priorytetów tworzących warunki do skutecznej i efektywnej koordynacji działań. Ważne wskazówki w tym zakresie zawarto w Agendzie Terytorialnej 2030 (2020), przyjętej na nieformalnym spotkaniu ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, rozwój terytorialny lub spójność terytorialną w grudniu 2020 r. W dokumencie tym podkreślono, że nadrzędnym celem interwencji rozwojowej Wspólnoty jest ograniczenie nierówności,

które uniemożliwiają państwom, regionom i gminom urzeczywistnienie ich pełnego potencjału. Pandemia COVID-19 i jej następstwa wykazują istotne różnicowania przestrzenne wynikające z różnych uwarunkowań lokalnych. Uzasadnia to wzmocnienie jako podstawowego i nadrzędnego paradygmatu w polityce spójności podejścia zorientowanego terytorialnie (*place-based policy*). Faktyczna i oparta na obiektywnej diagnozie terytorializacja działań interwencyjnych staje się w nowych okolicznościach warunkiem brzegowym, którego nieuwzględnienie będzie prowadziło do ograniczenia efektów podejmowanych działań. Za nadrzędne dla rozwoju UE i jej terytoriów przyjmuje się dwa cele: Sprawiedliwa Europa i Zielona Europa. W priorytetach dotyczących Sprawiedliwej Europy kładzie się nacisk na wkład wymiaru terytorialnego i planowania przestrzennego w realizację głównych priorytetów polityki Wspólnoty związanych z: dążeniem do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, europejskim filarem praw socjalnych, Europą bliższą obywatelom, działaniami sprzyjającymi włączeniu społecznemu, zrównoważonym i zintegrowanym rozwojem obszarów, sprawiedliwą transformacją i integracją terytorialną w Europie. W ramach priorytetów Zielonej Europy podkreśla się wymiar terytorialny i wkład planowania przestrzennego w główne priorytety polityki UE, takie jak: cele zrównoważonego rozwoju ONZ, konwencja o różnorodności biologicznej, Europejski Zielony Ład, porozumienie paryskie, unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, europejska konwencja krajobrazowa i strategia leśna. Inne istotne priorytety dotyczą Europy na miarę ery cyfrowej, mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju i w pełni zintegrowanej europejskiej sieci transportowej, przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym w Europie oraz stosowania podejścia ekosystemowego.

Przyjęty katalog celów i priorytetów działań jest bardzo szeroki i pozwala każdemu państwu członkowskiemu, w tym Polsce, w pełni wykorzystać, historyczną co do wartości, europejską pomoc publiczną zgodnie z potrzebami rozwojowymi danego państwa i jego regionów. Rosnący jednak poziom skomplikowania mechanizmów i instrumentów będzie stanowił poważny test sprawności instytucjonalnej na każdym poziomie przestrzennym programowania i realizacji polityki spójności. Otwarta pozostaje też odpowiedź na pytanie o rolę polityki spójności w nowym okresie programowania polityk wspólnotowych. Jej zauważalna marginalizacja w obliczu walki z konsekwencjami kryzysu pandemii COVID-19 może być poważnym błędem niosącym za sobą długofalowe negatywne konsekwencje.

Wyzwania polskiej polityki regionalnej w okresie po pandemii COVID-19

Wyzwania polskiej polityki regionalnej w okresie po pandemii COVID-19 można podzielić na dwie zasadnicze grupy: zewnętrzne i wewnętrzne.

Wśród wyzwań zewnętrznych za główne uznać należy rosnące skomplikowanie procesu programowania i realizacji działań interwencyjnych w ramach wieloletnich ram finansowych przygotowanych na lata 2021–2027, którym towarzyszy specjalny unijny instrument odbudowy NextGenerationEU przewidujący wykorzystanie zarówno pomocy bezzwrotnej, jak i instrumentów zwrotnych.

Efektywne wykorzystanie zaplanowanego wsparcia wymaga przemyślanej koordynacji sprzyjającej powstawaniu synergii wzmacniającej jakość i zwiększającej trwałość uzyskiwanych rezultatów. Niezbędne jest również zapewnienie środków na pokrycie wkładu własnego lub spłatę zobowiązań zwrotnych, bez których część potencjalnych beneficjentów będzie zmuszona do odstąpienia od przygotowywania aplikacji projektowych i zaniechania realizacji inwestycji. Niestety obserwowanemu wzrostowi nakładów na działania interwencyjne finansowanych z europejskich środków publicznych towarzyszy zmniejszenie zainteresowania na poziomie unijnym problematyką rozwoju regionalnego i spójności terytorialnej przy zauważalnych tendencjach do centralizacji zarządzania, które osłabiają pozycję regionów i samorządów lokalnych. Wynika to z jednej strony z negatywnej oceny efektywności dotychczasowych działań polityki spójności (Fiaschi i in. 2017), a z drugiej strony z koncentracji uwagi na politykach uważanych obecnie za bardziej istotne dla rozwoju Wspólnoty, a dotyczących zmian klimatu, dekarbonizacji i sprawiedliwej transformacji, cyfryzacji, czy też narastających problemów społecznych. Niestety, pomimo wielu opracowań przygotowywanych przez Komisję Europejską i środowisko naukowe podkreślających znaczenie wymiaru terytorialnego dla skutecznego ich prowadzenia (Bachtler i in. 2019), w opiniach decydentów rozwiązywanie tych problemów może być realizowane aprestycznie.

Wśród uwarunkowań wewnętrznych tworzeniu właściwych warunków dla programowania i realizacji polityki regionalnej z pewnością nie sprzyjają ograniczone co do zakresu zmiany legislacyjne, które dodatkowo niekorzystnie wpisały się w harmonogram zmian dokumentów strategiczno-programowych. Obowiązująca od listopada 2020 r., a przygotowana przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1378) jest na pewno potrzebną regulacją wprowadzającą w Polsce podstawy zintegrowanego planowania rozwoju. Niestety jej zakres oraz sposób wdrożenia trzeba ocenić krytycznie. Po pierwsze trudno zaakceptować asymetrię proponowanych rozwiązań koncentrujących się na sferze planowania strategicznego przy jednoczesnym pozostawieniu bez zmian bardzo niedoskonałej sfery planowania przestrzennego (Kowalewski i in. 2018), a nawet jej osłabieniu poprzez zniesienie obowiązywania na poziomie krajowym Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Asymetria regulacji jest konsekwencją trwającego wiele lat, nieuzasadnionego merytorycznie, nieefektywnego i sprzecznego z ideą zintegrowanego planowania rozwoju, rozdziału kompetencji polskiej administracji rządowej dotyczących planowania strategicznego i planowania przestrzennego między dwa ministerstwa. Po drugie wprowadzenie omawianych zmian legislacyjnych po rozpoczęciu przez samorządy regionalne procesu aktualizacji strategii rozwoju województw przygotowywanych pod potrzeby wyzwań kolejnej dekady i kolejnego okresu programowania budżetu unijnego z pewnością wpływa na konieczność przeprowadzenia wymuszonej i doraźnej aktualizacji tych dokumentów, co nie poprawia warunków dla realizacji przemyślanej i opartej na faktach polityki regionalnej w Polsce. Sytuacji nie ułatwia fakt, że dwa polskie regiony: Dolny

Śląsk i Wielkopolska, przeszły do grupy regionów przejściowych, co w nowym budżecie 2021–2027 UE ograniczy dla nich wielkość alokacji i zwiększy potrzeby związane z koniecznością pokrycia większego wkładu własnego, co zasadniczo zmieni dotychczasowe uwarunkowania programowania i realizacji polityki regionalnej³. Dodatkowe wyzwanie stanowi fakt, że proces przygotowywania krajowych polityk, w tym polityki regionalnej, do uczestnictwa w nowym okresie programowania polityk wspólnotowych 2021–2027 nie przebiega bez zakłóceń. Opracowany zgodnie z unijnymi wytycznymi przez polski rząd i przyjęty na posiedzeniu 30 kwietnia 2021 r. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021) (KPO) do września 2021 r. nie doczekał się akceptacji ze strony Komisji Europejskiej. Niezależnie od ostatecznych decyzji duży niedosyt budzi wymiar terytorialny zaplanowanych w tym dokumencie działań (Szlachta, Nowak 2021). Za niewystarczające uznać należy bardzo ogólne założenia dotyczące komplementarności działań polityki spójności z przyjętym w KPO ukierunkowaniem interwencji, jakie zawarto w Projekcie Umowy Partnerstwa dla Realizacji Polityki Spójności 2021–2027 w Polsce (2021) (Umowa Partnerstwa). Dodatkowe wyzwanie wiąże się z faktem, że budżet KPO oraz Umowy Partnerstwa mają stanowić zasadnicze źródło finansowania wielu działań sygnalizowanych w ramach tzw. Polskiego Ładu⁴, który poprzez zapowiadane reformy ekonomiczno-społeczne oraz uruchomienie znacznych nakładów finansowych stać się ma podstawą tworzenia nowych, lepszych perspektyw rozwojowych Polski⁵. Ze względu na brak uszczegółowień trudno obiektywnie ocenić ich realność i przyszłe konsekwencje. Część z nich należy uznać za potencjalnie ważne w kształtowaniu konwergencji społeczno-ekonomicznej na różnych poziomach przestrzennych. O ostatecznej ich skuteczności decydować będzie możliwość ich wdrożenia warunkowana uzyskaniem dostępu do źródeł finansowania oraz sposób ich implementacji.

Przedstawiony katalog wyzwań, przed którymi staje polska polityka regionalna, z pewnością nie jest kompletny. Wskazuje on jednak na ważne prawidłowości, które pozwalają sformułować rekomendacje dla programowania i realizacji polskiej polityki regionalnej w okresie po pandemii COVID-19. Z pewnością

³ Dzięki przeprowadzonemu w 2018 r. podziałowi Mazowsza na dwie jednostki statystyczne NUTS 2, region warszawski stołeczny trafił do regionów lepiej rozwiniętych, a region mazowiecki regionalny do regionów słabiej rozwiniętych. Podział ten nie zmienia podziału administracyjnego Polski na 16 województw i ograniczając alokację dla obszaru funkcjonalnego Warszawy, zwiększa ją dla znacznej liczby jednostek województwa mazowieckiego.

⁴ Po kilku zmianach terminu do prezentacji założeń programu (bez udostępnienia treści tego dokumentu) doszło ostatecznie 15 maja 2021 r. podczas konwencji politycznej koalicji rządzącej Zjednoczonej Prawicy, czyli trzech ugrupowań politycznych Prawa i Sprawiedliwości, Porozumienia Jarosława Gowina oraz Solidarnej Polski. Program został zaprezentowany pod inną od pierwotnej (Polski Nowy Ład) nazwą „Polski Ład”. Niestety należy uznać go za program polityczny koncentrujący się na sposobach wydatkowania środków publicznych, a nie program rozwoju określający sposoby budowania dochodów i możliwości ich redystrybucji wpisujący się w system dokumentów strategiczno-programowych na poziomie krajowym przewidzianych w zmienionej ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁵ W tym miejscu należy podkreślić, że Polsce ze wszystkich źródeł, tj. wieloletnich ram finansowych UE 2021–2027 oraz NextGenerationEU, ma przypaść około 136,4 mld euro dotacji i ok. 34,2 mld euro pożyczek, co stanowi blisko 770 mld złotych.

skuteczność i efektywność wykorzystania historycznej co do wartości alokacji europejskich środków publicznych warunkowana jest pełnym zastosowaniem podejścia zorientowanego terytorialnie. Faktyczna, a nie fikcyjna terytorializacja działań (*territory matters*), opierająca się na wynikach rzetelnie przeprowadzonych diagnoz (*evidence-based policy*) powinna stać się powszechną praktyką polskiej polityki regionalnej. Tylko obiektywne rozpoznanie charakteru kapitału terytorialnego, w tym jego wrażliwości i odporności na zjawiska kryzysowe, pozwala na efektywne programowanie działań ograniczających bariery i wzmacniających potencjały lokalne. Operacjonalizacja tak sformułowanych założeń wymaga decentralizacji kompetencji i środków, zapewniając możliwość podejmowania decyzji i finansowania ich realizacji na tym samym poziomie przestrzennym, na którym identyfikuje się specyficzne i zróżnicowane przestrzennie cechy kapitału terytorialnego warunkowanego czynnikami rozwoju danego obszaru oraz zakresem ich zmian, jakie zaszły w konsekwencji oddziaływania pandemii COVID-19. Wymaga to wzmocnienia samorządu terytorialnego, który został wyjątkowo doświadczony konsekwencjami kryzysu COVID-19. W tym miejscu należy zgodzić się w pełni z autorami Raportu Samorząd... (2020: 63) „...samorząd terytorialny jest gwarantem demokracji i stanowi podstawę skutecznego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Prowadzi politykę rozwojową uwzględniającą lokalne uwarunkowania. Znaczenie samorządu wzrasta w czasach kryzysu, a konsekwencje pandemii COVID-19 z pełną mocą pokazały jego fundamentalną rolę dla tworzenia bezpiecznych i efektywnych warunków dla życia i pracy mieszkańców. Dlatego też powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner, a nie petent...”. Wzmocnienie pozycji samorządu terytorialnego w ramach budowania realnego partnerstwa w programowaniu i realizacji polityki regionalnej w Polsce staje się warunkiem efektywnej i skutecznej poprawy spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej w paradygmacie polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie oraz odpowiadającej na współczesne wyzwania i szoki rozwojowe.

Literatura

- Agenda Terytorialna 2030. Przyszłość dla wszystkich obszarów. Nieformalne spotkanie ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, rozwój terytorialny lub spójność terytorialną. 1 grudnia 2020 r., Niemcy.
- Bachtler J., Oliveira Martins J., Wostner P., Zuber P. 2019. Towards Cohesion Policy 4.0. Regional Studies Policy Impact Books. Taylor and Francis, Oxon.
- Brzeski C., Smith J. 2020. Four scenarios for the global economy after Covid-19. ING Economic and Financial Analysis (<https://think.ing.com/articles/four-scenarios-for-the-global-economy-after-covid-19/>; dostęp: 23.08.2021).
- Business Insider. 2021. Jest rekord. Polski PKB jeszcze nigdy nie rósł tak szybko (<https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/pkb-polski-w-ii-kw-2021-padl-historyczny-rekord/60gflcv>; dostęp: 23.08.2021).
- CNBC. 2020. Goldman says downturn will be 4 times worse than housing crisis, then an 'unprecedented' recovery (<https://www.cnbc.com/2020/04/14/goldman-downturn-will-be-four-times-worse-than-the-financial-crisis.html>; dostęp: 23.08.2021).
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L99. Rocznik 63, 31 marca 2020, Bruksela.

- Economist. 2020. The pandemic has sent public debt rocketing across the world (<https://www.economist.com/graphic-detail/2020/05/05/the-pandemic-has-sent-public-debt-rocketing-across-the-world>; dostęp: 4.06.2020).
- Fiaschi D., Lavezzi A.M., Parenti A. 2018. Does EU cohesion policy work? Theory and evidence. *Journal of Regional Science*, 58: 386–423.
- García-Herrero A., Ribakova E. 2020. COVID-19's reality shock for external-funding dependent emerging economies. *Policy Contribution*.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. 2018. *Studia nad chaosem przestrzennym*. Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 182.
- Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. 2021. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- Pietrzykowski M. 2020. Luzowanie ilościowe jako narzędzia łagodzenia skutków kryzysu SARS COVID-19. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu (maszynopis).
- Position Statements on the Role of EU Cohesion Policy to Face the Coronavirus/COVID-19 Crisis. Research Network on EU Cohesion Policy (CPnet). 2020b (<https://www.regionalstudies.org/news/cohesionpolicy-for-coronavirus-and-beyond/>; dostęp: 4.06.2020).
- Projekt Umowy Partnerstwa dla Realizacji Polityki Spójności 2021–2027 w Polsce. 2021. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- Raport Samorząd. Pomiędzy nadzwyczajnymi zadaniami a ograniczonymi możliwościami – samorząd terytorialny w czasie pandemii. 2020. M. Bazylak, P. Churski, A. Dawydzik, R. Dutkiewicz, J. Erbel, J. Hausner, A. Koryta, G. Kubalski, M. Kudłacz, A. Łoś, K. Szałucki, B. Węgrzyn, M. Wolański, I. Zachariasz. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Open Eyes Economy Summit, Kraków.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa). *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 99/5, 31.3.2020.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/461 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1024/2002 w celu zapewnienia pomocy finansowej państwom członkowskim i państwom prowadzącym negocjacje w sprawie przystąpienia do Unii znacząco dotkniętym w związku z poważnym stanem zagrożenia zdrowia publicznego. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 99/9, 31.03.2020.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. PE-CONS 75/2020, 10 lutego 2021, Bruksela.
- Szlachta J., Nowak M.J. 2021. Europeizacja polityki przestrzennej Polski w konsekwencji postanowień Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) 2021–2026. *Reflection Papers 3 KPZK PAN*.
- Taleb N.N. 2008. *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Penguin Books, New York (revised edition).
- Taleb N.N. 2015. *Antykruchość. O rzeczach, którym służą wstrząsy*. Seria: *Biznes Horyzonty*. Wydawnictwo Kurhaus Publishing, Warszawa.
- The EU Budget Powering. The Recovery Plan for Europe. European Commission. 2020 European Union, Brussels.
- Thorpe J., Loughridge J., Picton M. 2020. The possible economic consequences of a novel coronavirus (COVID-19) pandemic. *Australia Matters*, March 2020, PricewaterhouseCoopers.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 1378).