

Ostatni artykuł, poruszający temat tej ustawy, regulującej nie tylko aspekty funduszy unijnych w okresie 2014-2020, opublikowaliśmy w kwietniu. Po tym, jak do strony samorządowej w dniu posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego 24 kwietnia dotarło stanowisko resortu rozwoju na postulaty samorządowe. Na tym posiedzeniu KWRiST wyraziła pozytywną opinię o projekcie, podtrzymując jednak wcześniejsze zastrzeżenia. Od tego czasu w sprawie zaległa cisza. Okazuje się, że nie taka totalna. Resort rozwoju wypracował bowiem kolejne wersje ustawy. Ostatni projekt - z 8 lipca br. – trafił już pod obrady Komitetu Rady Ministrów i lada chwila ma pójść na posiedzenie rządu.

Na marginesie

Zakwalifikowanie tematu ustawy o polityce rozwoju do cyklu spraw o funduszach unijnych wcale nie jest takie oczywiste. Regulacje polskiej polityki rozwoju i europejskiej polityki spójności przenikają się, ale jednak nie są tożsame. Tymczasem głównym uzasadnieniem nowelizacji ustawy, które słyszeliśmy z ust przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w reakcji na postulaty strony samorządowej, jest to, iż przygotowuje ona wdrażanie funduszy europejskich w okresie 2014-2020. I dlatego trzeba tę ustawę nowelizować. Spotkało się to ze zdziwieniem ze strony samorządowej i wnioskiem, iż w takim razie ustawa powinna nosić nazwę "o wdrażaniu funduszy europejskich w latach 2014-2020". Nie sililibyśmy się wówczas na formułowanie postulatów generalnych, właściwie organizujących system programowania i realizacji polityki rozwoju w Polsce na poszczególnych poziomach zarządzania publicznego. Tym bardziej, że do samej ustawy wpisano, że nie dotyczy ona interwencji funduszy polityki rolnej, a ogranicza się jedynie do polityki spójności. Zmiana nazwy ustawy jest mało prawdopodobna. Także i z tego względu, że podobno ma ukazać się dodatkowa, specjalna ustawa wprowadzająca politykę spójności 2014-2020. Czego będzie dotyczyć, skoro nowelizacja ustawy o polityce rozwoju wprowadza sporo rozwiązań z systemu wdrażania polityki spójności? Zobaczmy.

Dwa zasadnicze tematy, wokół których toczyła się dyskusja podczas konsultacji nowelizacyjnych, to: kontrakt terytorialny i obszary funkcjonalne wraz z obszarami strategicznej interwencji.

Kontrakt terytorialny

Według ostatniego stanowiska ministerstwa (wspomnianego pisma z 24.04, podpisanego przez wiceministra Marcelego Niezgodę), kontrakt terytorialny zawierany ma być wyłącznie na obszarze regionu, a podpisany przez ministra i zarząd województwa. I takie zapisy znalazły się w ostatnim projekcie ustawy z 8 lipca. Nie zaakceptowano głównego postulatu organizacji samorządu lokalnego, by zarząd województwa musiał uzgadniać treść kontraktu z JST na swoim obszarze. Gminy i powiaty regiony będą jedynie opiniować zapisy kontraktu. *"Projekt stanowiska, o którym mowa w ust. 3, zarząd województwa przekazuje do opinii jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie województwa objętego kontraktem terytorialnym, właściwych ze względu na zakres objęty kontraktem. Opinia jest wyrażana podczas konferencji, w której uczestniczą przedstawiciele zarządu województwa oraz przedstawiciele właściwych jednostek samorządu terytorialnego."* (art. 20b, ust.4 projektu z 8 lipca).

A co do realizacji kontraktu, to *"W celu realizacji zobowiązań wynikających z kontraktu terytorialnego zarząd województwa zawiera porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, zaangażowanymi w realizację jego postanowień, znajdującymi się na terenie województwa objętego kontraktem."* (art. 20b, ust. 10).

Skąd pieniądze na realizację kontraktu? *"Realizacja celów i przedsięwzięć priorytetowych mających*

istotne znaczenie dla rozwoju kraju i województwa, oraz określonych w kontrakcie terytorialnym jest finansowana w szczególności ze środków programów oraz programów służących realizacji umowy partnerstwa lub z budżetów jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie województwa objętego kontraktem terytorialnym." (art. 20b, ust. 11). Sformułowanie "w szczególności" znalazło się w przepisie po interwencji województw. Koledzy z urzędów marszałkowskich zauważyli, że w dotychczasowych zapisach była mowa jedynie o funduszach europejskich i budżetach JST, jako źródłach finansowania kontraktu. Rząd niejako umywał od niego ręce. Samorządowcy regionalni argumentowali, że skoro JST mają angażować swoje pieniądze, to w ramach zasady partnerstwa budżet państwa też powinien partycypować w realizacji kontraktu terytorialnego, nie tylko pieniędzmi z funduszy UE, ale także krajowymi.

Obszar funkcjonalny

Projekt ustawy nowelizacyjnej wprowadza także zmiany w szeregu innych ustaw, m.in. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wprowadza do niej (w art. 2), niezmienione od początku propozycji, pojęcie obszaru funkcjonalnego. Definiuje go jak *"obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych; zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju"*.

Spośród obszarów wyróżnia się jeden rodzaj, specjalnie do ustawy wprowadzony *"miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego"*. Wprowadzono także zapisy mówiące, iż *"Dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa."*

Usunięto natomiast z ustawy dotychczasowe pojęcia: obszaru problemowego, obszaru wsparcia i obszaru metropolitalnego. Wprowadzony został do ustawy nowy rozdział (4a) dotyczący obszarów funkcjonalnych, które je klasyfikuje. Mamy zatem obszar funkcjonalny: o znaczeniu ponadregionalnym (do niego będzie należał obszar ośrodka wojewódzkiego i wiejski obszar funkcjonalny i obszar tzw. szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej np. góry, Żuławy oraz przygranicze); o znaczeniu regionalnym; i o znaczeniu lokalnym (wyznaczany przez gminę). Wprowadzono satysfakcjonujący samorządowców zapis, iż polityka przestrzenna regionu w stosunku do obszarów funkcjonalnych ma być realizowana w porozumieniu z JST, na nim położonymi.

Sporo emocji podczas wcześniejszych spotkań konsultacyjnych budził temat wyznaczania obszarów funkcjonalnych. Część korporacji samorządowych naciskała, aby przy wyznaczaniu zastosować – podobnie jak w przypadku kontraktu terytorialnego – twardy tryb uzgadniania ich granic przez zarząd województwa z lokalnymi JST. We wspomnianym piśmie MRR z 24 kwietnia, wiceminister Marceł Niezgodą dał jasno do zrozumienia, że najważniejsze są obiektywne, merytoryczne przesłanki do utworzenia obszarów funkcjonalnych *"(...) aby narzędzie to mogło skutecznie funkcjonować, dopiero w kolejnym kroku potrzebne jest zawiązywanie (mniej lub bardziej formalne) współpracy jednostek administracyjnych zarządzających na danym obszarze, dla rozwiązywania problemów i podejmowania skoordynowanych działań rozwojowych"*. Stąd MRR pozostał przy swoim, a także regionów, zdaniu, że tryb uzgadniania granic obszarów z JST byłby nieracjonalnym rozwiązaniem. Wystarczy opiniowanie przez samorządy lokalne projektów decyzji planistycznych zarządu województwa w tym zakresie. A nawet, zdaniem resortu, jest to lepsze rozwiązanie od trybu uzgadniania, ponieważ spełnia zasadę

partnerstwa, a nie blokuje rozstrzygnięcia. I takie stanowisko znalazło odzwierciedlenie w ostatecznym projekcie ustawy. W piśmie wiceministra znalazło się jednak stwierdzenie, które warto odnotować - *"konieczność osiągnięcia porozumienia pomiędzy samorządem wojewódzkim a samorządem lokalnym w procesie realizacji polityki przestrzennej w odniesieniu do OF (...) obejmujących daną JST"*. To także znalazło swoje pokrycie w projekcie ustawy.

W zaproponowanym art. 49c ust. 1 zapisano, iż obszary funkcjonalne wyznacza się *"z zapewnieniem ciągłości i zwartości wyznaczanego obszaru – polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą oraz dostępności danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwia rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji."* Co ważne, dano możliwość lokalnym samorządom inicjowania określania obszaru funkcjonalnego o znaczeniu regionalnym oraz opiniowania propozycji zarządu województwa w tym zakresie. Ma to się odbywać na specjalnej wspólnej konferencji. Można w tym miejscu przypomnieć słowa MRR z tabeli uwag do stanowisk organizacji samorządowych KWRiST z 24. Kwietnia - *"Obszary funkcjonalne będą wyznaczone przez samorządy województw – tryb współpracy wewnątrz danego województwa będzie wskazywał już ten samorząd."*

Ponadto warto także przytoczyć stanowisko MRR (z tej samej tabeli), dotyczące braku rozporządzenia o zasadach i kryteriach wyznaczania obszarów funkcjonalnych - *"(...) Założeniem jest jak najszybsze wydanie rozporządzenia, zbieżnie z początkiem obowiązywania ustawy (...) wydłużone do 6 miesięcy vacatio legis odnoszące się do przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego ma na celu umożliwienie przeprowadzenia procesu legislacyjnego rozporządzenia i jednoczesne wejście w życie regulacji ustawowej wraz z aktem wykonawczym."*

Obszary strategicznej interwencji wyznacza zarząd województwa

Przypomnijmy, że Związek Powiatów Polskich proponował wprowadzenie do ustawy zapisu, który - w ślad za umożliwieniem lokalnym JST proponowania obszaru funkcjonalnego o znaczeniu regionalnym - umożliwiałby im także proponowanie obszarów strategicznej interwencji w regionie. Różnica w obszarze funkcjonalnym, a obszarze strategicznej interwencji jest istotna. O ile pierwszy jest elementem statystyki planistycznej i z punktu widzenia możliwości rozwoju pojedynczej gminy czy wspólnoty powiatowej jego wyznaczenie nie generuje żadnych realnych korzyści, to określenie tego lub innego obszaru funkcjonalnego mianem obszaru strategicznej interwencji pociąga za sobą decyzję zarządu województwa o alokacji dla takiego obszaru pieniędzy z funduszy strukturalnych w Regionalnym Programie Operacyjnym. Dlatego, zdaniem przedstawicieli ZPP, ważne wydawało się, aby umożliwić lokalnym samorządom wpływ na wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji w województwie. Tym bardziej przy obowiązywaniu naczelných zasad polityki spójności 2014-2020: partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania.

Ministerstwo na taki postulat odpowiedziało (słowami wiceministra Niezgody ww. piśmie z 24.04), że obszary strategicznej interwencji w regionie wyznaczać ma zarząd województwa, bo to on prowadzi politykę rozwoju regionu. Ale ponieważ obszary te wyznaczane są na etapie formułowania lub aktualizacji strategii rozwoju województw, a te z kolei są konsultowane z samorządami lokalnymi, to wniosek z tego nasuwa się prosty, że lokalne samorządy mają (pośrednio) wpływ na wyznaczanie regionalnych obszarów strategicznej interwencji, więc nic zmieniać nie trzeba.