



STANOWISKO XXXIII ZGROMADZENIA OGÓLNEGO ZWIĄZKU WOJEWÓDZTW RP

z dnia 23 listopada 2016 r.

w sprawie Polityki Spójności po roku 2020 (PS2020+)

Biorąc pod uwagę, że 16 polskich regionów funkcjonujących od 1999 roku:

- 1) ma demokratycznie wyłonione ciała przedstawicielskie i władze wykonawcze,
- 2) dysponuje własnymi budżetami oraz prowadzi aktywną politykę rozwoju skierowaną do ponad 38 mln mieszkańców,
- 3) w ostatnich 10 latach zalicza się do najszybciej rozwijających się regionów w całej UE,
- 4) od 2007 roku samodzielnie zarządza środkami UE w wysokości blisko 50 mld EUR, pełniąc funkcje instytucji zarządzających dla regionalnych programów operacyjnych,
- 5) osiągnęło dzięki PS znaczący poziom spójności wewnętrznej i rozwoju społeczno-gospodarczego,
- 6) dysponuje znaczącym doświadczeniem oraz sukcesami w zarządzaniu środkami PS o dużej skali, wnosząc niepodważalny i wymierny wkład w realizację celów PS,

przedstawiamy nasze Stanowisko ws. PS2020+.

I. Rola, cele i adresaci PS2020+

1. Zasadnicza rola i fundamentalne cele PS wynikają wprost z Traktatu Lizbońskiego i są nadal aktualne. PS ma za zadanie niwelować nadmierne dysproporcje rozwojowe w UE w ujęciu gospodarczym, społecznym i terytorialnym, prowadząc do pełnego urzeczywistnienia idei wspólnego rynku, który jest kluczowym czynnikiem decydującym o pozycji konkurencyjnej UE w wymiarze globalnym.
2. PS jako kluczowa polityka rozwojowa UE generuje europejską wartość dodaną, m.in. dzięki takim pozytywnym cechom, jak: wielopoziomowe zarządzanie i współdziałanie, wieloletnie programowanie i finansowanie, zintegrowane podejście do rozwoju (zdolność mobilizacji endogennych potencjałów regionalnych) i wysokie standardy instytucjonalne (przejrzystość, oparcie na dowodach) oraz wymierne efekty dla wszystkich mieszkańców UE w skali lokalnej. Jest to widoczne np. w postaci wzrostu liczby miejsc pracy, poprawy dostępu do wysokiej jakości usług publicznych oraz racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska.
3. Biorąc pod uwagę niekorzystne dla UE uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, PS powinna skorygować pole swojej interwencji, podejmując nowe wyzwania związane m.in. z demografią, migracjami, bezpieczeństwem energetycznym oraz granicami zewnętrznymi. W tym kontekście PS może mieć istotne znaczenie dla wprowadzenia w UE modelu wyprzedzającego reagowania na zagrożenia oraz ich przekształcania w szanse rozwojowe.
4. PS nie może być jednak traktowana jako polityka zarządzania kryzysowego i główne panaceum na pojawiające się w UE niekorzystne zjawiska społeczno-gospodarcze. PS powinna zachować profil strategiczny, zapewniając stabilne i elastyczne ramy inwestowania umożliwiające osiągnięcie trwałych efektów rozwojowych. Dlatego też PS powinna być ściśle włączona w realizację szerszych celów wynikających ze strategicznej wizji rozwoju UE po roku 2020, zachowując swoje ukierunkowanie terytorialne.

5. PS powinna obejmować wszystkie regiony UE, a jej wymiar finansowy i zakres interwencji oraz szczegółowe instrumenty realizacyjne powinny być dostosowane do specyfiki poszczególnych regionów (instrumenty „szyte na miarę”).
6. Potrzebna jest radykalna zmiana sposobu komunikowania efektów PS obywatelom UE. Ekspozycja wymaga jej rezultaty gospodarcze, społeczne, przestrzenne, środowiskowe, kulturowe, polityczne, a nawet cywilizacyjne. PS powinna jeszcze mocniej niż dotychczas zaangażować się w przełamywanie kryzysu tożsamości w UE, tym bardziej że z jej efektów korzystają także kraje i regiony wysoko rozwinięte, m.in. w postaci dodatkowych zamówień publicznych, wzrostu eksportu, nakładów inwestycyjnych i liczby miejsc pracy.

II. Zasoby finansowe i elastyczność: warunki optymalnej koncentracji tematycznej PS2020+

7. Biorąc pod uwagę skalę i strukturalny charakter wyzwań, którym musi podolać PS, jej udział w ogólnym budżecie UE należy co najmniej utrzymać. Nie ma też potrzeby radykalnej reformy obecnej struktury budżetu UE, w szczególności – rozważanego w niektórych kręgach – tworzenia odrębnych budżetów dla państw strefy euro i pozostałych państw członkowskich UE. Należy jednak poprawić elastyczność (*responsywność*) budżetu, a zwłaszcza mechanizmy realokacji w ramach poszczególnych linii budżetowych.
8. Alokowanie środków PS między kraje powinno odbywać się zasadniczo na bazie wskaźnika PKB (GNP) per capita według parytetu siły nabywczej.
9. Należy poszukiwać formuły, która pozwoli uniknąć drastycznej zmiany skali interwencji PS po przekroczeniu progów określających podział regionów na różne kategorie.
10. Należy wykluczyć możliwość obniżania pułapu transferów w ramach PS (*capping*) – wysokość tego pułapu powinna być identyczna dla wszystkich krajów członkowskich UE.
11. Koncentracja tematyczna PS powinna być wzmocniona. Jednak nie może być ona powiązana ze sztywną strukturą wydatków, która sprzyja nieracjonalnej alokacji środków w sytuacji niskiego dopasowania ogólnych założeń do realnej sytuacji danego terytorium.
12. Warunkiem dalszej koncentracji tematycznej PS jest wzrost elastyczności tej polityki (*inteligentna selektywność*). PS powinna uwzględniać specyfikę obszarów, do których adresowane jest wsparcie i ukierunkować strumień interwencji na zdiagnozowane wyzwania rozwojowe stojące przed tymi obszarami. Będzie to sprzyjać braniu większej odpowiedzialności (w tym finansowej) przez instytucje zarządzające za podjęte zobowiązania i za efekty realizowanych programów operacyjnych.
13. Uelastycznienie PS powinno być również konsekwencją jej silniejszego ukierunkowania na wzmacnianie przewag konkurencyjnych (specjalizacji) regionów, identyfikowanych między innymi w wypracowanych w perspektywie 2014-2020 regionalnych strategiach inteligentnych specjalizacji. W efekcie programy operacyjne powinny być mniej szczegółowe w zakresie klasyfikacji wydatkowej i odchodzić np. od ujednoliconych limitów koncentracji, a także dysponować alokacjami dedykowanymi (ryzykowniejszym) działaniom pilotażowym lub eksperymentalnym. Rozmiar i ukierunkowanie tych alokacji powinny podlegać dostosowaniom w trakcie realizacji programów.

14. Należy zwiększyć udział współpracy terytorialnej w budżecie PS, a także powrócić do wcześniej obowiązującego modelu, w którym współpraca wzdłuż zewnętrznej granicy UE będzie finansowana w ramach i na zasadach obowiązujących w PS. Poza tym, regiony powinny mieć wiodącą rolę w zarządzaniu programami współpracy terytorialnej, zwłaszcza transgranicznej.
15. PS powinna wzmocnić atrakcyjność dla kapitału prywatnego przez silniejsze ukierunkowanie na przedsięwzięcia generujące dodatni efekt ekonomiczny. Konieczne jest w tym kontekście uproszczenie zasad współpracy publiczno-prywatnej i montażu finansowego.

III. Koordynacja i uproszczenie: warunki silniejszego ukierunkowania PS2020+ na efekty

16. PS musi być synergicznie skoordynowana zwłaszcza z tymi politykami UE, które dotyczą: B+R, transportu, energii, środowiska, zatrudnienia, rozwoju obszarów wiejskich i gospodarowania zasobami morza, jak również z *Europejskim Funduszem Inwestycji Strategicznych*. Koordynacja ta powinna prowadzić do znaczącego wzmacniania efektów interwencji środków budżetu UE. Jej skuteczność będzie większa niż dotąd, o ile w PS oraz w politykach i instrumentach zarządzanych bezpośrednio z poziomu KE lub EBI/EFI stosowane będą takie same standardy zarządzania i reżimy prawne, a także konkretne odniesienia terytorialne (terytorializacja).
17. System realizacji PS będzie efektywniejszy, jeśli wszyscy jego aktorzy będą mieli możliwość poznania jego zasad i przygotowania się do jego uruchomienia z odpowiednim wyprzedzeniem. Oznacza to, że cały pakiet legislacyjny PS powinien zostać przyjęty przed połową 2019 roku, a wszystkie dokumenty programowe powinny być wynegocjowane przed końcem roku 2020.
18. Okres programowania dla PS powinien wynosić co najmniej 7 lat, przy zachowaniu możliwości (nawet istotnej) korekty kierunków interwencji strukturalnej w trakcie jego trwania.
19. System realizacji PS powinien gwarantować stabilność otoczenia prawnego, redukcję obciążeń administracyjnych i zapewnić wdrożenie oczekiwanych przez państwa członkowskie uproszczeń procedur. Powinien on skupić się na tworzeniu ram ułatwiających skuteczną realizację celów PS, nie zaś na próbach detalicznego unormowania wszystkich możliwych sytuacji, co jest z jednej strony niewykonalne, a z drugiej – sprzyja pogłębianiu nieufności między wszystkimi uczestnikami PS oraz znacząco podnosi koszty transakcyjne i wizerunkowe.
20. Większej efektywności systemu realizacji PS sprzyjałoby m.in. wprowadzenie następujących rozwiązań podnoszących poziom zaufania:
 - a) ograniczenie możliwości doprecyzowania unijnych ram regulacyjnych PS zarówno ze strony KE, jak i państw członkowskich, a także zakaz retrospektywnego stosowania wytycznych KE,
 - b) zwiększanie symetrii stron w (re-)negocjacjach programów operacyjnych oraz wprowadzenie szerokiego katalogu zmian w programach możliwych do przeprowadzenia z poziomu krajowego (regionalnego),
 - c) usprawnienie działań KE w obszarach wymagających zintegrowanego podejścia i uzgodnień między różnymi dyrekcjami generalnymi,
 - d) szersze zastosowanie standardów audytu i kontroli sprawdzonych w sektorze niepublicznym.

21. System realizacji PS powinien przyjmować zróżnicowane formy tak, aby odzwierciedlać różne konteksty instytucjonalne poszczególnych krajów UE i skalę dostępnego dla nich finansowania.
22. PS powinna być skuteczniej niż dotąd zorientowana na rezultaty. Stąd też konieczne jest, by uzgodnione cele rozwojowe były nadrzędne wobec stosowanych rozwiązań wdrożeniowych. Należy zapewnić jednoznaczny podział zadań i odpowiedzialności między KE a krajami członkowskimi i regionami tak, aby maksymalnie wykorzystać potencjał tkwiący w modelu zarządzania dzielonego, który powinien być doskonały.
23. W modelu zarządzania dzielonego negocjacje programów operacyjnych powinny skupić się na uzgodnieniu diagnozy, celów i oczekiwanych efektów oraz podziału odpowiedzialności za ich realizację (program jako kontrakt), a w mniejszym stopniu na zakresie i procedurach interwencji. Umożliwiłoby to instytucjom zarządzającym dobór optymalnych metod osiągnięcia celów.
24. Dotychczasowe mechanizmy warunkowości powinny być istotnie zmodyfikowane:
 - a) Warunki *ex-ante* powinny być znane z odpowiednim wyprzedzeniem, jednoznaczne w interpretacji i możliwe do weryfikacji według transparentnych procedur. Powinny być tak sformułowane, aby pełna odpowiedzialność za ich realizację spoczywała wyłącznie na instytucji zarządzającej programem operacyjnym.
 - b) Zalecenia Rady dla państw członkowskich powinny mieć charakter długofalowy (nie zaś jednoroczny) oraz nawiązywać wprost do zakresu interwencji PS, gdyż tylko wtedy realne będzie ich skonsumowanie w programach operacyjnych.
25. Mechanizm ram (rezerwy) wykonania powinien być bardziej dostosowany do celów, dla których został ustanowiony. Powinien on wspierać głównie *jakość* (odczuwalne efekty) a nie *tempo* interwencji strukturalnej. Rezerwa wykonania nie powinna mieć sztywnej struktury alokacji, a możliwość jej wykorzystania winna być weryfikowana nie wcześniej niż po 5 latach od zatwierdzenia programu operacyjnego przez KE.
26. Inne mechanizmy, które winny sprzyjać proefektywnościowej orientacji PS to silne zachęty do:
 - a) stosowania modelu regionalnych programów operacyjnych, które umożliwiają kompleksową i dostosowaną do kontekstu rozwojowego interwencję strukturalną w układzie terytorialnym,
 - b) realizacji kompleksowych i partnerskich projektów umożliwiających maksymalizację efektów społeczno-gospodarczych w skali regionalnej,
 - c) ponoszenia większego ryzyka w przedsięwzięciach innowacyjnych, przy akceptacji porażek inwestycyjnych (dopuszczeniu określonego poziomu strat),
 - d) stosowania takich form wsparcia, które minimalizują efekt zastępowania środków prywatnych publicznymi.
27. Zarządzanie PS bezpośrednio z poziomu KE powinno mieć charakter wyjątku i dotyczyć wyłącznie takich zagadnień o charakterze ponadnarodowym lub sieciowym, dla których można jednoznacznie wykazać wysoką efektywność zarządzanej „centralnie” interwencji publicznej oraz efekt „rozlewania się” jej pozytywnego oddziaływania.

IV. Terytorializacja PS2020+

28. W myśl zasady subsydiarności i zbliżania UE do obywatela PS powinna wzmocniać swój wymiar terytorialny. Wymusza on zintegrowaną tematycznie i ukierunkowaną przestrzennie interwencję publiczną, podnosząc jej skuteczność oraz trwałość oddziaływania w skali ponadlokalnej, regionalnej, a nawet ponadregionalnej. Efektywności w tym ostatnim wymiarze może sprzyjać tworzenie programów dla grup regionów. Postulujemy zatem utrzymanie specjalnie adresowanych form wsparcia dla najsłabszych regionów (np. takich jak *Program Operacyjny Polska Wschodnia*).
29. PS musi silnie promować szerokie zastosowanie instrumentów terytorialnego ukierunkowania interwencji. Powinny być one kreowane przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi (głównie przez władze regionalne) w odpowiedzi na specyficzne uwarunkowania i potrzeby poszczególnych obszarów. Ze względu na konieczność zachowania elastyczności (*responsywność*) nie powinny one jednak wiązać się z koniecznością tworzenia nowych instytucji.
30. Instrumenty terytorialne w ramach PS powinny koncentrować się m.in. na wyzwaniach stojących przed funkcjonalnymi obszarami miejskimi, np. w zakresie redukcji zasobochłonności oraz poprawy warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Wzmocnienie współpracy między regionami a funkcjonalnymi obszarami miejskimi jest jednym z istotnych warunków efektywności kompleksowych przedsięwzięć realizowanych w ramach PS.
31. Niezbędne są też instrumenty terytorialne dedykowane silniejszemu włączeniu obszarów wiejskich w procesy rozwojowe. Specyfika wyzwań stojących przed tymi obszarami wymaga, aby w programach operacyjnych PS tworzyć dla nich narzędzia terytorialne uwzględniające środki EFRROW.

V. Unifikacja funduszy i zróżnicowanie form wsparcia

32. Należy podjąć wszelkie możliwe kroki na rzecz unifikacji zasad zarządzania środkami *Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych*. Umożliwi to przezwyciężenie obecnego braku koordynacji, zwłaszcza między *Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego* a *Europejskim Funduszem Społecznym*.
33. PS powinna przewidywać zarówno granty, jak i pomoc zwrotną oraz instrumenty finansowe lub ich kombinacje, przy czym udział niedotacyjnych form wsparcia może wzrosnąć, co nie dotyczy jednak wszystkich obszarów interwencji.
34. Warunkiem koniecznym do wykorzystania instrumentów niedotacyjnych na większą skalę jest diametralna zmiana zasad ich wdrażania w stosunku do okresu 2014-2020, w tym maksymalne zbliżenie warunków ich funkcjonowania do zasad rynkowych.
35. Instrumenty niedotacyjne powinny być powszechniej wykorzystywane nie tylko dlatego, że są w pewnych obszarach tematycznych racjonalną alternatywą dla grantów, ale także dlatego, że mogą stanowić załączek działających długofalowo regionalnych funduszy rozwojowych.

Niniejsze Stanowisko może podlegać modyfikacjom w toku szerokiej debaty europejskiej, która jest bardzo potrzebna i przez nas oczekiwana.

Olgię Geblewicz

Przewodniczący Obrad