

# Lubelskie

2022 KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP



*Stanowisko przygotowane przez Województwo Lubelskie*

## **STANOWISKO NR 8/2022 KONWENTU MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP Z DNIA 21 września 2022 r.**

### **w sprawie uwag Komisji Europejskiej dotyczących zerowych lub niskich wartości kamieni milowych/ wartości pośrednich w projektach Programów Regionalnych na perspektywę finansową na lata 2021 - 2027**

Głównym instrumentem monitorowania programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej są wskaźniki postępu rzeczowego, które umożliwiają ocenę wymiernych postępów w osiąganiu określonych celów oraz zapewniają efektywne wykorzystanie funduszy europejskich.

Każde państwo członkowskie, zgodnie z rozporządzeniem PE i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i 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 (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str. 159, z późn.zm.) (dalej: CPR), zobowiązane jest do ustanowienia ram wykonania obejmujących wskaźniki produktu i rezultatu w odniesieniu do celów szczegółowych danego Programu Regionalnego (dalej: PR). Wartość pośrednia wskaźników produktu zgodnie z art. 16 CPR powinna zostać osiągnięta do końca 2024 r., natomiast cele końcowe dotyczące wskaźników produktu i rezultatu mają zostać osiągnięte do końca 2029 r. Metodyka ram wykonania, zgodnie z art. 17 CPR, powinna zawierać informacje dotyczące kryteriów wyboru wskaźników, wykorzystania danych z zapewnieniem ich najwyższej jakości, metodę kalkulacji oraz czynniki mogące wpływać na osiągnięcie celów pośrednich i celów końcowych oraz ich wpływ na wartości wskazane w metodyce.

Biorąc pod uwagę powyższe zapisy, w kontekście uwag formalnych KE zgłoszonych do projektów PR, Konwent Marszałków Województw RP, wnioskuje o uwzględnienie przedstawionej poniżej argumentacji dotyczącej ustanowienia kamieni milowych/ wartości pośrednich na zerowym lub niskim poziomie w projektach PR na perspektywę finansową na lata 2021 – 2027:

1. Wartości wskaźników w PR są szacowane w oparciu o metodykę, która w dużej mierze opiera się nie tylko na specyfice projektów, ale również na dotychczasowych doświadczeniach Instytucji Zarządzających (dalej: IZ) we wdrażaniu programów i weryfikacji postępów w osiąganiu wskaźników.

Wskazane w PR przez IZ wartości pośrednie wskaźników wyliczone zostały w oparciu o dane historyczne (evidence based) dla porównywalnych zakresów interwencji, które wdrażane były już w poprzednich perspektywach finansowych. W tym kontekście nieuzasadnione są uwagi KE wskazujące, że w danym obszarze kamienie milowe powinny wynosić co najmniej 10% wartości celu końcowego oszacowanego na 2029 r. Rekomendowane podejście stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami szacowania wartości wskaźników, w tym ideą doboru właściwej metodyki i tym samym nie uwzględnia w żaden sposób specyfiki projektów i czynników – zarówno zewnętrznych jak i wewnętrznych – mających wpływ na możliwości ich realizacji i osiągnięcie w określonym czasie założonych celów.

2. Przy szacowaniu wartości wskaźników, w szczególności kamieni milowych, IZ uwzględniają informacje od potencjalnych wnioskodawców co do planowanych harmonogramów realizacji projektów. Harmonogramy uwzględniają cykl życia projektów, przekładają się bezpośrednio na etapy realizacji projektów, z których wprost wynikają wydatki i możliwości sprawozdawania osiągniętych wskaźników.
3. Osiągnięte wartości wskaźników opierają się na wartościach wykazanych w zatwierdzonych wnioskach o płatność (w myśl art. 42 ust. 2 pkt b CPR dopuszcza się sprawozdanie z osiągnięcia wskaźników z każdego ostatniego zatwierzonego wniosku o płatność: „the values of output and result indicators for selected operations and values achieved by operations”). Wartości wskaźników opierają się zatem na wnioskach o płatność, w których beneficjent wykazał poniesione wydatki, z których jednak nie każdy będzie przekładał się na osiągnięcie wskaźnika – wszystko zależy od specyfiki projektu. Należy również podkreślić, iż w przypadku niektórych wskaźników, ich realizacja może być wykazana dopiero na podstawie wniosków o płatność końcową.

Ponadto należy mieć na względzie, że rozliczenie projektu – a tym samym wykazanie osiągniętych wartości wskaźników - jest następstwem długotrwałego procesu wdrożeniowego, począwszy od ogłoszenia naboru poprzez ocenę projektu, wybór do dofinansowania i jego kontraktację. Okres oceny złożonych wniosków o dofinansowanie może potrwać od kilku tygodni do kilku miesięcy w zależności od obszaru wsparcia, złożoności projektu, zainteresowania wnioskodawców, możliwości poprawy wniosku, liczby odwołań. Należy mieć również na uwadze, że dodatkowy czas upływa od momentu ogłoszenia wyniku naboru do momentu podpisania umowy z uwagi na konieczność dostarczenia przez wnioskodawcę, którego projekt został wybrany do dofinansowania, dokumentów niezbędnych do podpisania umowy, a które na etapie wnioskowania nie są wymagane (z uwagi na minimalizowanie skali obciążeń administracyjnych dla wnioskodawców), jak np. zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy, pozwolenia itp.

Objęcie wsparciem projektów, których realizacja została rozpoczęta, wymaga od IZ często przeprowadzenia czynności weryfikacji prawidłowości tych

- wydatków przed podpisaniem umowy – w szczególności dotyczy to zamówień publicznych i kwestii środowiskowych.
4. Warunki realizacji projektów stanowiące novum w porównaniu z dotychczasową praktyką, takie jak DNSH („nie czyn poważnych szkód”), New European Bauhaus, deinstytucjonalizacja, w większości przypadków wymagają przygotowania potencjalnych wnioskodawców, w tym ich stosownego przeszkolenia tak, aby niniejsze kwestie zostały odpowiednio odzwierciedlone w przygotowywanych wnioskach o dofinansowanie. Przełoży się to bez wątpienia na późniejszy termin ogłaszania naborów w niektórych obszarach, a w związku z tym również wdrożenie i rozliczenie projektu oraz osiągnięcie wskaźników.
  5. Czas realizacji wydatków w projekcie objętym wsparciem jest uzależniony od stopnia przygotowania projektu na etapie aplikowania o wsparcie – w przypadku projektów realizowanych w formule zaprojektuj i wybuduj ten czas jest nieporównanie dłuższy.
  6. Argumentem uzasadniającym oszacowane przez IZ wartości kamieni milowych w PR na zerowym lub niskim poziomie jest moment, w którym obecnie znajdują się regiony. Zakładając, że PR zostaną przyjęte do końca 2022 roku, kolejnych kilka miesięcy zostanie przeznaczonych na przygotowanie dokumentów programowych, ustanowienie Komitetów Monitorujących, przyjęcie kryteriów wyboru projektów, przygotowanie harmonogramów naboru, wreszcie przygotowanie dokumentacji niezbędnej do ogłoszenia naborów. Wszystkie elementy niezbędne do uruchomienia naborów znacznie odsuwają w czasie możliwość osiągnięcia wartości pośrednich wskaźników.
  7. Harmonogram naborów przygotowany przez IZ musi uwzględniać strukturę programu zarówno, jeśli chodzi o specyfikę projektów możliwych do objęcia wsparciem, ale również szeroki katalog beneficjentów. Zaznaczenia wymaga, że pod tym względem PR są bardzo „bogatymi” programami – wszystkie CP, dwa lub trzy fundusze jako źródła finansowania, różne typy beneficjentów i rodzaje projektów (projekty realizowane w partnerstwie). Dodatkowym czynnikiem przekładającym się na możliwość „generowania” wskaźników jest konieczność uzgodnień niektórych projektów przez wnioskodawców w kontekście komplementarności i interoperacyjności z inicjatywami podejmowanymi z poziomu krajowego.
  8. IZ przygotowując harmonogram naborów musi wreszcie uwzględnić fakt, iż dla zapewnienia wykonalności projektów w niektórych obszarach niezbędne jest jak najszybsze ogłoszenie naboru. Tak jest w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych. W związku z tym realizacja wskaźników możliwych do zaraportowania w kontekście kamieni milowych w ramach tych projektów jest mocno przesunięta w czasie.
  9. IZ musi uwzględniać przy przygotowaniu harmonogramu naborów fakt, iż instytucjonalnie niemożliwym i z punktu widzenia zarządzania programem niezasadnym byłoby ogłoszenie wszystkich naborów od razu – nabory powinny być rozłożone w czasie i dostosowane do gotowości potencjalnych wnioskodawców do przygotowania projektów o jak największej wartości

- dodanej w kontekście założonych w PR celów i wskaźników (podaż projektów), jak również zdolności wnioskodawców do sfinansowania wkładu własnego i rozłożenia w czasie obciążeń finansowych wnioskodawców z tym związanych.
10. Część wsparcia w ramach PR będzie realizowana poprzez instrumenty terytorialne (ZIT, IIT, RLKS) – przygotowanie projektów realizowanych w tym trybie wymaga osiągnięcia gotowości instytucjonalnej tworzonych partnerstw, przygotowania dokumentów takich jak społecznie konsultowane strategie terytorialne. To istotnie przekłada się na możliwość osiągnięcia wskaźników w początkowej fazie realizacji programu.
  11. Istotne jest również powiązanie wspieranych inwestycji z dokumentami wypełniającymi warunkowość podstawową, które nadal podlegają ocenie KE – do czasu ich akceptacji IZ nie mają pewności co do kształtu i zakresu przedmiotowych dokumentów, co bezpośrednio przekładać się może na decyzje o rozpoczęciu realizacji konkretnych projektów, a tym samym osiągnięcie wskaźników (dla uznania warunku za spełniony konieczne jest jego wypełnienie zarówno na poziomie regionalnym jak i krajowym – w przypadku braku spełnienia warunku na etapie zatwierdzenia programu decyzją KE, proces wypełnienia warunkowości podstawowej będzie kontynuowany).
  12. Skoro CPR dopuszcza finansowanie poniesionych wydatków to należy mieć na uwadze, że część interwencji może zostać objęta przepisami o pomocy publicznej i tzw. efektem zachęty. Nie bez znaczenia jest jednak obecna sytuacja na rynku, w szczególności wzrost cen, która wpływa na skłonność wnioskodawców do ponoszenia ryzyka związanego z zaciąganiem zobowiązań przed uzyskaniem pewności co do objęcia projektu wsparciem.
  13. Zastosowanie przez IZ w szerszym zakresie innych niż dotacyjne mechanizmy finansowania projektów, z uwzględnieniem PPP (Partnerstwo Publiczno – Prawne) czy ESCO (Energy Service Company), stanowi dodatkowe uzasadnienie dla niskich lub zerowych wartości pośrednich wskaźników w niektórych obszarach wsparcia.
  14. Istotne znaczenie dla wartości wskaźników ma również fakt nakładania się okresów programowania i wynikającej z tego konieczności zapewnienia wykorzystania pełnej alokacji w regionalnych programach operacyjnych z perspektywy finansowej na lata 2014 - 2020.
  15. Dodatkowo, w zależności od obszaru interwencji można wskazać wiele specyficznych, pojedynczych argumentów stanowiących uzasadnienie dla oszacowanych przez IZ wartości wskaźników. Argumenty te są na bieżąco przedstawiane w bilateralnych spotkaniach z KE.

Konwent Marszałków Województw RP wnosi o uwzględnienie powyższej argumentacji w stanowisku zajmowanym przez KE w ramach prowadzonych negocjacji formalnych w zakresie wartości pośrednich wskaźników przedstawionych w PR. Przyczyni się to do zaplanowania adekwatnego i realnego do osiągnięcia poziomu wartości pośrednich wskaźników w PR na perspektywę finansową na lata 2021 – 2027.

**Stanowisko kieruje się do:**

1. Pana Marc Lemaitre, Dyrektora Generalnego ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO), Komisja Europejska

**Do wiadomości:**

1. Pana Grzegorza Pudy, Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.



MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA  
Jarosław Stawiarski

