

FORMULARZ INTERPELACJI/ZAPYTANIA*

Złożona w dniu: 24 października 2022 r.

przez Radną: Małgorzata Gośniowska-Kola

w sprawie: **Ekspertyzy pn. Analiza algorytmu podziału środków 2021-2027 pomiędzy regiony autorstwa prof. J. Szlachta i prof. J. Zalewski.**

Treść interpelacji/zapytania:

W ramach dostępu do informacji publicznej, wnioskuję o udostępnienie w/w Ekspertyzy oraz informację czy województwo lubuskie finansowało ekspertyzę ?

- w jakiej wysokości i na jakiej podstawie wypłacono środki finansowe?
- jeżeli ekspertyza została sfinansowana przez inny podmiot, proszę o wskazanie kto finansował i informację w jaki sposób została przekazana dla WL?

Małgorzata Gośniowska-Kola

*skreślić niewłaściwe

Zielona Góra, 04 listopada 2022 r.

DIZ.VI.0003.2.2022

**Pani
Małgorzata Gośniowska-Kola
Radna Województwa Lubuskiego**

Szanowna Pani Radna,

odpowiadając na Pani interpelację dotyczącą „*Analizy algorytmu podziału środków 2021-2027 pomiędzy regiony autorstwa prof. J. Szlachta i prof. J. Zalewski*”, uprzejmie informuję, iż wskazani eksperci przygotowali dwie, istotne dla województwa lubuskiego, analizy o podobnych ze wskazanym przez Panią tytułach.

Pierwszą z nich jest opracowanie pn. „*Analizy metody alokacji na programy regionalne/województwa w ramach polityki spójności na lata 2021-2027 - przedstawionej przez MFiPR*”, /Wrocław-Warszawa, maj 2021/, odnoszące się ogólnie do sytuacji regionów, które zostało przygotowane dla Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Województwo lubuskie nie partycypowało kosztowo w przygotowaniu niniejszej analizy, a tym samym nie jest jej właścicielem, czy współwłaścicielem.

Drugą jest „*Analiza algorytmu i metody MFiPR alokacji środków na regionalne programy operacyjne w ramach Umowy Partnerstwa 2021 – 2027 ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji województwa lubuskiego*” została zlecona ww. autorom przez Województwo Lubuskie z uwagi na potrzebę szczegółowej analizy algorytmu podziału środków w kontekście budżetu programu regionalnego 2021-2027 dla lubuskiego (jak przyjęte założenia metodologii wpłynęły na wartość alokacji dla lubuskiego). Opracowanie przekazuję w załączeniu.

Opracowanie niniejsze zostało zlecone zgodnie z § 4.10 *Zarządzenia nr 130/2020 Marszałka Województwa Lubuskiego z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze*. Ze względu na fakt, iż panowie prof. Janusz Zalewski oraz prof. Jacek Szlachta przygotowali wcześniej analogiczną analizę dla Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

(o której mowa na wstępie niniejszego pisma) oraz niekwestionowaną wiedzę i znajomość tematyki, zdecydowano o powierzeniu ww. ekspertom przygotowania przedmiotowego opracowania. Wnioski z dokumentu opracowanego dla wszystkich regionów, przygotowanej przez tych samych autorów, mogły bowiem zostać wykorzystane przy sporządzaniu pogłębionej analizy dla lubuskiego, co bez wątpienia miało wpływ na koszt oraz czas realizacji zleconego zadania.

Środki za wykonanie analizy zostały wypłacone na podstawie podpisanej umowy o dzieło nr DIZ.VI.410.1.13.2021 z dnia 29 lipca 2021 r. w łącznej wysokości 18.000 zł.

Z poważaniem

z up. Marszałka Województwa

Sylwia Pędzińska

Dyrektor Departamentu

Departament Zarządzania Regionalnym
Programem Operacyjnym

[podpisano certyfikowanym podpisem elektronicznym]

Załączniki:

1. *Analiza algorytmu i metody MFiPR alokacji środków na regionalne programy operacyjne w ramach Umowy Partnerstwa 2021 – 2027 ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji województwa lubuskiego.*

Janusz Zaleski KPZK PAN Warszawa

Jacek Szlachta Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, KPZK PAN Warszawa

Ekspertyza "Analiza algorytmu i metody MFiPR alokacji środków na regionalne programy operacyjne w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji województwa lubuskiego", Wrocław-Warszawa, lipiec-sierpień 2021

I. Wprowadzenie – skala finansowania regionów w projekcie Umowy Partnerstwa 2021-2027 i we wcześniejszych dokumentach

Zgodnie z zapisami umowy zawartej w dniu 29.07.2021r. z Urzędem Marszałkowskim Województwa Lubuskiego (dalej UMWL) zadaniem autorów tej ekspertyzy jest krytyczna analiza dokumentu „Podział alokacji na programy regionalne” przedstawionego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) 15 lutego 2021 roku jako dokument towarzyszący projektowi „Umowy Partnerstwa dla Realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce” (UP) w trakcie już trwających konsultacji społecznych projektu na poziomie regionalnym, jako dokumentu mającemu uzasadnić, wyjaśnić i uwiarygodnić tabele finansowe alokacji środków finansowych UE na regionalne programy operacyjne – patrz Tabela 5.4. Alokacje na poszczególne programy (mln euro) – str. 131-139 projektu UP datowanego styczeń 2021 roku i dokumentu „Podział alokacji na programy regionalne 2021-2027” przedstawionym w formie prezentacji na spotkaniu z zarządami województw w dniu 23 czerwca 2021 roku już po przeprowadzeniu bilateralnych spotkań bezpośrednich i zdalnych z przedstawicielami zarządów województw, w tym zdalnych spotkaniach z Panią Marszałek i przedstawicielami UMWL.

W ekspertyzie analizie zostały poddane następujące zagadnienia:

- metody alokacji środków w ramach polityki spójności stosowane przez Komisję Europejską (KE), w tym opis metody berlińskiej jako wyznaczającej alokację polityki spójności ostatnich 3 perspektyw budżetowych UE (2000-2006, 2007-2013 oraz 2014-2020) oraz propozycji na lata 2021-2027;

- szczegółowa analiza projektu MFiPR alokacji na programy regionalne w latach 2021-2027.

W części końcowej ekspertyzy przedstawiono wnioski i rekomendacje do wykorzystania w dalszej dyskusji dotyczącej zasad alokacji funduszy Unii Europejskiej prowadzonej w ramach ZWRP, a także w trakcie merytorycznego dialogu Samorządu Województwa Lubuskiego z MFiPR i Komisją Europejską.

Ekspertyza jest kontynuacją i jednocześnie rozwinięciem tekstu autorów (Zaleski, Szlachta, 2021b) przygotowanego dla Związku Województw RP i tym samym korzysta z wielu przedstawionych tam ustaleń i wniosków w zakresie algorytmu podziału 21,319 mld euro.

Unia Europejska programuje budżet, w tym alokacje funduszy europejskiej polityki spójności na rzecz krajów członkowskich w wieloletnim horyzoncie czasowym. Każda wieloletnia Perspektywa Finansowa (*Multiannual Financial Framework - MFF*) w XXI wieku dotyczyła siedmiu kolejnych lat. Jak dotąd były to trzy okresy obejmujące lata: 2000-2006, 2007-2013 oraz 2014-2020. W wyniku porozumienia pomiędzy najważniejszymi instytucjami UE, w tym z rządami państw członkowskich ustalono, że kolejna MFF będzie obejmowała lata 2021-2027. Polityka spójności jest wiodącym kierunkiem interwencji UE skupiając około 1/3 wydatków budżetowych Unii Europejskiej. Aby uporządkować cały ten skomplikowany proces zaproponowano w roku 1999 metodę berlińską, która obiektywizuje alokacje funduszy europejskiej polityki spójności na rzecz poszczególnych państw członkowskich. Wiodącą rolę

w szacowaniu alokacji ma luka w poziomie dobrobytu na poziomie obszarów typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), którymi są regiony. Unia Europejska jest szczególnie szczodra dla regionów słabo rozwiniętych, których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej wynosi poniżej 75% średniej UE.

Polska po akcesji do Unii Europejskiej, co nastąpiło 1 maja 2004 roku, stała się beneficjentem europejskiej polityki spójności. W wyniku drugiego etapu reformy ustrojowej wprowadzonej od 1 stycznia 1999 roku powołane zostały duże województwa zarządzane przez wybieralne ciała przedstawicielskie, a także dysponujące własnymi budżetami, a 16 województw stało się obszarami typu NUTS 2. Po akcesji do UE Polska zadeklarowała zainteresowanie zdecentralizowanym modelem wdrażania europejskiej polityki spójności już w latach 2004-2006. Brak dostatecznego zaufania ze strony Komisji Europejskiej co do potencjału administracyjnego Polski na poziomie krajowym i regionalnym prowadził do uruchomienia jako jednego z programów operacyjnych Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), zawierającego 16 kopert wojewódzkich. Sukces Polski, w tym także pozytywne doświadczenia wdrażania ZPORR, doprowadził do przyjęcia na lata 2007-2013 modelu różnych typów programów operacyjnych: krajowych, pomocy technicznej, współpracy transgranicznej, makroregionalnych, ale także 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. W okresie tym 28% środków europejskiej polityki spójności było zarządzane na poziomie wojewódzkim. Oznaczało to, że samorządy województw zarządzały większymi środkami niż jakikolwiek kraj członkowski Unii Europejskiej. Pozytywne oceny zdecentralizowanego modelu polityki spójności w Polsce sprawiły, że w kolejnym wieloletnim okresie programowania obejmującym lata 2014-2020 samorządy województw zarządzały około 40% alokacji funduszy europejskiej polityki spójności na rzecz Polski. Znaczenie polityki spójności UE najlepiej ilustrują dane zawarte w raportach kohezyjnych, które dokumentują udział funduszy UE w inwestycjach publicznych w Polsce wynoszący ponad 60%. Oznaczało to czwartą pozycję naszego kraju w Unii Europejskiej ze względu na udział w inwestycjach publicznych oraz pierwszą pozycję ze względu na wielkość transferów finansowych. Traktowanie doświadczeń Polski jako najlepszych praktyk w zakresie decentralizacji interwencji podejmowanej z udziałem funduszy strukturalnych (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny) prowadziły do deklaracji politycznej Rządu RP, że w latach 2021-2027 udział segmentu zarządzanego na poziomie regionalnym w ramach MFF zostanie utrzymany na poziomie 40%.

Niezbędne jest jednak zwrócenie uwagi na fakt istotnych zmian jakie dotknęły programowanie europejskiej polityki spójności na lata 2021-2027 w Polsce. Miały one charakter zarówno wewnętrzny, jak też i zewnętrzny. Sukces społeczno-gospodarczy metropolii Warszawy, dualna struktura Mazowsza, a także bardzo znaczące przekroczenie przez województwo mazowieckie indykatywnej liczby ludności zakładanej dla obszaru typu NUTS 2 doprowadziły od 1 stycznia 2018 roku do podziału tego regionu na dwa obszary typu NUTS 2: Mazowiecki Regionalny i Warszawski Stołeczny. PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej regionu warszawskiego stołecznego znacząco przekroczył średnią UE 27. Kolejne dwa województwa Polski - dolnośląskie i wielkopolskie przekroczyły poziom 75% średniej UE 27 PKB na mieszkańca, awansując do grupy regionów przejściowych. Dlatego pojawiły się analizy wskazujące, że szczodrze zasilanymi w ramach polityki spójności UE obszarami w latach 2021-2027 pozostanie tylko 14 województw (w tym lubuskie), co wpłynie na zasadnicze zmniejszenie strumienia funduszy europejskiej polityki spójności na rzecz Polski. Jak widać z tablicy 1 sukces Polski oznacza, że w latach 2004-2019 wszystkie regiony Polski zarejestrowały poprawę położenia o dwucyfrową wielkość PKB w punktach procentowych względem średniej UE.

Tabela 1. Produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w układzie obszarów poziomu NUTS 2 w Polsce, w latach 2004-2019 względem średniej UE

NUTS 2	2004	2012	2015	2016	2017	2018	2019
Warszawski Stołeczny	106	147	148	150,6	152,8	156,1	160,4
Dolnośląski	51	76	76	76,5	77,0	77,8	79,9
Wielkopolski	54	71	75	75,3	76,0	76,7	79,2
Śląski	56	71	71	71,5	72,2	73,8	74,7
Pomorski	49	66	66	66,9	67,3	69,0	71,1
Łódzki	46	62	64	64,4	64,8	66,0	68,8
Małopolski	44	59	62	62,5	63,6	65,3	66,8
Mazowiecki Regionalny	40	58	60	58,9	59,5	60,9	63,1
Zachodniopomorski	45	56	58	57,8	58,1	59,1	60,7
Lubuski	45	56	57	57,9	57,6	58,4	59,3
Kujawsko-Pomorski	44	54	56	56,3	56,4	57,7	58,1
Opolski	43	54	55	54,9	55,3	56,4	57,6
Świętokrzyski	40	50	50	49,3	49,8	51,3	52,3
Warmińsko-Mazurski	38	48	49	49,2	48,9	48,9	50,0
Podlaski	37	48	49	48,9	49,9	50,7	52,6
Podkarpacki	36	47	49	48,6	48,6	50,1	51,2
Lubelski	35	47	47	47,5	48,1	48,0	49,9
Polska	51	67	69	69,0	69,7	71,0	73,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie statystyki dotyczącej PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej GUS. Dane dla lat 2004, 2012, 2015, 2016 i 2017 dotyczą UE 28. Dane dla lat 2018 i 2019 dotyczą UE 27. Tak zwany efekt statystyczny związany z Brexitem wynosi dla Polski nieco ponad 1 punkt procentowy. Dane dla roku 2019 są wstępne, będą korygowane przez GUS i EUROSTAT, jako dane ostateczne powinny pojawić się do końca roku 2021

W roku 2020 pojawiła się w świecie globalna pandemia COVID 19, mająca charakter tzw. czarnego łabędzia (nieprzewidywalne zdarzenia zasadniczo modyfikujące kontekst rozwojowy). Wskutek tego rok 2020 charakteryzował się najgłębszym kryzysem gospodarczym w Europie zarejestrowanym po drugiej wojnie światowej. Wymusiło to zasadniczą modyfikację doktryny ekonomicznej całej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, zakładającej potrzebę zwiększenia popytu w gospodarce. Wyrazem tego było kreowanie przez UE *Recovery and Resilience Facility*, uruchamianego na podstawie Krajowych Planów Odbudowy i Odporności (KPO) jako bezzwrotne dotacje i kredyty. Polska może liczyć na bezzwrotne granty o wartości rzędu 23,1 mld euro w cenach z 2018 roku nie wymagające wkładu własnego. Jest to klasyczny instrument neokenesowski służący pobudzaniu koniunktury do zagospodarowania przez kraje członkowskie, w tym Polskę, w okresie od roku 2021 do sierpnia 2026 roku. Priorytetami Polski zawartymi w projekcie KPO są: zielona transformacja, czysty transport, nowoczesna gospodarka, zdrowie, transformacja cyfrowa, rynek pracy oraz edukacja. W projekcie dokumentu przekazanego do Komisji

Wspólnej Rządu i Samorządu znalazło się założenie, że samorzady będą beneficjentami zaledwie 20% środków bezzwrotnych KPO, a funkcje zarządzające będą skoncentrowane w administracji rządowej. Oznacza to w sumie, że w latach 2021-2027 będziemy mieli do czynienia ze znacząco większą koncentracją środków UE na poziomie centralnym niż miało to miejsce w latach 2014-2020.

Wyzwania te spowodowały zasadnicze spowolnienie prac nad dokumentami strategicznymi Polski, bowiem podstawowe regulacje prawne dotyczące polityki spójności zostały przyjęte przez UE w czerwcu-lipcu 2021 roku (w poprzednim okresie programowania był to grudzień 2013 roku). Akceptacja KPO dla Polski może nastąpić jesienią 2021 roku, a być może w tym roku uda się zakończyć prace nad Umową Partnerstwa, której poprawiona i uzupełniona o wyniki konsultacji społecznych wersja pojawiła się w obiegu samorządowym w lipcu 2021 roku (MFiPR 2021g).

II. Przegląd dotychczasowych algorytmów alokacji finansowych na regionalne programy operacyjne

W Polsce po akcesji do Unii Europejskiej mieliśmy do czynienia z dwoma pełnymi wieloletnimi perspektywami finansowymi, które obejmowały lata 2007-2013 i 2014-2020. W obydwu tych okresach występował bardzo istotny segment interwencji strukturalnej UE w Polsce zarządzany przez Urzędy Marszałkowskie. Pierwszy z nich został zaprojektowany przez minister Grażynę Gęsicką, drugi przez minister Elżbietę Bieńkowską. Doświadczenia te stanowią istotne odniesienie dla projektowania segmentu regionalnego na lata 2021-2027. Warto oczywiście zwrócić uwagę na fakt pewnej zmiany terminologicznej, bowiem w latach 2007-2013 i 2014-2020 mieliśmy do czynienia z regionalnymi programami operacyjnymi, a w latach 2021-2027 został wprowadzony z inicjatywy Komisji Europejskiej termin „Fundusze Europejskie dla Dolnośląskiego” itd. dla pozostałych piętnastu województw polskich. W ekspertyzie tej posługujemy się terminem RPO.

II.1. Algorytm minister Grażyny Gęsickiej dla RPO 2007-2013

Dzięki pozytywnej ocenie aktywności Urzędów Marszałkowskich związanych z wdrażaniem ZPORR w trzech pierwszych latach po akcesji Polska uzyskała akceptację Komisji Europejskiej dla zdecentralizowanego wdrażania znaczącej części środków polityki spójności w siedmioletnim okresie programowania 2007-2013. W ramach przygotowania do kolejnej perspektywy budżetowej na te lata został przygotowany i skonsultowany z samorządami województw podział środków z puli regionalnej przeznaczonych na regionalne programy operacyjne. Zawdzięczamy to głównie minister Grażynie Gęsickiej, która była gorącym orędownikiem stworzenia i wykorzystania takiego algorytmu. Przedstawiał się on następująco [NSRO, 2007]:

- 80% środków zostało podzielone wprost proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach,
- 10% środków było podzielone wprost proporcjonalnie do liczby mieszkańców tych województw, w których średni poziom PKB na mieszkańca w latach 2001-2003 był niższy od 80% średniego poziomu na mieszkańca w kraju,
- 10% środków było podzielone wprost proporcjonalnie do liczby mieszkańców w powiatach, w których średnia stopa bezrobocia w latach 2003-2004 przekraczała 150% średniej krajowej.

W ten sposób prosty i zrozumiały algorytm G. Gęsickiej, nazywany też algorytmem 80/10/10, podziału środków Funduszy Strukturalnych UE na regionalne programy operacyjne w latach 2007-2013 sprzyjał województwom najuboższym i różnicował wsparcie per capita

między województwami. Przykładowo zgodnie z tym algorytmem wielkość środków na RPO, które otrzymało woj. zachodniopomorskie wynosiła 493 euro na mieszkańca, w woj. małopolskim było to 351 euro na mieszkańca, a w woj. śląskim 335,2 euro per capita.

Należy podkreślić, że algorytm alokacji środków był prosty, bazujący na metodzie alokacji w ramach polityki spójności zastosowanym przez Komisję Europejską dla tego okresu programowania i zaadoptowany do polskich warunków. Był szeroko konsultowany z zarządami województw samorządowych i uzyskał ich akceptację, przy aktywnej partycypacji ze strony interesariuszy reprezentujących różne środowiska.

II.2. Metoda alokacji minister Elżbiety Bieńkowskiej dla RPO 2014-2020

W ramach przygotowania do wdrażania polityki spójności w Polsce w latach 2014 -2020 został zaproponowany algorytm alokacji środków na regionalne programy operacyjne, który bazował na metodzie zastosowanej przez Komisję Europejską (konkluzje Rady Europejskiej z 7-8 lutego 2013 r.) w naliczaniu alokacji krajowych. Cytując minister E. Bieńkowską można przedstawić ten algorytm następująco [Odpowiedź ministra rozwoju regionalnego, 2013]:

Odpowiadając na pytanie dotyczące kryteriów podziału środków finansowych na RPO, uprzejmie informuję, że mechanizm podziału środków na RPO zaproponowany przez ministerstwo jest jednolity dla wszystkich regionów słabiej rozwiniętych (15 województw, za wyjątkiem Mazowsza) i opiera się o metodologię berlińską. Algorytm ten nie został zmodyfikowany przez MRR i nie wyróżnia ani dyskryminuje żadnego z regionów.

Proponowana metodologia uwzględnia przede wszystkim poziom zamożności województw, niezgodne z faktami jest zatem stwierdzenie, że spycha na margines najbardziej zapóźnione w rozwoju i potrzebujące największej pomocy województwa. Wyliczenia bazują na danych statystycznych dotyczących liczby ludności, poziomu PKB per capita w PPS oraz liczby bezrobotnych na poziomie NUTS-2, których źródłem jest Eurostat, za lata 2007-2009 (uwzględnia się średnioroczny poziom danych w tym okresie). Rozkład alokacji dla regionów słabiej rozwiniętych wyznaczany jest w następujących krokach:¹

- wyznaczenie liczby ludności każdego z regionów;
- wyznaczenie PKB per capita w PPS dla każdego z regionów;
- wyznaczenie tzw. prosperity gap - różnicy pomiędzy PKB per capita w PPS danego regionu a średnim PKB per capita w PPS dla UE-27;
- wyznaczenie kwoty bezwzględnej (w EUR) otrzymanej przez pomnożenie liczby ludności danego regionu przez tzw. prosperity gap, czyli różnicę pomiędzy PKB per capita w PPS danego regionu a średnim PKB per capita w PPS dla UE-27;
- przemnożenie kwot otrzymanych dla każdego regionu w poprzednim pkt przez współczynnik (tzw. weighting factor), którego wartość procentowa jest zróżnicowana i odzwierciedla względną zamożność (mierzoną parytetami siły nabywczej) państwa członkowskiego, w którym położony jest dany region w stosunku do średniej UE-27; w przypadku regionów, których poziom DNB per capita jest niższy niż 82% średniej UE (wszystkie regiony słabiej rozwinięte w Polsce) współczynnik ten wynosi 3,15%;

- wyznaczenie liczby bezrobotnych w każdym regionie oraz teoretycznej liczby bezrobotnych w każdym regionie obliczonej przy zastosowaniu średniej stopy bezrobocia wszystkich regionów słabiej rozwiniętych UE-27. Obliczenie różnicy pomiędzy faktyczną a teoretyczną liczbą bezrobotnych w każdym regionie. Dodanie do kwoty otrzymanej w poprzednim pkt kwoty wynikającej z przydziału premii w wysokości 1300 EUR na każdego bezrobotnego rocznie w odniesieniu do liczby bezrobotnych w danym regionie przewyższającej liczbę osób, które byłyby bezrobotne przy zastosowaniu średniej stopy bezrobocia wszystkich regionów słabiej rozwiniętych w UE.

Efektem zastosowania powyższej metodologii jest tzw. teoretyczna kwota alokacji dla 15 polskich regionów słabiej rozwiniętych. Służy ona jedynie do określenia struktury procentowej podziału środków na poszczególne województwa. Ogólna kwota przeznaczona na regionalne programy operacyjne przeliczana jest z wykorzystaniem ww. struktury, w oparciu o poziom decentralizacji środków przyjęty w założeniach umowy partnerstwa, w efekcie czego otrzymujemy kwoty alokacji dla poszczególnych województw. Opisany powyżej mechanizm podziału środków dotyczy jedynie części alokacji na regionalne programy operacyjne.

Osiągnięcie przez województwo mazowieckie 107% PKB na mieszkańca wyrażonej jako procent średniej unijnej spowodowało, że w perspektywie 2014-2020 zostało zaliczone do regionów rozwiniętych, dlatego uzyskało ono tylko 60% obliczonej kwoty teoretycznej. Na tej podstawie powstały pierwotne tabele alokacji na RPO w latach 2014-2020. Niestety, przed konsultacjami z regionami ostateczne tabele finansowe zostały zmodyfikowane i w efekcie na posiedzeniu Konwentu Marszałków doszło tylko do prezentacji finalnych propozycji alokacji, które nie do końca znajdowały potwierdzenie w algorytmie. Tym samym w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej UE i pierwszej edycji RPO odstąpiono od zasady pełnej transparentności i wprowadzono zasadę dodatkowych negocjacji bilateralnych pomiędzy ministerstwem i zarządami województw na temat wysokości alokacji. Doprowadziły one do ukształtowania się ostatecznych alokacji dla RPO na lata 2014-2020 w województwach. Ministerstwo podsumowało to następującym stwierdzeniem: „Wysokość przyznanych środków została ustalona w wyniku partnerskiego dialogu ministerstwa i urzędów marszałkowskich” [Wasiak M., 2014].

III. Metoda alokacji środków w ramach polityki spójności dla państw członkowskich na lata 2021-2027 zastosowana przez Komisję Europejską (KE)

III.1. Metoda berlińska alokacji jako wyznacznik metod alokacji polityki spójności od 2000 roku

Zgodnie z publikacją MSZ [budżet UE: broszura informacyjna. Słowniczek pojęć, 2015] przez metodologię berlińską należy rozumieć: „stworzony przez KE algorytm pozwalający określić ogólną kwotę środków polityki spójności dla danego Państwa Członkowskiego, którego głównymi kryteriami są: liczba ludności, poziom PKB per capita i skala bezrobocia”.

Jako zalety tej metody należy wymienić:

- stosunkowo prostą konstrukcję algorytmu;
- wyliczana luka rozwojowa jest szacowana w oparciu o średnią UE, co wpływa na bardziej równomierny rozkład środków;
- łatwy jest dostęp do aktualnych wskaźników tworzących algorytm;
- uniwersalność, bowiem stosowana jest przez Komisję Europejską do wyliczania alokacji wszystkich państw członkowskich, bez uwzględniania ich specyfiki rozwojowej.

Metodologia berlińska funkcjonuje jako termin stworzony w ramach dyskusji ram finansowych UE na lata 2000-2006. Jej rolę i przyszłość Komisja Europejska określiła następująco: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_18_3866]:

*Nowa metoda przydzielania środków opiera się na formule berlińskiej, przyjętej przez Radę Europejską w 1999 r. Przewiduje ona trzy różne metody kalkulacji dla trzech różnych kategorii regionów (regiony słabiej rozwinięte, regiony w okresie przejściowym oraz regiony lepiej rozwinięte). Wspomniana metodologia uwzględnia różnicę między PKB na mieszkańca danego regionu a średnią UE, aby odzwierciedlić poziom zamożności. Uwzględnia również wyzwania społeczne, gospodarcze i terytorialne, takie jak bezrobocie, niska gęstość zaludnienia, a w przypadku regionów lepiej rozwiniętych – poziom wykształcenia. Metodę tę modyfikowano już przy okazji wcześniejszych okresów programowania, aby odzwierciedlić zmiany w zakresie spójności społecznej i gospodarczej w Europie. Komisja proponuje dziś ponownie zmianę tej metody, aby **odzwierciedlić zmiany w zakresie różnic w ostatnich latach, nadal kierować zasoby do regionów, które najpilniej muszą nadrobić zaległości** w stosunku do reszty UE i zapewnić **wszystkim sprawiedliwe traktowanie**. System alokacji środków w ramach polityki spójności zostaje w związku z tym nieznacznie zmodyfikowany, aby skoncentrować dalsze zasoby na państwach słabiej rozwiniętych oraz zapewnić większe wsparcie finansowe regionom, które muszą stawić czoła transformacji przemysłowej. **Nadal w głównej mierze opiera się on na kryterium PKB na mieszkańca, ale uwzględnia też nowe kryteria dla wszystkich kategorii regionów – takie jak bezrobocie osób młodych, niski poziom edukacji, zmiana klimatu i działania związane z przyjmowaniem i integracją migrantów – mające lepiej odzwierciedlać lokalną sytuację społeczno-gospodarczą.** Komisja proponuje także odpowiednie zabezpieczenie, aby uniknąć zbyt gwałtownych zmian w alokacjach przydzielonych państwom członkowskim.*

Należy podkreślić, że metoda/metodologia berlińska jest trwałym podejściem Komisji Europejskiej do zasad alokacji środków finansowych w ramach polityki spójności na rzecz regionów wymagających wsparcia. Podlegała ona różnym drobnym modyfikacjom i dostosowaniu w kolejnych perspektywach budżetowych i pozostaje również w perspektywie budżetowej 2021-2027 głównym podejściem w alokowaniu środków polityki spójności.

III.2. Zasady alokacji środków finansowych na lata 2021-2027

Komisja Europejska określiła, a następnie przedłożyła zasady alokacji środków w rozbiciu na dwa odrębne naczelne cele: „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” oraz „Europejską współpracę terytorialną”, w ekspertyzie podejmujemy kwestie związane z celem pierwszym. W przypadku tego pierwszego celu wydzielono trzy kategorie zamożności regionów: słabiej rozwinięte, przejściowe i lepiej rozwinięte. Głównym kryterium jest względna zamożność (mierzona PKB per capita według parytetu siły nabywczej), ale regiony otrzymują też dodatkową premię uwarunkowaną czynnikami społeczno-ekonomicznymi i środowiskowymi: stopą bezrobocia (szczególnie bezrobocia młodzieży), poziomem wykształcenia, emisją gazów cieplarnianych i migracjami. Ostatnie dwa czynniki po raz pierwszy były brane pod uwagę. Należy zauważyć, że zakłada się również naliczanie alokacji dla regionów lepiej rozwiniętych. Alokacje wyliczone w wyniku wyżej zasygnalizowanych procesów podlegały następnie dostosowaniu, aby zniwelować znaczące rozbieżności między kwotami dla poszczególnych państw poprzez wprowadzenie tzw. limitów górnych (wyznaczających maksymalną kwotę środków, które mogą być przyznane) i limitów dolnych (gwarantujących minimalny poziom finansowania).

Komisja Europejska zaproponowała też dwa inne dostosowania: zachowanie transferu środków z Funduszu Spójności do instrumentu „Łącząc Europę” oraz dodatkową regulację dotyczącą alokacji środków na potrzeby EFS+, bazującą na udziale państwa członkowskiego w latach 2014-2020 skorygowanym przez kryteria bezrobocia młodzieży i włączenia społecznego.

Ostatnim etapem procesu alokacji środków były polityczne negocjacje między Komisją Europejską a państwami członkowskimi, który doprowadziły do przyznania dodatkowych środków różnym państwom członkowskim i regionom w celu osiągnięcia kompromisu w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027.

Szczegółowy opis można znaleźć w regulacjach Parlamentu Europejskiego, Konkluzjach ze szczytu Rady Europy przyjmującej Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2021-2027 i licznych analizach, z których na szczególne podkreślenie zasługuje raport ETO [Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2019], a ostateczną tabelę alokacji zawarto w publikacji KE [European Commission, 2020].

IV. Słabości i kontrowersyjność ogólnej metody ministerialnej obliczania udziałów regionów w puli środków do podziału

Ministerialna metoda alokacji bazuje na czterech elementach składowych, które mają zastosowanie do zdekomponowanej globalnej kwoty 28,419 mld euro środków dedykowanych regionalnym programom operacyjnym według zupełnie arbitralnych i nie posiadających żadnego uzasadnienia zasad. W pierwszym etapie procesu alokacji dzielone jest 21,319 mld euro stanowiące 75% globalnej alokacji według algorytmu głównego, a algorytm ten został ujawniony samorządom województw pod koniec trwania regionalnych konsultacji w dniu 15.02.2021. Pozostała część alokacji na RPO w wysokości 7,1 mld euro pozostaje w tzw. rezerwie na kontrakty programowe i jest po spotkaniach bilateralnych z regionami podzielona na 3 kwoty do alokacji:

- korekty alokacji w wysokości 0,47 mld euro (1,7% globalnej alokacji na RPO) dotyczącej 4 regionów (stołeczny warszawski, dolnośląski, wielkopolski i małopolski);
- alokacji 4,31 mld euro (15,1% globalnej alokacji na RPO) podobną do algorytmu głównego standaryzowaną metodą punktową bazującą na innym zestawie parametrów;
- alokacji 2,32 mld euro (8,2% globalnej alokacji na RPO) również tą samą standaryzowaną metodą punktową bazującą na kolejnych dodatkowych parametrach.

Należy zauważyć, że każdy z wykorzystywanych w poszczególnych algorytmach wskaźników nie jest dokładnie tym co może sugerować jego nazwa zastosowana w opisach ministerialnych, gdyż ich wartości podlegają dość skomplikowanemu wyliczeniu na podstawie danych pochodzących ze statystyki publicznej. Dokonuje się na rzeczywistych wartościach danych regionalnych dwóch operacji deformujących i dodatkowo arbitralnie, między dokonywaniem tych operacji deformujących, w przypadku algorytmu realizuje się operację redukcji wartości wyliczanych wskaźników dla regionów o produkcie krajowym brutto (PKB) per capita powyżej średniej krajowej (przypuszczalnie w 2018 roku), czyli dla Dolnego Śląska, Wielkopolski i Śląska, a w przypadku algorytmu podziału 2,32 mld euro redukuje się punkty dla województw objętych programem operacyjnym Polski Wschodniej.

Należy dobitnie podkreślić, że dokumenty ministerialne w żaden sposób nie wyjaśniają zarówno takiego podziału globalnej alokacji na części, ani też nie uzasadniają redukcji punktów w dokonanych ingerencjach.

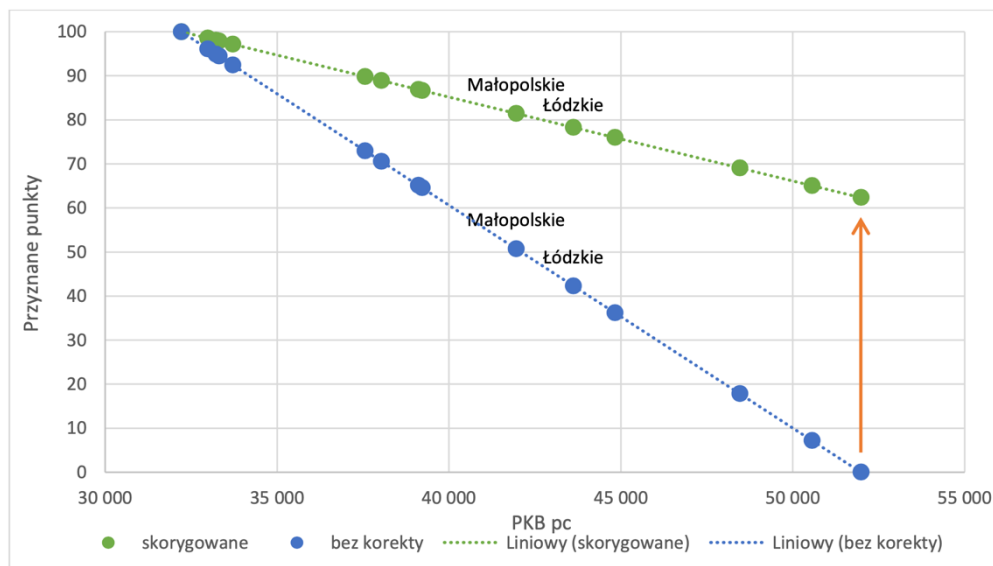
Metodologię zastosowaną przez MFIPR do alokacji można podzielić na część matematyczną bazująca na tzw. „standaryzowanej metodzie punktowej” oraz część konceptualną bazującą na

wyborze parametrów charakteryzujących poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów, które są wykorzystane do przeprowadzenia obliczeń dla każdej z trzech wymienionych alokacji finansowych (21,319/4,31/2,32 mld euro) z zastosowaniem wymienionej powyżej standardowej metody punktowej jako algorytmu podziału między regiony.

IV.1. Słabości zastosowania standaryzowanej metody punktowej do alokacji środków polityki spójności

W syntetycznym ujęciu tzw. „Standaryzowana metoda punktowa” wykorzystana w algorytmach alokacji ministerialnych przedstawia się następująco. Pierwszą operacją na rzeczywistych wartościach parametrów statystycznych jest tzw. „normalizacja” danych, czyli operacja matematyczna liniowej standaryzacji i tym samym sprowadzenia wartości każdego wskaźnika do przedziału wartości [b, 100], gdzie wartość minimalna b jest wyznaczana ze wzoru $b = \frac{10x}{s}$; gdzie x jest średnią wartością danej pochodzącej ze statystyki publicznej dla 16 rozpatrywanych jednostek terytorialnych NUTS 2 (15 województw i NUTS 2 regionu Mazowieckiego Regionalnego), a s jest odchyleniem standardowym dla tego samego zbioru danych. Ponieważ transformacja liniowa zachodzi zgodnie z zależnością $Y = ax + b$, parametr a jest tak wyznaczany, aby wartość ekstremalna (maksymalna w przypadku stymulanta i minimalna w przypadku destymulanta odpowiadała wartości wskaźnika 100 po dokonaniu tej transformacji*. Opracowanie ministerialne (MFIPR 2021a) ilustruje to na przykładzie parametru PKBpc:

Rysunek 1. Transformacja liniowa parametru PKB per capita [MFIPR 2021d]



W efekcie tego przekształcenia wartość wskaźnika jest liniowo zdeformowaną wartością danej pochodzącej ze statystyki publicznej i w rzeczywisty sposób opisującej sytuację w regionie. Opisaną powyżej operację „normalizacji” danych przeprowadza się dla wszystkich wskaźników przyjętych w algorytmach alokacji. Drugą operacją jest zwiększenie wartości punktów dla tych wskaźników, dla których suma punktów jest mniejsza od założonego jednakowego udziału punktów w sumie globalnej W

* $a = (100 - 10x/s)/xex$, gdzie xex odpowiednio maksymalna wartość danej statystycznej dla parametru przyjętego jako stymulanta i xex jest wartością minimalną danej statystycznej dla parametru przyjętego jako destymulanta.

tabeli 2 ilustruje to dla wskaźników ‘ludność’, ‘Ubytek’, CP2, i zmniejszenie wartości punktów dla wskaźników, dla których suma punktów poszczególnych regionów jest większa od założonego jednakowego udziału punktów w sumie globalnej. W tabeli 2 ilustruje ten fakt zmniejszenie punktów dla wskaźników ‘PKBpc’, CP1, CP3, CP4 i CP5. W przypadku każdego z parametrów te skomplikowane przekształcenia prowadzą do tego, że ich sumaryczna wartość dla 16 regionów NUTS 2 jest równa 1000. W efekcie następuje kolejna deformacja wartości parametrów i relacji między tymi wartościami dla poszczególnych regionów. Daje to w efekcie następującą wartości końcową „standaryzowanych punktów” dla algorytmu głównego zamieszczonych w tabeli 2 zaczerpniętej z opracowania ministerialnego.

Tabela 2: Końcowe wartości wskaźników po operacji „wyrównania wag” [MFiPR 2021a]



Województwo	Punkty								
	Ludność	PKB pc	Ubytek	CP1	CP2	CP3	CP4	CP5	
DOLNOŚLĄSKIE	72	41	52	45	57	53	56	47	
KUJAWSKO-POMORSKIE	62	67	68	75	68	57	67	40	
LUBELSKIE	63	74	83	56	51	75	67	51	
LUBUSKIE	31	65	59	86	31	81	58	64	
ŁÓDZKIE	73	59	108	62	69	38	67	55	
MAŁOPOLSKIE	99	61	5	16	65	55	61	64	
MAZOWIECKI REGIONALNY	70	64	81	75	66	57	63	47	
OPOLSKIE	31	67	71	81	42	51	62	82	
PODKARPACKIE	63	74	51	51	40	78	70	84	
PODLASKIE	36	73	65	74	28	89	64	74	
POMORSKIE	68	57	7	37	51	69	61	77	
ŚLĄSKIE	113	45	108	54	193	20	56	63	
ŚWIĘTOKRZYSKIE	38	73	81	82	54	63	63	77	
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	43	73	72	83	29	83	73	66	
WIELKOPOLSKIE	87	42	18	49	90	45	45	61	
ZACHODNIOPOMORSKIE	51	65	71	75	65	87	66	49	
suma w kolumnie:	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	
% kolumny w sumie pkt.:	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	

Należy podkreślić, że identyczne operacje przeliczeniowe są realizowane dla parametrów obu algorytmów rezerwy na kontrakty programowe.

W wyniku dokonanych przekształceń następują istotne deformacje danych rzeczywistych i relacji między wartościami dla poszczególnych województw. Poprzez transformację wskaźników rzeczywistych w wartości całkowite z przedziału od 5 (najmniejsza wartość punktów dla parametru ubytek ludności) do maksymalnej 193 (wartość punktów dla parametru CP2 emisja zanieczyszczeń pyłowych przez zakłady szczególnie uciążliwe) wprowadza nieczułość metody na relacje wartości rzeczywistych parametrów między poszczególnymi regionami. Już tylko w przypadku podstawowego parametru metody berlińskiej liczby ludności taką samą liczbę punktów metoda przypisuje dla województw lubelskiego i podkarpackiego, choć różnią się one liczbą ludności w roku 2019 o blisko 20.000 mieszkańców. Podobnie jest w przypadku wszystkich pozostałych wskaźników rzeczywistych poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów.

W efekcie wykorzystane algorytmy robią się mało przejrzyste i istotnie odbiegające od prostych i transparentnych metod alokacji środków finansowych stosowanych przez Komisję Europejską jako zachowywanie zgodności z metodą berlińską.

IV.2. Kontrowersyjność doboru parametrów wykorzystanych w algorytmach

Do podziału alokacji środków polityki spójności na regiony wykorzystano łącznie 20 wskaźników charakteryzujących rozwój regionów, które pochodzą głównie z baz danych

statystyki publicznej. Wybór tych wskaźników nie podlegał żadnej dyskusji z interesariuszami, gdyż w każdym przypadku były one ujawniane po zaprezentowaniu podziału alokowanych kwot. Jedynie wskaźniki podziału kwoty 21,319 mld euro mogły podlegać jakiejś dyskusji z interesariuszami w ramach prowadzonych już po zakończeniu konsultacji społecznych bilateralnych spotkaniach z przedstawicielami samorządów województw. Wskaźniki wykorzystane do algorytmów alokacji rezerwy programowej 7,1 mld euro zostały ujawnione po spotkaniach wraz z ostateczną propozycją alokacji dla regionów.

Parametry wykorzystane w algorytmie głównym (21,319 mld euro) to:

- ‘ludność’ – wskaźnik związany z wielkością regionu mierzona przez liczbę ludności województwa,
- ‘PKBpc’ – wskaźnik związany z zamożnością regionu bazujący na PKB per capita w zł/osobę,
- ‘Ubytek’ – wskaźnik związany z wyludnieniem województwa mierzony przez ubytek ludności w latach 2014-2018 w osobach.

Oraz parametry CP1, ..., CP5 przedstawione poniżej jako reprezentujące każdy z pięciu celów polityki spójności:

CP1 – nakłady B+R na mieszkańca,

CP2 – emisja zanieczyszczeń pyłowych przez zakłady szczególnie uciążliwe,

CP3 – WMDT- wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej – kolejowy pasażerski,

CP4 - stopa bezrobocia BAEL osób 50+,

CP5 - liczba organizacji pozarządowych.

Wśród tych 8 wskaźników 4 uznano za stymulanty (ludność, Ubytek, CP2, CP4), pozostałe 4 uznając za destymulanty. W przypadku wskaźnika ‘ludność’ jako stymulanty i PKB per capita jako destymulanty jest to wykorzystanie parametrów powszechnie i tradycyjnie wykorzystywanych w alokacjach polityki spójności na poziomie UE. W pozostałych przypadkach pojawić się mogą znaczące wątpliwości i pytania [KPZK PAN, 2021, Reflection paper]. W przypadku wskaźnika CP2 „Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa” można postawić pytanie dlaczego całkowicie pominięto niską emisję, która obecnie jest większym problemem niż emisje pyłowe zakładów szczególnie uciążliwych? Nie jest jasne dlaczego jako miarę dla CP3, dotyczącą „Lepiej połączonej Europy”, wybrano wskaźnik dostępności w pasażerskim transporcie kolejowym (używając przy tym niepoprawnie nazwy wskaźnik międzygałęziowy). Samo zastosowanie wskaźnika dostępności wydaje się słuszne. O potrzebach inwestycyjnych (niezależnie od tego czy ostatecznie są to inwestycje kolejowe czy drogowe) decyduje ogólny poziom dostępności uwzględniający wszystkie gałęzie oraz transport zarówno pasażerski, jak i towarowy. W ujęciu międzygałęziowym (wskaźnik WMDT syntetyczny) decydujący jest wpływ dostępności drogowej (89,2% pracy przewozowej w transporcie pasażerskim i 78% w towarowym). Wskaźnik międzygałęziowy jest jednocześnie znacznie mniej spolaryzowany przestrzennie niż kolejowy. Tym samym jego zastosowanie miałoby mniejszy wpływ na różnicowanie regionów, a zarazem docelowej alokacji. W przypadku CP4 – „Europa o silniejszym wymiarze społecznym” pojawia się pytanie dlaczego wybrano wskaźnik dotyczący sytuacji na rynku pracy osób w wieku 50+ pomijając istotniejsze obecnie aspekty tego celu takie jak: ochrona zdrowia, edukacja i kompetencje, etc.? Podobnie w przypadku CP1 „Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki promowaniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji” oraz CP5 „Europa bliżej obywateli” wybrano wskaźniki, które mogą być uznane zarówno jako stymulanty jak i destymulanty.

W przypadku algorytmu podziału kwoty 4,31 mld euro ponownie wykorzystano omówione powyżej parametry ‘ludność’ i ‘PKBpc’ przyznające punkty za liczbę ludności regionu i lukę

w zamożności regionu, natomiast na dodatkowy mnożnik składają się w nim następujące wskaźniki:

- nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach per capita 2017-2019 i absolwenci uczelni na 10 tys. ludności 2017-2019 jako odnoszące się do celu CP1,
- różnica między odsetkiem ludności korzystającej z wodociągu i kanalizacji w 2019 (w %) i odpady zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów w 2019 (w %) jako odnoszące się do celu CP2,
- drogi publiczne na 100 km² w 2019 (w km) i wypadki drogowe na 100 tys. ludności 2017-2019 jako odnoszące się do celu CP3,
- miejsca w przedszkolach na 1000 dzieci w grupie wiekowej 3-6 lat w 2019 i stopa bezrobocia 2017-2019 jako odnoszące się do celu CP4,
- długość ścieżek rowerowych na 100 km² w 2019 i nakłady inwestycyjne w sektorze publicznym na mieszkańca 2017-2019 jako odnoszące się do celu CP5.

W przypadku trzeciego algorytmu dotyczącego podziału kwoty 2,32 mld euro wykorzystano tylko 2 wskaźniki: liczbę ludności zamieszkującą w danym województwie miasta tracące funkcje w relacji do liczby ludności zamieszkującej miasta tracące funkcje w Polsce oraz liczbę ludności zamieszkującej w danym województwie obszary zmarginalizowane w relacji do liczby ludności zamieszkującej obszary zmarginalizowane w Polsce.

Tym samym do podziału tzw. rezerwy programowej zastosowano 14 parametrów, w tym 12 nowych, ponownie arbitralnie wybranych bez przeprowadzenia jakichkolwiek dyskusji ze środowiskami profesjonalnymi i interesariuszami. Podobnie jak w przypadku parametrów algorytmu głównego można podjąć dyskusję dotyczącą zasadności i trafności wyboru takiego zestawu wskaźników do podziału środków na regiony.

Warto zwrócić uwagę, że dobór dodatkowych parametrów przez Komisję Europejską był zupełnie inny. Dodatkowe alokacje w polityce spójności uzależniono od:

- stopy bezrobocia (osoby powyżej 15 roku życia),
- bezrobocia młodzieży (osoby w wieku 15-24 lat),
- niskiego poziomu wykształcenia poniżej wykształcenia podstawowego i gimnazjalnego (osoby w wieku 25-64 lat),
- wielkości emisji gazów cieplarnianych w tonach ekwiwalentu CO₂ rocznie,
- migracji netto spoza UE do państwa członkowskiego w latach 2013 -2016.

Wymienione powyżej parametry były podstawą do wyliczania dodatkowej premii dla regionów słabo rozwiniętych i przejściowych. Przykładowo Polska jest jednym z największych beneficjentów premii za migracje netto spoza UE (głównie z Ukrainy), natomiast jako stymulantę w alokacji ministerialnej wybrano wskaźnik ubytku ludności całkowicie abstrahując od dyslokacji ponad miliona migrantów spoza naszej wschodniej granicy. Dobór tych parametrów nie był dyskutowany w żadnych gremiach profesjonalnych i z zainteresowanymi partnerami na poziomie regionalnym. Związek z celami europejskiej polityki spójności jest w wielu przypadkach wątpliwy lub niewielki.

W efekcie końcowym w zaproponowanym podejściu w istotny sposób jest zredukowana rola i waga podstawowych wskaźników wyznaczających alokacje polityki spójności na poziomie europejskim, o których zachowanie Polska skutecznie walczyła. W interesie Polski powinno być niepodważanie roli PKB per capita jako głównego kryterium alokacji w polityce spójności i tym samym w wewnętrznych dokumentach wdrożeniowych unikanie przypadkowych lub budowanych nieprofesjonalnie nowych wskaźników.

IV.3. Podstawowy mechanizm ministerialnej alokacji środków na RPO

Podstawowy wzór opracowania ministerialnego [MFiPR 2021a] prowadzący do wyliczenia udziału województwa w globalnej kwocie środków finansowych alokowanych na regionalne programy operacyjne przedstawia się następująco:

$$\text{udział województwa} = \frac{\text{wynik województwa}}{\Sigma \text{wyników województw}} \quad (1)$$

gdzie wynik województwa określa formuła:

$$\text{wynik województwa} = \frac{\text{ludność} * \text{PKBpc} * (\Sigma \text{punktów wskaźników dodatkowych})}{1000} \quad (2)$$

w przypadku algorytmu głównego (21,319 mld euro) i algorytmu podziału 4,31 mld euro rezerwy na kontrakty programowe, oraz

$$\text{wynik województwa} = \frac{(\text{punkty za ludność w miastach tracących funkcje wojewódzkie} + \text{punkty za ludność obszarów zmarginalizowanych})}{1000} \quad (3)$$

w algorytmie podziału 2,32 mld euro rezerwy na kontrakty programowe.

W efekcie alokacja dla województwa wyliczana jest ze wzoru:

$$\text{Alokacja województwa} = \text{udział województwa} * \text{Pula do podziału} \quad (4)$$

gdzie jako wartość puli do podziału w materiałach ministerialnych zakłada się trzy wartości: 21,315 mld euro, 4,31 mld euro i 2,32 mld euro.

Należy podkreślić, że wskaźnik 'ludność' nie jest liczbą ludności w województwie, a wskaźnik 'PKBpc' nie jest różnicą w zamożności regionu w stosunku do średniej unijnej mierzonej wielkością PKB per capita. Podobnie jest z pozostałymi wskaźnikami alokacji, które są pewnymi funkcjami pierwotnych wartości parametrów charakterystycznych dla regionów. Tak wyliczony udział województwa w alokacji na programy regionalne jest nieintuicyjną zależnością – abstrakcyjnym wzorem matematycznym daleko odbiegającym od metody berlińskiej, niezrozumiałym dla decydentów i opinii publicznej i stwarzającym przestrzeń do formułowania hipotez o ukrytych celach takich rozwiązań jako promujących politycznie sterowaną dystrybucję środków publicznych na rozwój (Zaleski, Szlachta 2021a).

Pełne tabele standaryzowanych punktów dla wszystkich algorytmów zawierają opracowania ministerialne MFiPR 2021a, MFiPR 2021d, MFiPR 2021e i MFiPR 2021f.

V. Analiza alokacji MFiPR na programy regionalne – faza bez rezerwy na kontrakty programowe † – pozycja województwa lubuskiego

† Zawartość punktu 5 bazuje na Ekspertyzie naukowej dotyczącej "Analizy metody alokacji na programy regionalne/województwa w ramach polityki spójności na lata 2021-2027 - przedstawionej przez MFiPR", Związek Województw RP, Wrocław-Warszawa, 31 maja 2021, której ustalenia pozostają aktualne w czasie wykonania przedstawianej analizy

Projekt MFiPR podziału alokacji na programy regionalne [MFiPR 2021a] został przekazany samorządom województw dopiero na wyraźne ich żądanie w dniu 15 lutego 2021 roku pod koniec trwających już od kilku tygodni konsultacji na poziomie regionalnym projektu Umowy Partnerstwa 2021-2027. W 8-stronicowym dokumencie opisano bardzo syntetycznie zastosowaną metodę oraz załączono tabelę końcową przedstawiającą alokację na regiony 21,315 mld euro, a także, co ciekawe, rozdysponowano według tego samego klucza kwotę 7,1 mld euro w kolumnie o tytule: pozostało do rozdysponowania. Tym samym można odnotować pierwszą niespójność między materiałem przekazanym regionom i tabelą 5.4 w projekcie Umowy Partnerstwa (punkt 5. Informacje finansowe na stronach 131-135, gdzie kwota rezerwy nazwana została: środki do rozdysponowania między RPO na późniejszym etapie). Należy dodać, że punkt 5 projektu Umowy Partnerstwa nie zawiera żadnych dodatkowych informacji i wyjaśnień na temat zasad alokacji.

Należy zauważyć, że województwo lubuskie w tych propozycjach ma przypisaną alokację podstawową w wysokości 737 mln euro wkładu UE i 130 mln euro wkładu krajowego, który należy rozumieć jako wkład własny województwa. Dodatkowo w tabeli przekazanej wraz z materiałem opisującym metodę alokacji występują inne wartości: 730 mln euro wkładu UE w ramach podziału 27,319 mld euro i szacowanie według tego samego algorytmu udziału województwa lubuskiego w rezerwie programowej 7,1 mld euro na poziomie 239,6 mln euro dodatkowej alokacji środków UE.

Ze względu na brak precyzyjnych informacji w opracowaniu ministerialnym (MFiPR 2021d) analizy w tej ekspertyzie przeprowadzono na danych dla roku 2018 pochodzących z zasobu statystyki publicznej. Należy podkreślić, że ten fakt nie ma dużego znaczenia dla jakości wyników analiz i dokonanych merytorycznych konkluzji.

Parametry wykorzystane w algorytmie głównym (21,319 mld euro) to:

- ‘ludność’ – wskaźnik związany z wielkością regionu mierzona przez liczbę ludności województwa,
- ‘PKBpc’ – wskaźnik związany z zamożnością regionu bazujący na PKB per capita w zł/osobę,
- ‘Ubytek’ – wskaźnik związany z wyludnieniem województwa mierzony przez ubytek ludności w latach 2014-2018 w osobach.
- CP1 – nakłady B+R na mieszkańca,
- CP2 – emisja zanieczyszczeń pyłowych przez zakłady szczególnie uciążliwe,
- CP3 – WMDT - wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej – kolejowy pasażerski,
- CP4 - stopa bezrobocia BAEL osób 50+,
- CP5 - liczba organizacji pozarządowych.

Zgodnie ze wzorem (2) pierwsze dwa tworzą mnożniki w algorytmie głównym i algorytmie podziału 4,31 mld euro rezerwy programowej, natomiast pozostałe sześć jest podstawą do konstrukcji trzeciego mnożnika we wzorze poniżej:

$$\text{wynik województwa} = \frac{\text{ludność} * \text{PKBpc} * (\text{ubytek} + \sum \text{CP})}{1000} \quad (4)$$

Obecnie przedstawiony został każdy z mnożników wzoru (4) i jego wpływ na udział w alokacji zgodnie ze wzorem (3), czyli na wielkość alokacji dla regionu.

V.1. Mnożnik ‘ludność’ i jego wpływ na alokację (Zaleski, Szlachta, 2021a)

Podstawą wszystkich algorytmów alokacyjnych w polityce spójności, ale również w polityce wspierania rozwoju obszarów słabiej rozwiniętych jest liczba ludności. W opracowaniu

ministerialnym parametr ten został wykorzystany poprzez wskaźnik ‘ludność’, który w wyniku zastosowanych przekształceń deformuje relację między liczbą ludności poszczególnych regionów. W tym sensie alokacje przestają być wprost proporcjonalne do liczby ludności regionu i w efekcie można twierdzić, że mieszkańcy jednych regionów są mniej istotni w alokacji niż mieszkańcy innych regionów. Ilustruje to poniżej zamieszczona tabela, która zawiera porównanie wartości wskaźnika ‘ludność’ z opracowania ministerialnego do proporcji wynikających z liczby mieszkańców regionów w liczbie mieszkańców Polski z pominięciem regionu Stołecznego Warszawskiego.

Tabela 3. Analiza wartości mnożnika ‘ludność’ [Zaleski, Szlachta, 2021b]

Województwo	Stymulanta ‘ludność’	ludność 2018 GUS	GUS 2018 w %*10	Wskaźnik deformacji
OPOLSKIE	31	990069	28,0	1,10789829
LUBUSKIE	31	1016832	28,7	1,07873843
PODLASKIE	36	1184548	33,5	1,07535906
ŚWIĘTOKRZYSKIE	38	1247732	35,3	1,07762075
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	43	1433945	40,5	1,06105922
ZACHODNIOPOMORSKIE	51	1705533	48,2	1,05806832
KUJAWSKO-POMORSKIE	62	2082944	58,9	1,05321675
LUBELSKIE	63	2126317	60,1	1,04837390
PODKARPACKIE	63	2129138	60,2	1,04698486
POMORSKIE	68	2324251	65,7	1,03521260
MAZOWIECKI REGIONALNY	70	2334793	66,0	1,06084838
ŁÓDZKIE	73	2476315	70,0	1,04308724
DOLNOŚLĄSKIE	72	2902547	82,0	0,87772182
MAŁOPOLSKIE	99	3391380	95,8	1,03290981
WIELKOPOLSKIE	87	3489210	98,6	0,88225841
ŚLĄSKIE	113	4548180	128,5	0,87911251
suma w kolumnie:	1000	35383734	1000,0	

Na deformacjach wskaźnika bazującego na liczbie ludności najbardziej korzystają województwa o najmniejszej liczbie ludności: opolskie, lubuskie, świętokrzyskie i podlaskie, gdyż do trzech województw z grupy czterech najbardziej zaludnionych zastosowano arbitralnie wskaźnik zmniejszający wynoszący 0,85. Istotnym błędem ministerialnej metody jest fakt przypisania takiej samej liczby punktów we wskaźniku ‘ludność’ województwom o różnej liczbie mieszkańców takich jak: lubuskie i opolskie, lubelskie i podkarpackie. Ten fakt oznacza, że alokacja jest niewrażliwa na różnicę 26763 mieszkańców w pierwszym przypadku i 2821 mieszkańców w drugim przypadku.

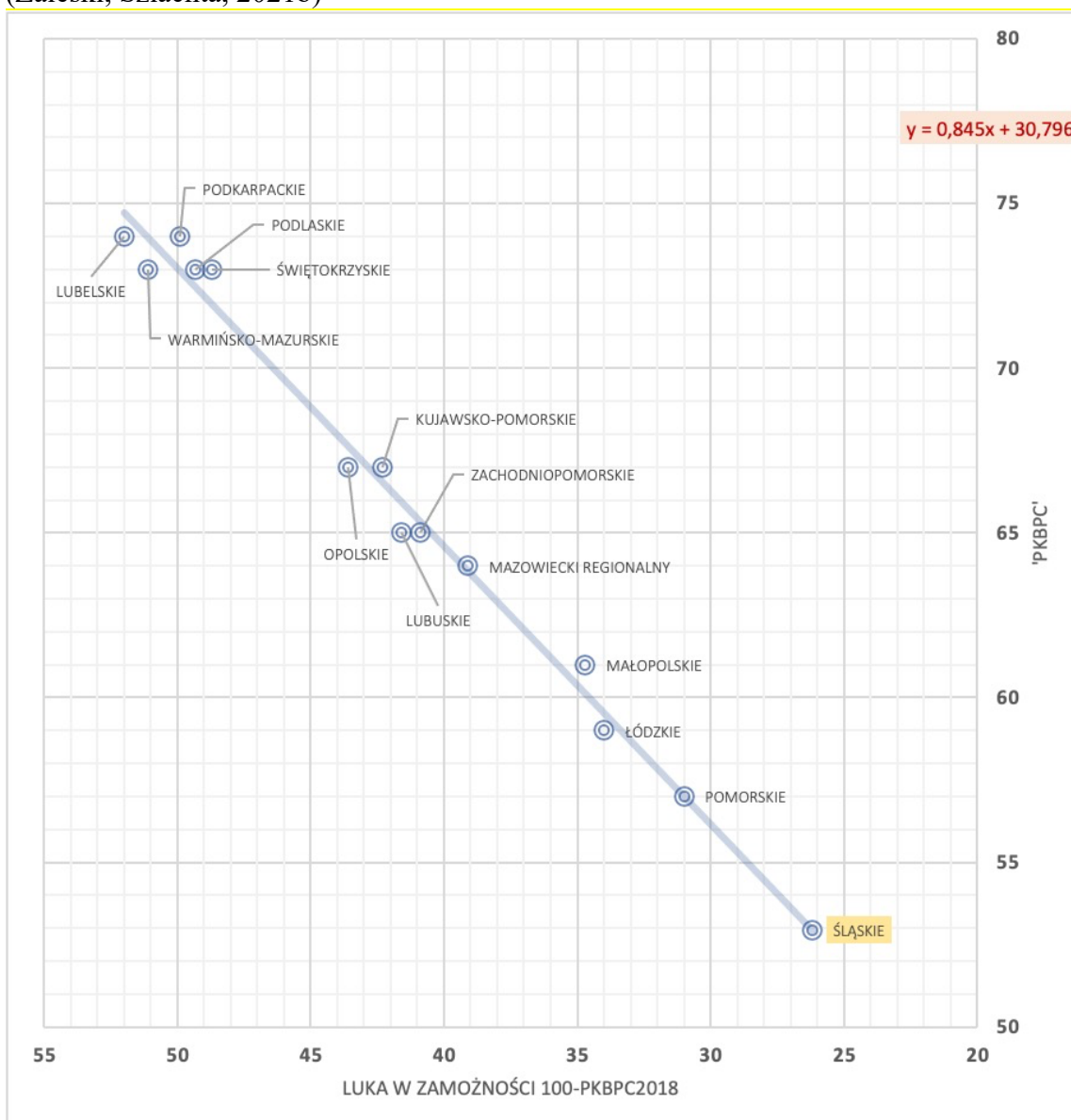
Należy zatem zauważyć, że deformacja wskaźnika liczby ludności regionu w przeliczeniu na punkty parametru ‘ludność’ algorytmu jest z korzyścią dla województwa lubuskiego, podobnie jak dla pozostałych województw o stosunkowo mniejszej liczbie mieszkańców. Efekt ten wystąpił w wyniku losowego zbiegu okoliczności, że województwa, którym zmniejszono arbitralnie o 15% wartość punktów są jednocześnie województwami o największej liczbie ludności wśród rozpatrywanych obszarów NUTS 2.

V.2. Mnożnik ‘PKBpc’ i jego wpływ na alokację (Zaleski, Szlachta 2021a)

Dane GUS i EUROSTAT dotyczące PKB per capita w regionach są destymulantą w metodzie ministerialnej, podobnie jak w metodzie berlińskiej i metodach alokacyjnych Komisji Europejskiej dla polityki spójności. Zakładając, że rokiem bazowym danych dla analiz ministerialnych był rok 2018 poniżej przedstawiono analizę dotyczącą wskaźnika PKBpc w kontekście niwelowania dystansu do średniej w Unii Europejskiej.

Zgodnie z metodą berlińską wprost proporcjonalność wsparcia w zależności od wartości luki rozwojowej mierzonej różnicą PKB per capita w stosunku do średniej dla UE 27 jest zakładana dla regionów poniżej 75% średniej UE w PKB per capita, co oznacza, że powinna mieć miejsce w przypadku 14 polskich obszarów NUTS 2, a więc bez Dolnego Śląska i Wielkopolski. Wyniki analiz tej zależności w przyjętej przez ministerstwo standaryzowanej metodzie punktowej przedstawia rysunek 3 i liczbowo tabela 4.

Rysunek 3. Deformacja różnicy w zamożności regionów do średniej UE 27 w wartościach parametru 'PKBpc' (oś OY – wartości 'PKBpc', oś OX – luka w zamożności w roku 2018) (Zaleski, Szlachta, 2021b)



Wykres na rysunku 3 wskazuje, że występują zauważalne odchylenia od liniowości, czyli wprost proporcjonalności zakładanej przez metodę berlińską. Mogą się one wydawać

niewielkie. Jednak tabela 4 przedstawiająca wartości w punktach procentowych odchylenia od liniowości wskazuje, że odchylenia są znaczące w zakresie do 1 punktu procentowego, co przekłada się na istotne różnice w alokacji dla regionu.

Tabela 4. Odchylenie wartości mnożnika 'PKBpc' od liniowości zakładanej w metodzie berlińskiej [Zaleski, Szlachta, 2021b]

Województwo	'PKBpc'	100-PKB2018	Odchylenie od liniowego trendu
LUBELSKIE	74	52,0	-0,736
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	73	51,1	-0,975
PODKARPACKIE	74	49,9	1,039
PODLASKIE	73	49,3	0,546
ŚWIĘTOKRZYSKIE	73	48,7	1,053
OPOLSKIE	67	43,6	-0,638
KUJAWSKO-POMORSKIE	67	42,3	0,460
LUBUSKIE	65	41,6	-0,948
ZACHODNIOPOMORSKIE	65	40,9	-0,356
MAZOWIECKI REGIONALNY	64	39,1	0,165
MAŁOPOLSKIE	61	34,7	0,883
ŁÓDZKIE	59	34,0	-0,526
POMORSKIE	57	31,0	0,009
ŚLĄSKIE	52,94118	26,2	0,006

*Punkty województwa śląskiego zostały przywrócone do wartości bez wskaźnika zmniejszającego 0,85

Tabela wskazuje, że istotnym błędem metody jest fakt przypisania takiej samej punktacji województwom o różnym poziomie PKB per capita w 2018 roku. Dotyczy to następujących par: podkarpackie i lubelskie (różnica w pkt. % PKB per capita 2,1%), zachodnio-pomorskie i lubuskie (różnica w pkt. % PKB per capita 0,7%), a także opolskie i kujawsko-pomorskie (różnica w pkt. % PKB per capita 1,3%).

Z perspektywy województwa lubuskiego należy zauważyć, że charakteryzuje się ono drugim największym odchyleniem in minus od linii trendu, a tym samym ponosi stosunkowo duże straty związane z zaniżaniem wartości punktowej luki rozwojowej w stosunku do oczekiwanego liniowego trendu zgodnie z metodą berlińską.

V.3. Mnożnik 'ubyt.+ΣCP' obejmujący dodatkowe parametry algorytmu ministerialnego i jego wpływ na alokację

O ile pierwsze dwa mnożniki wzoru ministerialnego nawiązują do podstawowych parametrów alokacji zastosowanych przez Komisję Europejską i będących podstawą metody berlińskiej, o tyle dodatkowe 6 parametrów przedstawionych i skomentowanych w punkcie V.2 są nowym elementem algorytmizacji. W punkcie tym zostały przedstawione wątpliwości co do trafności ich wyboru w kontekście celów polityki spójności i zgodności z dodatkowymi parametrami alokacji stosowanymi przez Komisję Europejską, a obecnie został przeanalizowany mechanizm ich funkcjonowania w ministerialnej metodzie alokacji wraz ze skutkami takiego podejścia.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że 6 dodatkowych parametrów jest źródłem kolejnego mnożnika we wzorze ministerialnym (2), natomiast ich punkty z tabeli 2 składają się na ten mnożnik w formule addytywnej, a więc przez ich dodanie dla wszystkich parametrów danego regionu (patrz tabela 2). Z tego powodu ich łączna suma to 6000 (a dokładnie 6004 w arkuszu kalkulacyjnym udostępnionym przez MFIPR). Jako trzeci mnożnik, oznaczony przez $ubyt.+ΣCP$, odgrywa on równoważną rolę do pierwszych dwóch mnożników bazujących na liczbie ludności regionu i luce w PKB per capita w relacji do średniej unijnej. Rodzi to daleko idące konsekwencje dla ostatecznego określenia liczby punktów i udziałów danego województwa w puli do rozdysponowania. W przypadku metody ministerialnej powoduje to blisko 85% rozbieżność w udziale między województwami o najniższej i najwyższej punktacji $ubyt.+ΣCP$, czyli między województwem małopolskim i śląskim. Tabela 5 dokumentuje w jakim stopniu zwiększyłaby się lub zmniejszyła się alokacja dla województwa lubuskiego w przypadku otrzymania takiej liczby punktów mnożnika ‘ $ubyt.+ΣCP$ ’ jak dane województwo.

Tabela 5. Analiza wartości mnożnika ‘ $ubyt.+ΣCP$ ’ [Zaleski, Szlachta, 2021a]

Województwo	$ubyt.+ΣCP$	LUBUSKIE =1 MNOŻNIK WZGLĘDNY
MAŁOPOLSKIE	266	0,702
POMORSKIE	302	0,797
WIELKOPOLSKIE	308	0,813
DOLNOŚLĄSKIE	310	0.818
PODKARPACKIE	374	0,987
KUJAWSKO-POMORSKIE	375	0.989
LUBUSKIE	379	1,000
OPOLSKIE	389	1,026
MAZOWIECKIE REGIONALNE	389	1,026
LUBELSKIE	393	1,037
PODLASKIE	394	1,040
ŁÓDZKIE	395	1,042
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	406	1,071
ZACHODNIOPOMORSKIE	413	1,090
ŚWIĘTOKRZYSKIE	420	1,108
ŚLĄSKIE	491	1,296
suma w kolumnie:	6004	

Z tabelą 5 związana jest następująca interpretacja: gdyby województwa lubuskie i śląskie miały identyczną punktację wskaźników ‘ludność’ i ‘PKBpc’, to tylko ze względu na dodatkowe parametry alokacja dla województwa śląskiego byłaby o 29,6% wyższa niż dla województwa lubuskiego. Z kolei gdyby województwo lubuskie miało za dodatkowe parametry taką samą punktację jak województwo małopolskie to jego alokacja byłaby niższa według algorytmu głównego metody ministerialnej o blisko 30%. Pod względem punktacji województwo lubuskie jest na 10 pozycji i tym samym 8 województw ma z tego powodu większą alokację per capita od 2,6% do 10,8% wyższą, a dziewięć śląskie jak wskazano o 29,6% wyższą, niż miałyby to miejsce bez uwzględnienia mnożnikowego wpływu dodatkowych parametrów.

Należy podkreślić, że w metodzie ministerialnej rola podstawowych parametrów alokacji polityki spójności – liczby ludności województwa i luki w PKB per capita do średniej UE – jest

radycznie zredukowana. Należy zauważyć, że zmienność mnożnika związanego z parametrem $ubyt.+ΣCP$ jest równa 1,84 i jest dużo większa w przypadku polskich NUTS 2 niż dla mnożnika związanego z liczbą ludności (1,26) i podobna jak dla mnożnika związanego z różnicą w PKB per capita (1,80). W efekcie dodatkowe parametry zintegrowane w $ubyt.+ΣCP$ mają taki sam wpływ na zróżnicowanie wielkości alokacji jak różnica w zamożności regionu i dużo większy wpływ niż wskaźnik związany z liczbą ludności.

Należy podkreślić, że powyższa konkluzja wskazuje, że metoda ministerialna odbiega zasadniczo od metody berlińskiej i istotnie deprecjonuje rolę dotychczasowych dwóch kluczowych parametrów alokacji środków finansowych w ramach polityki spójności. Nie oznacza to braku możliwości uwzględniania dodatkowych parametrów w algorytmie alokacji na państwa członkowskie i regionalne programy operacyjne, a jedynie dokumentuje, że wykorzystany we wzorze mechanizm mnożnikowy nie powinien mieć zastosowania (Zaleski, Szlachta 2021b).

V.4. Finalna analiza algorytmu głównego (21,319 mld euro) i jego wpływu na wielkości alokacji regionalnych

Końcowym efektem zastosowania algorytmu głównego metody ministerialnej są alokacje na 15 województw i NUTS 2 Mazowiecki Regionalny, które pozwalają na sporządzenie przedstawionej poniżej tabeli i wykresu intensywności pomocy rocznej w euro na mieszkańca na rok.

Tabela 6: Intensywność pomocy rocznie w euro na mieszkańca na rok [Zaleski, Szlachta, 2021]

Województwo	RPO	ludność 2018	Intensywność	intensywność
	Euro	Liczba mieszkańców	euro/mieszkańca/rok	% średniej krajowej
DOLNOŚLĄSKIE	874409363	2902547	43,0	50,0
WIELKOPOLSKIE	1075365283	3489210	44,0	51,2
MAŁOPOLSKIE	1534911777	3391380	64,7	75,1
POMORSKIE	1118478045	2324251	68,7	79,9
ŚLĄSKIE	2385663585	4548180	74,9	87,1
ŁÓDZKIE	1625581393	2476315	93,8	109,0
MAZOWIECKI REGIONALNY	1665192198	2334793	101,9	118,4
KUJAWSKO-POMORSKIE	1488450897	2082944	102,1	118,6
LUBUSKIE	729711201	1016832	102,5	119,1
ZACHODNIOPOMORSKIE	1308188528	1705533	109,6	127,3
OPOLSKIE	772009865	990069	111,4	129,4
PODKARPACKIE	1666021584	2129138	111,8	129,9
LUBELSKIE	1750659044	2126317	117,6	136,7
PODLASKIE	989369083	1184548	119,3	138,7
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	1217738681	1433945	121,3	141,0
ŚWIĘTOKRZYSKIE	1113249476	1247732	127,5	148,1
Programy regionalne	2131500000	35383734	86,1	

Należy zauważyć, że z perspektywy województwa lubuskiego ze względu na intensywność wsparcia na mieszkańca na rok region znajduje się na 9 miejscu wśród 16 polskich NUTS2 i pokrywa się to również z pozycją regionu w luce rozwojowej w stosunku do średniej UE mierzonej odchyleniem w PKB per capita, które dla lubuskiego wynosiło w 2018 roku 41,6 pkt. %.

Do algorytmu głównego MFiPR należy mieć szereg uwag merytorycznych, tym niemniej suma korzystnych i niekorzystnych deformacji parametrów oraz sama metoda wyliczania udziału lokuje województwo na miejscu zgodnym z pozycją jego luki rozwojowej wśród polskich NUTS 2 mierzoną PKB per capita.

VI. Szczegółowa analiza alokacji przez MFiPR rezerwy 7,1 mld euro ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji województwa lubuskiego

Metoda alokacji rezerwy programowej 7,1 mld euro została ujawniona przez MFiPR pod koniec czerwca bieżącego roku. Pierwotnym przedstawieniem była prezentacja zarządom województw w dniu 23.06.2021 (MFiPR 2021e) uzupełniona nieco bardziej szczegółowym dokumentem ministerialnym rozpowszechnionym wśród regionów po spotkaniu (MFiPR 2021f). Jak już wskazano w punkcie IV alokacje rezerwy dotyczą kontraktów programowych, a więc nie są to środki do samodzielnej realizacji intra-regionalnej polityki rozwoju przez samorząd województwa, a raczej są to celowane środki polityki regionalnej rządu w stosunku do regionu kierując się uzgodnieniami dotyczącymi przygotowania, zawarcia i realizacji tych kontraktów. Można uznać, że raczej techniczną sprawą jest umieszczenie środków finansowych na ich realizację w RPO co wynika z faktu, że Rząd nie dysponuje środkami własnymi budżetu na realizację tej polityki. Pierwszym elementem rozdysponowania tej alokacji były korekty pierwotnej alokacji na rzecz czterech obszarów NUTS 2. W pierwszej kolejności uwzględniono NUTS 2 Warszawski Stołeczny, który został całkowicie pominięty w algorytmie głównym, alokacją wielkości 112,1 mln euro przy jednoczesnym pominięciu go w algorytmach alokacji pozostałych 6,63 mld euro rezerwy. Drugim beneficjentem korekty zostało województwo małopolskie, gdyż MFiPR wprowadziło pojęcie *safety net* dla regionów słabiej rozwiniętych i zastosowało je w odniesieniu do Małopolski na poziomie 60% alokacji obejmującej okres 2014-2020. Należy wyraźnie zaznaczyć, że w przypadku Komisji Europejskiej nie funkcjonują żadne ograniczenia typu *safety net* dla regionów słabiej rozwiniętych i raczej kuriozalnym efektem pokazującym wadliwość i kontrowersyjność algorytmu głównego metody ministerialnej był fakt, że pozostając w obszarze polityki spójności alokacja dla Małopolski w ramach rozdysponowania 21,319 mld euro została określona na poziomie poniżej 60% alokacji z lat 2014-2020. Ostatnimi beneficjentami korekty są województwa dolnośląskie i wielkopolskie, których alokacje proponowane przez algorytm główny były znacznie poniżej unijnego *safety net* dla regionów przejściowych, które w trakcie perspektywy 2014-2020 przekroczyły pułap kategorii regionów słabiej rozwiniętych. Co ciekawe, tutaj MFiPR zaproponowało *safety net* na poziomie 45% alokacji z okresu 2014-2020, choć Komisja Europejska określiła w swoim algorytmie ten poziom jako minimum 60%. Należy zauważyć, że województwo lubuskie nie jest beneficjentem tej korekty.

Pozostała część rezerwy na kontrakty programowe została rozdysponowana według dwóch algorytmów dotyczących 4,31 mld euro i 2,32 mld euro odpowiednio opisanych w punkcie IV w zakresie słabości standaryzowanej metody punktowej oraz kontrowersyjności wyboru wskaźników wykorzystanych w algorytmach. W efekcie następująco przedstawiają się udziały poszczególnych regionów w alokacji głównego algorytmu i algorytmów rezerwy, zestawione z końcowym udziałem regionów w alokacji na regiony oraz efektem rezerwy programowej na wielkość alokacji.

Tabela 6. Udziały województw w alokacjach częściowych i efekt rezerwy programowej (obliczenia własne)

	udział w podziale	udział w podziale	udział w podziale	udział w alokacji	efekt rezerwy	efekt rezerwy
Województwo	21,319 mld euro w %	4,32 mld euro w %	2,31 mld euro w %	28,419 mld euro w %	zmian w pkt %	przyrost w %
DOLNOŚLĄSKIE	4,08	6,1	11	5,89	1,81	92,35
WIELKOPOLSKIE	5,02	7,21	6	5,88	0,86	56,16
ŚLĄSKIE	11,10	8,98	9	9,83	-1,27	18,07
POMORSKIE	5,30	5,78	6	5,89	0,59	48,28
ŁÓDZKIE	7,65	7,38	6	8,06	0,41	40,52
MAŁOPOLSKIE	7,23	9,69	8	8,16	0,93	50,57
MAZOWIECKI REGIONALNY	7,83	7,26	5	7,07	-0,76	20,43
ZACHODNIOPOMORSKIE	6,15	5,06	8	5,67	-0,48	22,90
LUBUSKIE	3,46	3,01	4	3,03	-0,43	16,89
KUJAWSKO-POMORSKIE	6,92	6,31	8	6,17	-0,75	18,88
OPOLSKIE	3,58	3,15	5	3,24	-0,34	20,71
ŚWIĘTOKRZYSKIE	5,19	4,91	3	4,94	-0,25	26,87
PODLASKIE	4,65	4,1	3	4,4	-0,25	26,13
PODKARPACKIE	7,79	7,62	5	7,68	-0,11	31,41
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	5,76	5,48	5	6,09	0,33	40,97
LUBELSKIE	8,29	7,97	6	8	-0,29	28,56

Można zauważyć, że największymi beneficjentami rozdysponowania rezerwy są województwa dolnośląskie i wielkopolskie, dla których w dużej mierze zadziałał mechanizm korekty, gdyż ich alokacje algorytmu głównego były nie tylko poniżej *safety net* wyznaczonej przez Komisję Europejską dla regionów przejściowych na poziomie 60% poprzedniej alokacji, ale również poniżej tzw. *safety net* wyznaczonego przez MFiPR na poziomie 45% poprzedniej alokacji. Jednak budzi szereg pytań tak wysoki wzrost alokacji dla województwa dolnośląskiego w stosunku do Wielkopolski, gdyż w efekcie województwo o mniejszej liczbie mieszkańców i jednak większym PKB per capita otrzymuje większą alokację regionalną od liczniejszej i nieznacznie słabiej rozwiniętej Wielkopolski. Stoi to w pewnej kontradycji do założeń metody berlińskiej.

Przypatrując się bliżej metodzie punktowej w przypadku rozdysponowania rezerwy programowej można zauważyć dodatkowe niespójności w zakresie parametru ‘ludność’ Zupełnie inne wartości są podane dla algorytmu głównego w opracowaniu ministerialnym z lutego tego roku (MFiPR, 2021a), a zupełnie inne w algorytmie rozdysponowania 4,32 mld euro rezerwy programowej (MFiPR 2021e, MFiPR 2021f)! Podobnie jest w przypadku parametru ‘PKBpc’ w obu dokumentach. To powinno dyskwalifikować całą metodę podziału jako mało wiarygodną, gdy te same parametry przyjmują inne wartości dla tych samych wartości rzeczywistych wskaźników regionów.

W przypadku województwa lubuskiego można zauważyć, że przy podziale rezerwy zanotowało najniższy wśród regionów wzrost alokacji pierwotnej o 16,89%, który tylko ze względu na samą skalę województwa (przedostatnie miejsce pod względem liczby ludności) przełożyło się w spadku 0,43 pkt % w udziale w globalnej alokacji na regiony. Główną przyczyną tego faktu jest algorytm podziału 4,32 mld euro rezerwy programowej, gdzie udział województwa lubuskiego w alokacji jest na poziomie 3,01%. Przyczyną tego faktu jest arbitralny dobór dodatkowych 10 wskaźników oraz deformacje relacji między wskaźnikami powodowane przez metodę punktową.

VII. Szczegółowa analiza ostatecznej propozycji MFiPR alokacji na RPO – „losers & winners”

Kończącą analizę alokacji metody ministerialnej na regiony składającej się na składową RPO do dyspozycji i programowania przez samorząd województwa oraz z kontraktu programowego finansowanego z rozdysponowania rezerwy na kontrakty programowe przedstawia tabela 7 intensywności pomocy funduszy strukturalnych w ramach finansowania RPO wyrażona w euro na mieszkańca na rok.

Tabela 7 Intensywność wsparcia w ramach rozdysponowania 28,419 mld euro na RPO w euro/mieszkańca/rok (obliczenia własne)

INTENSYWNOŚĆ WSPARCIA	ludność	PKB 2018	RPO (28,419 mld)	intensywność	Przyrost - efekt rezerwy programowej
Województwo/region	2018	UE-27=100	Euro	euro/miesz/rok	w %
DOLNOŚLĄSKIE	2902547	77,8	1673416820	82,36	92,3
WIELKOPOLSKIE	3489210	76,7	1670869290	68,41	56,2
ŚLĄSKIE	4548180	73,8	2792340098	87,71	18,1
POMORSKIE	2324251	69,0	1674092590	102,90	48,3
ŁÓDZKIE	2476315	66,0	2291959172	132,22	40,5
MAŁOPOLSKIE	3391380	65,3	2320280381	97,74	50,6
MAZOWIECKI REGIONALNY	2334793	60,9	2009926510	122,98	20,4
ZACHODNIOPOMORSKIE	1705533	59,1	1611209396	134,96	22,9
LUBUSKIE	1016832	58,4	861468297	121,03	16,9
KUJAWSKO-POMORSKIE	2082944	57,7	1753423961	120,26	18,9
OPOLSKIE	990069	56,4	920999577	132,89	20,7
ŚWIĘTOKRZYSKIE	1247732	51,3	1403141203	160,65	26,9
PODLASKIE	1184548	50,7	1251205913	150,90	26,1
PODKARPACKIE	2129138	50,1	2181366023	146,36	31,4
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	1433945	48,9	1731096820	172,46	41,0
LUBELSKIE	2126317	48,0	2272912292	152,71	28,6
Programy regionalne	35383734		28419708343	114,74	
Warszawskie Stołeczne		156,1	112100000		

Podjmując próbę wskazania „wygranych” i „przegranych” działań MFiPR w zakresie alokacji 28,419 mld euro na RPO można zauważyć, że do pierwszej grupy można zaliczyć województwa Polski Wschodniej oraz województwo łódzkie, natomiast **do grupy mających powody czuć się pokrzywdzone należą województwo kujawsko-pomorskie i lubuskie** w grupie województw słabiej rozwiniętych. Zastanawiająco nisko kształtują się intensywności wsparcia dla województwa małopolskiego i śląskiego. W grupie regionów przejściowych zaskakuje duża różnica intensywności wsparcia rejestrowana między województwem dolnośląskim i wielkopolskim na korzyść lepiej rozwiniętego, choć nieznacznie, województwa dolnośląskiego.

Z punktu widzenia województwa lubuskiego tabela 7 wskazuje, że trzy województwa o wyższym lub zdecydowanie wyższym poziomie rozwoju, czyli o mniejszej luce rozwojowej wyrażanej wskaźnikiem PKB per capita, mają planowaną większą intensywność wsparcia w ramach RPO niż województwo lubuskie. Dotyczy to w szczególności województwa łódzkiego, którego poziom rozwoju jest charakteryzowany przez 66% średniej unijnej PKB per capita (UE-27), a więc o 7,6 pkt. % wyższy niż województwo lubuskie, natomiast intensywność wsparcia jest większa o 11,19 euro na mieszkańca na rok. W przypadku województwa lubuskiego taki poziom intensywności wsparcia oznaczałby zwiększenie alokacji na RPO o ponad 70 mln euro. Z kolei w województwie podlaskim poziom rozwoju jest charakteryzowany przez 50,7% średniej unijnej PKB per capita, a więc jest o 7,8 pkt. % niższy niż w województwie lubuskim. Jednak dla tego województwa intensywność wsparcia jest wyższa o 29,87 euro na mieszkańca na rok. Województwo świętokrzyskie ma niższy PKB per capita niż lubuskie o 7,1 pkt. %, natomiast intensywność wsparcia jest znacznie wyższa o 39,62 euro na mieszkańca na rok.

Województwo lubuskie ma najniższy wskaźnik wzrostu alokacji po rozdysponowaniu rezerwy programowej 7,1 mld euro na poziomie 16,9% w sytuacji, gdy 3 województwa zanotowały wzrost alokacji o ponad 50%, a kolejne 7 o ponad 30%. Porównując tylko udostępniony przez MFIPR podział rezerwy algorytmem głównym i szacowaną kwotą dodatkowej alokacji w wysokości 239,6 mln euro należy wskazać, że rozdysponowanie rezerwy zaowocowało zwiększeniem tylko o 124,5 mln euro, a więc ucziwie wyliczona alokacja została ograniczona o 115,1 mln euro. W przypadku jednego z mniejszych województw w Polsce oznacza to istotne zmniejszenie alokacji w stosunku do uzyskanej kwoty 861,468 mln euro, zamiast sygnalizowanej w tabeli MFIPR na poziomie 969,354 mln euro.

VIII. Udział regionów w środkach KPO

Ze względu na zakres ekspertyzy ograniczony do Regionalnych Programów Operacyjnych polityki spójności zostały pominięte inne unijne źródła finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wdrażane w latach po roku 2020. Jednak warto zwrócić uwagę na fakt, że wymiar terytorialny dotyczy między innymi Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, a także Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus uruchamianego w ramach Programu Operacyjnego dotyczącego Polski Wschodniej.

Jak zaznaczono już wcześniej w punkcie I tej ekspertyzy, szczególne znaczenie od roku 2021 ma Krajowy Plan Odbudowy (KPO) służący odbudowie gospodarczej państw Unii Europejskiej po pandemii COVID 19. Środki bezzwrotne, których beneficjentami będą samorządy mają stanowić zaledwie 20% wartości alokacji bezzwrotnych KPO, co bardzo ogranicza liczbę i skalę projektów jakie mogłyby być realizowane w województwie lubuskim. Tym niemniej warto zauważyć, że KPO stwarza szansę na uzupełnienie wielkości alokacji środków UE na rzecz województwa lubuskiego.

IX. Wnioski i rekomendacje do wykorzystania w dalszym procedowaniu projektu Umowy Partnerstwa i RPO na lata 2021-2027

IX.1. Proponowany udział segmentu regionalnego w ramach alokacji europejskiej polityki spójności w latach 2021-2027. Jak wynika z analizy doświadczeń europejskiej polityki spójności sukces Polski osiągnięty w latach 2004-2020 w istotnym zakresie wynikał z

wykorzystania zasady pomocniczości, umożliwiającej znaczącą decentralizację zarządzania interwencją strukturalną Unii Europejskiej. **Samorządy województw w Polsce zarządzały w latach 2007-2013 i 2014-2020 większą alokacją niż jakikolwiek kraj członkowski UE. Polska stała się modelowym doświadczeniem zarządzania dzielonego pomiędzy KE a państwem członkowskim w modelu zdecentralizowanego wdrażania funduszy UE (*shared management*).** Propozycja Umowy Partnerstwa dotycząca Wieloletnich Ram Finansowych (MFF) na lata 2021-2027 oznacza odwrót od tego modelu. Podziałowi środków funduszy UE na regionalne programy poddano 28,419 mld euro z kwoty 75,972 mld euro[‡] będącej do dyspozycji Polski w ramach Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027. Stanowi to około 37,2 % globalnej kwoty i jest zauważalnym regresem w stosunku do perspektywy budżetowej 2014-2020, gdy udział ten wynosił 40%. **Wniosek: Zgodnie z deklaracją polityczną niezbędnym jest utrzymanie udziału segmentu regionalnego w alokacji środków europejskiej polityki spójności na lata 2021-2027 na poziomie przynajmniej 40%.**

IX.2. Wprowadzenie rezerwy o wartości 7,1 mld euro. Nie można traktować rezerwy wynoszącej ponad 7 mld euro jako zdecentralizowanych środków do dyspozycji regionów i zaliczać do alokacji na RPO w ramach Umowy Partnerstwa. Zgodnie z przesłanym przez MFIPR do regionów projektami kontraktów programowych jest to zdekoncentrowana część alokacji poziomu centralnego, która została przekazana do wdrożenia na szczeblu regionalnym, gdzie lista zadań podlega uzgodnieniu *ex ante* z ministerstwem. Kontrakty programowe są instrumentem polityki regionalnej rządu zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi. **Wniosek: Projekty kontraktów programowych przesłane do samorządów województw z obszernymi komentarzami i uwagami do propozycji zgłoszonych przez zarządy województw potwierdzają, że środki te nie mogą być uznane za tożsame ze środkami pochodzącymi z alokacji 21,319 mld euro. Tym samym rzeczywisty samorządowy poziom w zarządzaniu na poziomie regionalnym pozostaje na poziomie 28% i jest istotnym regresem w stosunku do poprzedniej perspektywy programowej.**

IX.3. Metoda podziału alokacji dostępnej w ramach segmentu regionalnego. Sama metoda podziału na programy regionalne przedstawiona w dokumencie ministerialnym jest niepotrzebnie i nadmiernie skomplikowana – tym samym zupełnie nieczytelna dla szerszego ogółu partnerów. W efekcie jest mało intuicyjna, przedstawiona w sposób, który nie wyklucza różnych hipotez o zabarwieniu politycznym. W dużej mierze sprowadza się do deformacji podstawowych parametrów metody berlińskiej (liczba ludności i różnica w zamożności regionu w stosunku do średniej UE mierzonej przez PKB per capita według parytetu siły nabywczej), wprowadzeniu jako równoważnych czynników dodatkowych parametrów bazujących na dość kontrowersyjnym zestawie szesnastu wskaźników, który wpływają bardzo istotnie na wielkość alokacji przez mechanizm mnożnikowy (patrz punkt IV.3). Dodatkowo metoda wyliczania punktów stosowana jest niechlujnie, gdyż te same parametry (ludność, PKBpc) mają inną punktację dla tych samych regionów w algorytmie pierwszym i drugim, co nie powinno mieć miejsca. **Wniosek: należałoby istotnie poprawić metodę ministerialną wprowadzając dla okresu 2021-2027 prosty i zrozumiały dla regionów i innych partnerów algorytm oparty na kształtowaniu się PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej na poziomie NUTS 2. Dodatkowe elementy powinny być wprowadzane na zasadzie premii dotyczących specyficznych priorytetów UE (parametry dodatkowe), w sposób jaki zakładany jest przez Komisję Europejską w metodzie alokacji na lata 2021-2027.**

[‡] Wielkość środków w projekcie Umowy Partnerstwa (75,972 mld euro) nieznacznie odbiega od wielkości podawanej przez Komisję Europejską 76,020 mld euro w cenach bieżących [European Commission, 2020].

IX.4. PKB i inne wskaźniki rozwoju. W Unii Europejskiej już od kilkunastu lat toczy się inspirowana przez bogate kraje członkowskie debata na temat adekwatności produktu krajowego brutto na mieszkańca jako miernika poziomu rozwoju. Pojawiają się propozycje zastąpienia PKB innymi wskaźnikami. Propozycje te są niekorzystne dla Polski, bowiem ich przyjęcie oznaczałoby znaczące zmniejszenie skali transferów w ramach funduszy polityki spójności. Ministerialna metoda podziału w bardzo istotny sposób podważa znaczenie PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej jako wiodącego kryterium alokacji funduszy europejskiej polityki spójności. Polska powinna konsekwentnie bronić Produktu Krajowego Brutto na mieszkańca jako wiodącego miernika pozycjonowania krajów i regionów Unii Europejskiej, ewentualnie uzupełnianego miernikiem Wartości Dodanej Brutto (WDB). W układzie europejskim oznacza to brak zgody Polski na zastępowanie PKB innymi miernikami. Wystarczającym ustępstwem jest uwzględnianie PKB według parytetu siły nabywczej, co sztucznie poprawia znacząco sytuację całej Polski i jej regionów. Oczywiście próby konstruowania wskaźnika syntetycznego mogą i powinny być prowadzone na płaszczyźnie profesjonalno-naukowej, ale nie jako podstawa zasadniczej zmiany przesłanek alokacji środków europejskiej polityki spójności. Elementem istotnym dla Polski byłoby uwzględnienie kategorii majątku narodowego brutto jako uzupełniającego elementu analitycznego. Polska wskutek niekorzystnego dziedzictwa historycznego cechuje się niskim poziomem wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną, relatywnie niskim potencjałem polskich firm, słabością systemu bankowego, w tym nadzoru finansowego, a także ubóstwem i brakiem rezerw finansowych i materialnych znaczącej części gospodarstw domowych. **Wniosek: Polska powinna konsekwentnie budować wsparcie dla obrony PKB jako podstawowego miernika alokacji środków europejskiej polityki spójności na poziomie krajowym i regionalnym.**

IX.5. Timing przebiegu dialogu społecznego na temat algorytmu. Zadziwiającym błędem lub zamierzonym postępowaniem był fakt udostępnienia dokumentu wyjaśniającego zasady alokacji na programy regionalne w Umowie Partnerstwa dopiero na tydzień przed końcem konsultacji regionalnych w dniu 15.02.2021. Stanowiło to zasadnicze odstępstwo od dotychczasowych praktyk w tym zakresie (*best practice* to procedura zastosowana przez minister Grażynę Gęsicką). W tym bardzo wrażliwym politycznie i społecznie dokumencie dotyczącym alokacji na programy regionalne zrezygnowano z:

- jasnego i zrozumiałego algorytmu podziału środków na programy regionalne, umożliwiającego każdemu zainteresowanemu podmiotowi i partnerowi własne przeliczenia i sprawdzenie prawidłowości przyznanej alokacji,
- konsultacji i negocjacji z regionami projektu algorytmu podziału, co było dobrą praktyką w poprzednich perspektywach budżetowych,
- możliwości dyskusji w trakcie konsultacji społecznych dotyczącej przyjętej metody podziału, w tym ze środowiskiem ekspertów i gremiami naukowymi.

Wniosek: w dialogu z partnerami społecznymi i innymi aktorami należy wyeliminować niedostatki partycypacji społecznej w procesie programowania środków funduszy strukturalnych dla Polski na lata 2021-2027.

IX.6. Postulowana alokacja na rzecz segmentu regionalnego w latach 2021-2027. Zwiększona skala dotacyjnego finansowania unijnego (UP – 75,97 mld euro i KPO – 23,9 mld euro) dla polityki rozwoju i odbudowy po pandemii COVID-19 powinna być asumptem do zwiększenia roli regionów we wdrażaniu polityki spójności poprzez wzrost udziału segmentu regionalnego (bez kontraktów programowych) w alokacji polityki spójności do przynajmniej 30,388 mld euro, czyli do 40% finansowania w ramach Umowy Partnerstwa. Oznacza to 2,8% spadek alokacji na regionalne programy operacyjne w stosunku do perspektywy 2014-2020

przy jednoczesnym zachowaniu poziomu finansowania krajowych programów operacyjnych finansowanych w ramach polityki spójności w stosunku do poprzedniej perspektywy budżetowej. **Wniosek: Dodatkowe 1,969 mld euro w stosunku do objętej algorytmem kwoty 28,419 mld euro stworzyłyby przestrzeń na zbudowanie prostszego, bardziej intuicyjnego i bliższego metodzie berlińskiej algorytmu podziału na programy regionalne, uzgodnionego z reprezentacją samorządów wojewódzkich i zmianę obecnie upubliczniczonych alokacji w sposób, w którym żaden region nie traciłby na nowym podziale.**

IX.7. Rola algorytmu w decyzjach politycznych o alokacjach. Algorytmiczna metoda podziału alokacji na programy jako prosty, obiektywny, uczciwy i zrozumiały algorytm, łatwo weryfikowalny, intuicyjny i zgodny z ogólniejszym modelem metody berlińskiej, a także przekonsultowany i akceptowany przez województwa samorządowe jako interesariuszy, nie wyklucza podejmowania decyzji politycznych i dokonywania na ich podstawie końcowych przesunięć między alokacjami dla poszczególnych województw. Podstawową tego powinny być negocjacje na szczeblu politycznym i wspólne decyzje ministerstwa i wszystkich regionów o zasadnych i uzgodnionych przesunięciach. Taka praktyka występuje na poziomie Komisji Europejskiej i Państw Członkowskich w zakresie decyzji budżetowych i w Państwach Członkowskich w zakresie wewnętrznych alokacji polityki spójności. Jednak podstawą do negocjacji powinien być akceptowany obiektywny algorytm i jego alokacje, a przesunięcia powinny bazować na wymianie argumentów dotyczących aspektów nie ujętych w algorytmie. **Wniosek: zastosowanie obiektywnej metody podziału do całości alokacji na programy regionalne nie wyklucza decyzji politycznej i przesunięć między województwami, które jednak powinny być przedmiotem multilateralnych, a nie bilateralnych, negocjacji politycznych MFiPR z województwami samorządowymi.**

X. Rekomendacje dla samorządu województwa lubuskiego jako instytucji zarządzającej środkami Europejskiej polityki spójności w latach 2021-2027

Generalne osłabienie segmentu regionalnego, opisane w poprzednich punktach tej ekspertyzy miało istotny wpływ na sytuację wszystkich województw w Polsce, w tym także województwa lubuskiego. Jednak województwo lubuskie zostało potraktowane szczególnie nieżyczliwie, co zostało udokumentowane w tej ekspertyzie. Wyrazem tego był nie tylko sposób alokacji zastosowany w ramach algorytmu podstawowego, ale przede wszystkim w dwu uzupełniających algorytmach dotyczących jakoby wyników negocjacji pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej a Marszałkiem Województwa, które jak wynika z dokumentacji nigdy się nie odbyły. **Wynikają stąd następujące wnioski:**

A. Należy szeroko informować partnerów społecznych, beneficjentów, a także opinię publiczną na temat sposobu prowadzenia tego tematu przez ministerstwo, bowiem możliwości oddziaływania władz samorządowych województwa lubuskiego na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną zostały ograniczone wskutek nierzetelności MFiPR. Dlatego należy wyraźnie wskazywać na podmiot, który jest winny tej niezgodnej z założeniami europejskiej, w tym także polskiej, polityki spójności sytuacji.

B. Dobór dodatkowych wskaźników wybranych przez MFiPR do alokacji w ramach algorytmów był rozbieżny z założeniami europejskiej polityki spójności na lata 2021-2027 i w efekcie bardzo niekorzystny dla województwa lubuskiego. Pewne istotne dla kształtowania alokacji funduszy strukturalnych UE argumenty (takie jak przykładowo koszty stałe zarządzania RPO które trzeba ponieść niezależnie od wielkości województwa)

zostały pominięte w analizie sytuacji. Kluczowy dla kształtowania polityki spójności miernik jakim jest produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej pozostał niedowartościowany, co w sumie osłabiło pozycję województwa lubuskiego.

C. Niezbędne jest konsekwentne wspieranie przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego opcji wskazującej na potrzebę i możliwość utrzymania przynajmniej 40% alokacji na rzecz segmentu regionalnego, a nawet promowanie propozycji wskazującej na opcję zwiększenia skali alokacji na rzecz segmentu regionalnego do około 45% środków europejskiej polityki spójności alokowanych w Polsce, co miałyby istotne znaczenie także dla województwa lubuskiego.

D. Ekspertyza ta wskazuje na liczne nieprawidłowości jakie nastąpiły w trakcie procesu konstrukcji podstaw algorytmu podziału środków europejskiej polityki spójności na rzecz Regionalnych Programów Operacyjnych. Ta rzetelna krytyka wymaga jednak uzupełnienia symulacjami dokumentującymi jakiej wielkości fundusze powinny trafić do województwa lubuskiego w wyniku zastosowania czystej metody berlińskiej oraz zmodyfikowanej na lata 2021-2027 dzięki wprowadzeniu premii, przyznawanych w związku z realizacją priorytetów proponowanych przez Komisję Europejską na lata 2021-2027.

E. Brak elementarnej życzliwości ze strony MFiPR jest istotnym uwarunkowaniem programowania RPO województwa lubuskiego na lata 2021-2027. Dlatego programowanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w województwie lubuskim musi być tak jak dotychczas wyjątkowo staranne, aby uniknąć nieuzasadnionej krytyki procesu wdrażania oraz optymalnie wykorzystać te zasadniczo zredukowane alokacje funduszy strukturalnych na lata 2021-2027.

F. Jak już stwierdzono wcześniej województwo lubuskie nie uczestniczy w poddanych terytorializacji alokacjach Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (według propozycji MFiPR 6 województw będzie beneficjentami), a także finansowaniu dostępnemu w ramach makroregionalnego Programu Operacyjnego dotyczącego Polski Wschodniej (5 województw oraz NUTS 2 Mazowiecki Regionalny będą jego beneficjentami). Dlatego jedyne możliwości rekompensaty wiążą się z przesunięciem na rzecz województwa lubuskiego części alokacji bezzwrotnej dostępnej w ramach Krajowego Planu Odbudowy, co należy konsekwentnie postulować oraz podjąć na ten temat realne negocjacje z MFiPR.

Bibliografia

European Commission, 2020, Annual breakdown of commitments appropriations for 2021-2027 for the “Investment for Jobs and Growth” and “European Territorial Cooperation” goals of cohesion policy, including a breakdown by category, EUR, current prices, Poland, Ref. Ares(2020)6606776 – 11/11/2020

Europejski Trybunał Obrachunkowy, marzec 2019, Przegląd punktowy w trybie pilnym: Alokacja środków finansowych w ramach polityki spójności dla państw członkowskich na lata 2021-2027

Gostomczyk W., 2016, Kryteria podziału środków unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych, Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych, Koszalin, s. 9-23

Komisja Europejska, 2020a, Komunikat dotyczący Planu Inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy, Bruksela COM/2020/21

Komisja Europejska, 2020b, Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie krajowe – Polska 2020, towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy, Bruksela, 26.2.2020r. SWD (2020)520 final

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 2020, Przestrzenny wymiar polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce w latach 2021-2027, Policy Brief 2020/1, Warszawa

Komisja Europejska, 2021, Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1131 z dnia 5 lipca 2021r., w sprawie rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ogólnych przydzielonych na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus oraz Fundusz Spójności w ramach celu „inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” i celu „Europejska współpraca terytorialna”, rocznego podziału między państwa członkowskie według kategorii regionów, rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów przydzielonych na dodatkowe środki dla regionów najbardziej oddalonych, rocznego podziału kwot jakie mają zostać przeniesione z alokacji Funduszu Spójności dla każdego państwa członkowskiego do instrumentu „Łącząc Europę”, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na Europejską inicjatywę miejską, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na współpracę transnarodową na rzecz innowacyjnych rozwiązań, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na międzyregionalne inwestycje innowacyjne, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący współpracę międzyregionalną celu „Europejska współpraca terytorialna”, rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący współpracę transnarodową celu „Europejska współpraca terytorialna”, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący międzyregionalną celu „Europejska współpraca terytorialna” oraz rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący współpracę regionów najbardziej oddalonych celu „Europejska współpraca terytorialna” na lata 2021-2027, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej t.244/21 9.7.2021.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, luty 2021a, Podział alokacji na programy regionalne, materiał przekazany do urzędów marszałkowskich w dniu 15.02.2021

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021b, Projekt Umowy Partnerstwa dla Realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce, Warszawa

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021c, Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, Warszawa

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), 2021d, Alokacja na programy regionalne, prezentacja na spotkaniu z regionami 31.05.2021

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), 2021e, Podział alokacji na programy regionalne 2021-2027, prezentacja na spotkaniu z Zarządami Województw, 23.06.2021

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), 2021f, Metodologia podziału rezerwy programowej pomiędzy programy regionalne 2021-2027, Dokument w ramach prac nad Umową Partnerstwa na lata 2021-2027, Warszawa 2021

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), 2021g, Projekt Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce, Warszawa lipiec 2021.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2017, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030r.), Warszawa

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2015, Budżet UE: broszura informacyjna, słowniczek pojęć, Warszawa

Monitor Polski, 2019, Uchwała nr 102 Rady Ministrów, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Warszawa, 17 września

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności, MRR, Warszawa 2007r.

Odpowiedź ministra rozwoju regionalnego – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów na interpelację nr 15081, w sprawie wstępnego podziału środków finansowych dla poszczególnych województw w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, Warszawa, 10.04.2013r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=492030E3>

Parlament Europejski i Rada (UE), 2020, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021-2027, Bruksela dnia 14.1.2020

Parlament Europejski i Rada (UE), 2021, Rozporządzenie 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021r., ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej t.231/159 z dnia 30.6.2021

Portal Funduszy Europejskich, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce>

Rada Europejska, 2020, Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21 lipca – konkluzje, Bruksela

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002 (Dz. U. nr 122, poz. 1326)

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 48, poz. 550)

Wasiak M., 2014, Regionalny wymiar rozwoju, Fundusze Europejskie w Polsce, Biuletyn Informacyjny, nr. 36, str. 1, MiiR, Warszawa, grudzień

Zaleski J., Szlachta J., Komornicki T., 2021, Refleksje na temat roli samorządów wojewódzkich i lokalnych we wdrażaniu środków strukturalnych UE na lata 2021-2027, Reflection Paper numer 2, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa

Zaleski J., Szlachta J., 2021a, Podział alokacji na programy regionalne – analiza metody ministerialnej, marzec 2021, Wrocław-Warszawa, Prezentacja dla regionów

Zaleski J., Szlachta J., 2021b, Analiza metody alokacji na programy regionalne/województwa w ramach polityki spójności na lata 2021-2027 – przedstawionej przez MFiPR, ekspertyza dla Związku Województw RP, Wrocław – Warszawa, maj 2021.

Wrocław-Warszawa, 19 sierpnia 2021 rok.