



**Stanowisko Zarządu
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dn. 26 marca 2021 r.**

w sprawie: **projektu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO)**

Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w swoim stanowisku z dn. 26 lutego 2021 r. akcentował potrzebę szerszego włączenia samorządów lokalnych w tworzenie projektu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO), jako istotnego instrumentu służącego naprawie szkód społecznych i gospodarczych spowodowanych pandemią koronawirusa, zwiększeniu odporności gospodarek państw członkowskich UE oraz przygotowaniu na przyszłe nieprzewidzenie okoliczności kryzysowe. W tym samym dniu po raz pierwszy upubliczniono projekt dokumentu KPO w ramach tzw. konsultacji społecznych. Niniejszym przedstawiamy uwagi gmin i powiatów członkowskich zrzeszonych w naszym Związku, odnoszące się do wybranych fragmentów dokumentu, a niekiedy również do jego całości.

Niewątpliwie KPO ma szansę odegrać olbrzymią rolę w odbudowie polskiej gospodarki po trudnym okresie kryzysu, ale również istotnym jej wzmocnieniu oraz lepszym dostosowaniu do nowych - popandemicznych uwarunkowań. W zaprezentowanym projekcie KPO naszym zdaniem, obok wielu cennych elementów i bezdyskusyjnych priorytetów, tj. m.in. zwiększenia produktywności gospodarki, zdolnej do tworzenia wysokiej jakości, bardziej dostępnych miejsc pracy, wyższej jakości i lepszego dostępu do usług zdrowotnych, przyspieszenia rozwoju gospodarki niskoemisyjnej o obiegu zamkniętym, a także rozwoju opartego w większym stopniu na wykorzystaniu rozwiązań cyfrowych, brakuje rozwiązań dla pewnej grupy istotnych problemów, które mogłyby zgłosić samorządy lokalne już na etapie tworzenia aktualnego projektu Planu, gdyby zostały one w sposób bardziej aktywny włączone do procesu jego powstawania. Problemy te mogą w mniej lub bardziej istotny sposób wpłynąć na rzeczywiste efekty wdrożenia Planu.

W projekcie dokumentu KPO udostępnionego w ramach konsultacji społecznych brakuje przede wszystkim adekwatnych do skali potrzeb działań wspierających branże, które najbardziej ucierpiały w skutek pandemii, w tym: dla gastronomii, turystyki, rzemiosła i drobnego handlu detalicznego. Plan nie zakłada wystarczającego wsparcia dla osób, które borykają się z problemami zdrowotnymi po przejściu choroby COVID 19 – dla których naturalnym wydawałoby się tworzenie programów rehabilitacyjnych i finansowanie ich właśnie ze środków Planu. Szczególnie istotne jest to dla osób w wieku produkcyjnym, które w wyniku skutków przebytej choroby nie mogą podjąć się dalszej pracy. W obszarze edukacji w projekcie dokumentu zakłada się jedynie wsparcie szkolnictwa zawodowego i cyfryzację szkół, natomiast brakuje działań, które by przewidywały wsparcie psychologiczne dla uczniów wszystkich poziomów edukacji oraz niwelowanie braków edukacyjnych, które powstały w wyniku zdalnej nauki w okresie ostatniego roku. Jako pewną słabość Planu odczytujemy brak programu kształcenia nauczycieli w zakresie umiejętności miękkich związanych z motywacją uczniów do nauki zdalnej i nowych form nauczania oraz programów rozwijających miękkie umiejętności uczniów. Zaplanowane działania w obszarze edukacji są zatem naszym zdaniem bardziej ugruntowaniem stanu obecnego, bez istotnego wpływu na dalszy rozwój czy też rozwiązanie powstałych problemów w tym obszarze w okresie pandemii.

W projekcie KPO podkreślono rolę cyberbezpieczeństwa jako niezbędnego elementu dla rozwoju społeczeństwa cyfrowego. Finansowanie w tym zakresie przewidziano jednak tylko bezpośrednio na poziomie krajowym, na realizację inwestycji w zakresie oprogramowania, urządzeń i infrastruktury towarzyszącej służących cyberbezpieczeństwu przesyłu i gromadzenia danych. Nie ulega wątpliwości, że przedstawione w KPO działania są niezwykle istotne. Jednak dla zapewnienia dojrzałości e-usług świadczonych na poziomie lokalnym lub regionalnym konieczne jest zapewnienie finansowania także dla innych beneficjentów, w tym samorządów terytorialnych. Przykładowo cyfryzacja procesu budowlanego, w tym stworzenie platformy do wymiany danych, przede wszystkim musi uwzględnić przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do prowadzenia baz danych przestrzennych, w szczególności w zakresie kompetencji cyfrowych pracowników. W ślad za wprowadzeniem ogólnych rozwiązań musi iść system kompleksowych szkoleń dostępnych dla wszystkich jednostek, będących uczestnikami procesu budowlanego, inicjowanych i koordynowanych przez stronę rządową. Niezbędne jest zatem wdrożenie specjalistycznych narzędzi oraz procedur, które zapewnią ciągłość działania świadczonych usług cyfrowych. Sprawna administracja, to również bezpieczna administracja cyfrowa w samorządach. Brak finansowania w tym obszarze może rodzić problemy w funkcjonowaniu przyjętych i planowanych e-rozwiązań. Podkreślić należy, że możliwość zapewnienia pełnego cyberbezpieczeństwa wymaga wdrożenia rozwiązań na wszystkich jego poziomach. Pojawia się więc konieczność zapewnienia wzmocnienia infrastruktury przetwarzania danych i dostarczania usług cyfrowych na poziomie ogólnokrajowym, ale także lokalnym. Każde cyfrowe przedsięwzięcie rodzi konieczność ulepszenia mechanizmów bezpieczeństwa i promocji cyberhigieny na każdym etapie przetwarzania informacji. Ponadto jest to obszar, który cały czas się rozwija, stąd na podmiotach publicznych ciąży obowiązek ciągłego testowania i dostosowywania oferowanych e-usług z uwzględnieniem bieżącego ryzyka.

W ramach wielu działań komponentu A projektu KPO „Odporność i konkurencyjność gospodarki” zaplanowano m.in. reformę planowania i zagospodarowania przestrzennego. Obecny stan prawny w obszarze planowania przestrzennego w Polsce jest od wielu lat wysoce niezadowolającym kompromisem dla wszystkich interesariuszy tego procesu. Planowanie przestrzenne nie jest odrębnym bytem materialnym ani prawnym - jest kluczowym elementem kształtowania rozwoju. Proponowane zmiany i reformy w tej istotnej dziedzinie są wysoce pożądane, ale muszą być wprowadzone rozważnie po wyprzedzającym przyjęciu w kraju dokumentu określającego diagnozę stanu przestrzeni, problemów i ich przyczyn oraz celów do osiągnięcia. Stan polskiej przestrzeni oraz zmiany jakie zaszły, w odczuciu wielu są katastrofalne, a zapaść w tym obszarze pogłębia się z każdym rokiem. Przedstawiane w projekcie KPO recepty dotyczą problemów, poprawiają wybrane elementy systemu planowania przestrzennego, jednak docelowo naszym zdaniem nie pozwolą uzyskać oczekiwanego przez wszystkich pozytywnego efektu całościowego. Założone wykonanie planów ogólnych we wszystkich gminach nie zlikwiduje problemu rozlewania się zabudowy. Zajmowanie pod zabudowę kolejnych pól i lasów ma miejsce ponieważ łatwiej jest zagospodarować dziewiczy teren o nieskomplikowanej strukturze własności niż na nowo urządzać tereny przemysłowe, obszary zdekapitalizowanej zabudowy czy o rozdrobnionej strukturze własności. Plan powinien jednoznacznie wskazywać, że będzie opłacało się wydać większe pieniądze na odzyskiwanie starych terenów, które położone są w już zurbanizowanej strukturze niż wydzielać nowe tereny na obrzeżach miast, budować do nich nową infrastrukturę i tracić połacie zielone. Gminy nie będą wycofywały się też z już raz wyznaczonych terenów inwestycyjnych, mając na uwadze to co stało się z roszczeniami odszkodowawczymi po uchyleniu istniejących w XX wieku planów ogólnych. Tylko ogórne regulacje krajowe i wzięcie przez Państwo odpowiedzialności za „odebranie” nadmiarowych terenów budowlanych mogłoby zmienić sytuację. Można posłużyć się sprawdzonymi mechanizmami ekonomicznymi, które skutecznie działają na obywateli. Niewprowadzony od

lat, a obowiązujący w innych krajach, podatek katastralny jest w stanie spowodować taką zmianę, która wymusi racjonalne podejście do przestrzeni. Odwlekanie tej decyzji może doprowadzić do bezpowrotnej utraty szansy na przywrócenia ładu przestrzennego w Polsce. Proponowany w KPO ostateczny termin wdrożenia reformy planowania przestrzennego na połowę 2026 r. uważamy za mało realny, biorąc pod uwagę skalę koniecznych działań. Wyzwanie jakim jest zmniejszenie konfliktów przestrzennych oraz ograniczenie kosztów powodowanych przez suburbanizację nie zostanie osiągnięte bez odpowiednich regulacji ustawowych, a może i konstytucyjnych. Plan w przedstawionej wersji nie wskazuje takich rozwiązań.

W projekcie KPO w bardzo silny sposób akcentuje się rozwój kolejowych przewozów towarów i transportu intermodalnego w celu zwiększenia udziału zrównoważonych środków transportu oraz zmniejszenia ich presji na środowisko. Podejmowane inwestycje będą obejmowały zarówno działania punktowe w obszarze budowy, rozbudowy i unowocześnienia terminali przeładunkowych, bocznic prowadzących do terminali i bocznic w terminalach, a także inwestycje w obszarze urządzeń wykorzystywanych do przeładunku. Realizowane działania będą skoncentrowane na terminalach drogowo-kolejowych zlokalizowanych na sieci TEN-T. Niestety w ramach tych inwestycji nie wskazuje się na możliwość budowy sprawnych i efektywnych (również środowiskowo) połączeń drogowych pomiędzy rozwijanymi terminalami drogowo-kolejowymi a systemem dróg krajowych. Zapewnienie w KPO możliwości realizacji takich inwestycji drogowych byłoby niezbędne dla uzyskania odpowiedniego efektu synergii planowanych interwencji na rzecz rozwoju systemów intermodalnego transportu. Brak w projekcie KPO wsparcia budowy takich połączeń drogowych przyczyni się do niewykorzystania w pełni podejmowanych interwencji w transport kolejowy i intermodalny.

Konstrukcja konsultowanego projektu dokumentu KPO niestety jednoznacznie wskazuje na jego mocno scentralizowany charakter, zakładający dominującą (jeśli nie monopolistyczną) rolę podmiotów rządowych (ministerstw, agencji) - jako jedynych istotnych dysponentów środków przewidzianych w programie (świadczy o tym również proponowany skład Komitetu Monitorującego KPO, który według założeń ma uwzględniać wyłącznie przedstawicieli strony rządowej - w odróżnieniu od dotychczasowej praktyki, wedle której w tego typu gremiach zasiadali również przedstawiciele organizacji samorządu terytorialnego czy też organizacji społecznych). Zupełnie pominięto fakt, iż na przestrzeni lat 2010-2019 proporcje udziałów w realizowanych inwestycjach publicznych, sektora rządowego i samorządowego rozkładały się niemal równomiernie, a udział tego ostatniego wahał się we wskazanym okresie w przedziale od 46% do 59,9%¹. Nadmieniamy, iż realizacja wielu przewidzianych działań planowana jest na obszarach jednostek samorządu terytorialnego, ale poza ich udziałem w roli beneficjentów.

Zwracamy uwagę, iż co do zasady środki z KPO powinny zostać przeznaczone na przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19 i – co istotniejsze – na finansowanie działań pozwalającym na zabezpieczenie przed przyszłymi nieprzewidzianymi okolicznościami. Z projektu KPO nie wynika w jaki sposób zaplanowane działania wpłyną na wzmocnienie odporności przed kolejnymi kryzysami. Brakuje analizy wpływu planowanych działań, co jest obowiązkowym elementem KPO. Z uwagi na brak bardzo istotnej części opracowania, tj. „oceny wpływu interwencji planu” nie jest możliwa weryfikacja zasadności podejmowanych interwencji.

¹ „Raport – inwestycje w Polsce okres: I kw. 2018 r. – IV kw. 2019 r.”, Wydział Analiz (KOT) DSR, Warszawa, 3 sierpnia 2020 r., str. 20

Naszym zdaniem Krajowy Plan Odbudowy powinien być wdrażany we wszystkich 255 miastach średnich (bez preferencji dla miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze), ponieważ skutki pandemii odczuwają wszystkie ośrodki miejskie w kraju, a miasta tracące funkcje społeczne gospodarcze uzyskują już preferencję w ramach innych programów pomocowych krajowych jak i wspólnotowych (np. Polityki Spójności gdzie preferowane są OSI wojewódzkie, obszary zmarginalizowane czy właśnie miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze).

Zaplanowana demarkacja między KPO a środkami Polityki Spójności jest naszym zdaniem w wielu obszarach niejasna, i może uniemożliwiać jednoznaczną identyfikację kwalifikowalności konkretnych inwestycji w danym instrumencie finansowym. Ponadto w zakresie bardzo kapitałochłonnych inwestycji (np. mobilność miejska, ciepłownictwo i produkcja energii itd.) postulujemy, aby wsparcie było możliwe równoległe, zarówno ze środków Funduszu Odbudowy, jak i Polityki Spójności, czy też Funduszu Sprawiedliwej Transformacji. Środki finansowe alokowane na poszczególne obszary powinny zostać ponownie zweryfikowane – gdyż niektóre obszary wydają się niedoszacowane, np. inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych, inwestycje w „zazielenianie miast” w porównaniu do innych obszarów np. cyfrowa infrastruktura szkół i e-usługi publiczne.

Wskazane naszym zdaniem byłoby uzupełnienie dokumentu KPO o tabele finansowe, zawierające podział kwot pomiędzy poszczególne komponenty, reformy i inwestycje, a także o plan finansowy, prognozujący przewidywane wydatkowanie w nadchodzących latach. Istotną informacją byłoby ponadto zestawienie kwot w odniesieniu do trybu naboru, tj. jaki procent planowanych środków jest przewidziane do rozdystrybuowania w trybie konkursowym, a jaki w pozakonkursowym. Pewnym problemem w przyszłości może okazać się aktualny brak informacji o części pożyczkowej Funduszu Odbudowy, co utrudnia rzetelne odniesienie się do kwestii ewentualnej demarkacji i zasadności ekonomicznej realizacji danego rodzaju inwestycji, tj. z części dotacyjnej bądź części pożyczkowej.

Śląski Związek Gmin i Powiatów

Piotr Kuczera
Przewodniczący Związku