



WYJŚCIE Z CIENIA I PROFESJONALIZACJA

Kierunki zmian w Związku Województw RP

dokument wywoławczy

I. Sytuacja wyjściowa

1. ZWRP jest jedną z mniej aktywnych korporacji samorządowych w Polsce. Świadczy o tym m.in. mała liczba podejmowanych inicjatyw (informacyjnych, edukacyjnych, legislacyjnych) istotnych z punktu widzenia samorządu terytorialnego, a w szczególności interesów rozwojowych regionów. W efekcie relacje ZWRP z sektorem rządowym, samorządowym, pozarządowym i prywatnym są fragmentaryczne i dość słabe, nie przynoszą więc oczekiwanych efektów.
2. Wiele podejmowanych w ramach ZWRP inicjatyw ma charakter akcyjny i doraźny, co uwidacznia się zwłaszcza w toku prac *Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego* (KWRiST). Niesprzyjającymi czynnikami są nieregularność działań oraz inne deficyty w sposobie pracy Komisji i Zespołów Eksperskich¹. Efektywności prac ZWRP nie sprzyja też system komunikowania się z regionami. Brakuje m.in. regularnych i szeroko upowszechnianych informacji o podejmowanych działaniach, a także raportów podsumowujących konkretne osiągnięcia ZWRP w kluczowych obszarach aktywności.
3. Można stwierdzić, że ZWRP nie jest w pełni przygotowany, by w sposób skuteczny realizować swoje cele statutowe² i stawiać czoła wyzwaniom, przed którymi stoją polskie regiony, także w kontekście Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2021-2027.

¹ Obecnie w strukturach ZWRP funkcjonuje osiem Komisji oraz osiem Zespołów Eksperskich. Łączna liczba osób zaangażowanych w ich pracę przekracza 260, przy czym ponad 200 z nich to pracownicy urzędów marszałkowskich różnego szczebla, blisko 50 to członkowie zarządów województw lub radni wojewódzcy. W pracach dwóch Komisji zaangażowanych jest kilka osób spoza struktur samorządów województw. Można przy tym dostrzec następujące fakty: 1) składy i zakresy działań niektórych Komisji i Zespołów Eksperskich pokrywają się w znacznym stopniu; 2) niektóre Komisje/Zespoły nie są w pełni reprezentatywne, ponieważ w ich skład nie wchodzi przedstawiciele wszystkich województw; 3) większość Zespołów Eksperskich nie ma swoich regulaminów, co nie sprzyja dyscyplinie i jakości pracy; 4) dorobek prac Komisji/Zespołów jest trudno dostępny (lub niedostępny), w związku z czym trudno jest mówić o ciągłości ich pracy, a także o tym, żeby odgrywały one istotną rolę w przygotowaniu reprezentantów ZWRP zasiadających w Zespołach KWRiST; 5) przewodnictwo w Zespołach Eksperskich ma charakter rotacyjny, co w połączeniu z brakiem zapewnienia stałego wsparcia ich pracy ze strony Biura ZWRP, ogranicza sprawność ich działania.

² Statut określa następujące cele ZWRP: wspieranie idei samorządu terytorialnego, obrona wspólnych interesów województw i dążenie do ich społeczno-gospodarczego rozwoju. Cele te mają być realizowane m.in. poprzez: podejmowanie inicjatyw dotyczących decentralizacji państwa, inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych, wymianę doświadczeń, podejmowanie wspólnych przedsięwzięć angażujących także innych partnerów (w tym zagranicznych), jak również prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej.

II. Proponowane kierunki zmian

4. Aby sprostać wyzwaniom i skutecznie realizować swoje cele, ZWRP powinien wzmocnić głos polskich regionów na forum:
 - a) krajowym: wobec Rządu i Parlamentu, innych korporacji samorządowych, sektora pozarządowego³ i prywatnego;
 - b) międzynarodowym: głównie wobec instytucji UE, a także wobec regionów innych państw i ich stowarzyszeń.
5. Niezbędna jest reorganizacja Biura ZWRP i dostosowanie jego obsady kadrowej do rosnących wyzwań i oczekiwań. Pracownicy i eksperci Biura powinni zdecydowanie aktywniej włączyć się w realizację zadań stojących przed ZWRP. Inspiracją w tym zakresie mógłby być sposób funkcjonowania Biura Związku Powiatów Polskich (ZPP)⁴ lub Biura Związku Miast Polskich (ZMP)⁵.
6. Należy uporządkować i znacząco wzmocnić system komunikacji w ramach ZWRP, w tym podsystemy:
 - a) gromadzenia i upowszechniania informacji o działaniach podejmowanych przez Zarząd, Biuro, Komisje i Zespoły Ekspertckie;
 - b) wymiany wiedzy i doświadczeń między regionami w takich obszarach, jak np. polityka regionalna, gospodarcza, transportowa, rynku pracy, edukacji, zdrowia czy finanse.

Za sprawne funkcjonowanie systemu komunikacji powinno odpowiadać Biuro ZWRP. W tym celu należy wykorzystywać szerokie spektrum narzędzi, m.in. elektroniczny biuletyn i portal informacyjny, media społecznościowe, a także warsztaty czy szkolenia.
7. Należy zbudować silne i stale zaplecze eksperckie zdolne do przygotowywania kluczowych opinii i propozycji legislacyjnych ZWRP kierowanych zarówno na poziom krajowy, jak i europejski. Udział ZWRP w krajowym i europejskim procesie legislacyjnym, a także w debacie nad kształtem krajowej i europejskiej polityki rozwoju, winien być zorientowany strategicznie i traktowany priorytetowo.

³ Szczególnie dużo jest do zrobienia, jeśli chodzi o nawiązanie trwałej współpracy ze środowiskiem pozarządowym. Współpraca ta może zaowocować m.in. poprawą zdolności regionów do skutecznego zaspokajania zmieniających się potrzeb różnych grup obywateli.

⁴ Poza działem administracyjno-finansowym Biuro ZPP obejmuje także: dział radców prawnych, dział monitoringu prawnego i ekspertyz, dział współpracy, informacji, analiz i programów. Zatrudnia ponad 20 pracowników. Jest ono nastawione na aktywny udział w procesie legislacyjnym, a także wsparcie doradczo-szkoleniowe i wzrost kompetencji w powiatach, prowadząc m.in. własny portal informacyjny <https://wartowiedziec.pl>. ZPP dysponuje budżetem rocznym ok. 4,6 mln zł, a skalę jego aktywności obrazują publicznie dostępne sprawozdania merytoryczne i finansowe wraz z oceną efektywności podejmowanych działań. Dla porównania: budżet ZWRP na rok 2019 wynosi 2,76 mln zł, zaś zatrudnienie w Biurze ZWRP kształtuje się na poziomie 5 osób (4,5 etatu).

⁵ W ramach Biura ZMP funkcjonują m.in. działy: badań i rozwoju, koordynacji i obsługi projektów, informacji i relacji zewnętrznych oraz współpracy zagranicznej (razem 31 osób). W 2018 roku ZMP dysponował budżetem w wysokości 10,7 mln zł.

W tym celu w strukturze Biura należy zbudować dział analiz stanowiący fundament zaplecza eksperckiego ZWRP. Byłby on odpowiedzialny za:

- a) monitorowanie sytuacji w kluczowych dla ZWRP obszarach tematycznych;
 - b) przygotowanie własnych opracowań w ww. obszarach;
 - c) publikację artykułów dotyczących ww. obszarów w mediach samorządowych;
 - d) merytoryczne wsparcie i organizację prac Komisji i Zespołów Ekspertkich⁶;
 - e) merytoryczne wsparcie przedstawicieli ZWRP zaangażowanych w prace KWRiST, a także we współpracę z instytucjami, o których mowa w pkt 4;
 - f) kontraktowanie, w miarę potrzeb, ekspertów zewnętrznych (np. w zakresie usług polegających na przygotowaniu lub weryfikacji projektów aktów prawnych);
 - g) bieżącą wymianę informacji z biurami regionalnymi w Brukseli⁷, a także ze służbami instytucji wspólnotowych.
8. ZWRP powinien bardziej zaangażować się na płaszczyźnie międzynarodowej w takich obszarach jak: polityki UE, współpraca gospodarcza, mechanizmy zarządzania rozwojem, reagowanie na kluczowe wyzwania przyszłości (np. zmiany klimatyczne, demograficzne, technologiczne). Docelowo należy uruchomić m.in.:
- a) długofalową współpracę ze stowarzyszeniami władz regionalnych w ważniejszych krajach UE (np. Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania, Szwecja)⁸;
 - b) program upowszechniania polskiego *know-how* w zakresie organizacji i działania samorządu regionalnego w innych krajach (np. Ukraina, Rumunia, Norwegia).

W tym celu w strukturach Biura ZWRP należy stworzyć dział projektów odpowiedzialny, przy współpracy z działem analiz, za:

- a) pozyskiwanie środków zewnętrznych⁹ (np. programy MSZ, programy UE);
- b) realizację przedsięwzięć wspieranych ze środków zewnętrznych;
- c) realizację innych strategicznych projektów bez względu na źródło ich finansowania.

Obok przedsięwzięć międzynarodowych, dział projektów powinien także angażować się w przedsięwzięcia o charakterze krajowym¹⁰ adresowane zarówno do szerszego kręgu odbiorców (np. konferencje, publikacje), jak i do członków ZWRP (np. szkolenia dla pracowników urzędów marszałkowskich).

⁶ Dodatkowo, należy podkreślić potrzebę pilnej rewizji sposobu dobierania składu Komisji i Zespołów Ekspertkich, a także wystandaryzowania celów, trybu i zasad ich pracy.

⁷ Najważniejsze przy tym będzie biuro regionalne w Brukseli, które obsługuje Przewodniczącego polskiej delegacji w Komitecie Regionów. Być może warto także rozważyć powołanie filii Biura ZWRP w Brukseli, które zajęłoby się koordynacją działań biur regionalnych w odniesieniu do instytucji Unii Europejskiej.

⁸ Może się to odbywać np. poprzez organizację cyklu spotkań roboczych i konferencji (poświęconych np. 20-leciu funkcjonowania polskich regionów lub 15-leciu członkostwa Polski w UE).

⁹ Środki zewnętrzne w formie subwencji, dotacji czy grantów są traktowane w Statucie ZWRP jako ważne źródło finansowania jego działań.

¹⁰ ZWRP powinien rozważyć organizację dorocznej ogólnopolskiej konferencji poświęconej najistotniejszym kwestiom związanym z funkcjonowaniem i perspektywami rozwojowymi regionów. Pierwsza z takich konferencji mogłaby odbyć się w 2020 roku.

III. Ramy czasowe i finansowe

9. Działania opisane w części II mogłyby być zrealizowane w następujących terminach, liczonych od momentu podjęcia decyzji o wprowadzeniu zmian przez stosowne organy ZWRP:

Cel	Termin
Reorganizacja Biura ZWRP (w tym powołanie działu analiz i działu projektów)	3 miesiące
Uruchomienie nowego systemu komunikacji w ramach ZWRP	4 miesiące
Osiągnięcie pełnej zdolności operacyjnej przez dział analiz	6 miesięcy
Osiągnięcie pełnej zdolności operacyjnej przez dział projektów	9 miesięcy

10. Realizacja działań opisanych w części II będzie niosła za sobą konsekwencje finansowe. Koszty funkcjonowania ZWRP, w tym zwłaszcza koszty Biura, wzrosną w stosunku do obecnego poziomu. Zakłada się, że wzrost ten zostanie sfinansowany głównie poprzez:

- a) podniesioną – o ok. 30% w ujęciu realnym – składkę¹¹;
- b) źródła zewnętrzne, np. w postaci programów rządowych, unijnych, norweskich itp.

Realizacja zarysowanych w niniejszym dokumencie działań pozwoli stosunkowo szybko wejść ZWRP na nową, wyrazistą i skuteczną ścieżkę działania. Jest to bardzo istotne m.in. w kontekście:

- a) spodziewanych w roku 2020 ostatecznych rozstrzygnięć w zakresie Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2021-2027, w tym Polityki Spójności;
- b) niezbędnych do przeprowadzenia w Polsce zmian regulacyjnych, które zasadniczo poprawia warunki realizacji zadań przypisanych samorządom województw.

w imieniu Zespołu Ekspertckiego
ds. Europejskiej i Krajowej Polityki Strukturalnej



Gdańsk, 30 kwietnia 2019 roku

¹¹ Wysokość składki wnoszonej przez każde z województw na rzecz ZWRP jest uzależniona bezpośrednio od liczby mieszkańców. Obecny wymiar składki został określony w 2011 roku na poziomie 3,5 grosza na mieszkańca. Realny spadek tej wartości na przestrzeni lat 2011-2018 wyniósł ok. 11,4%. Wzrost wymiaru składki w ujęciu realnym o 30% oznaczałby więc konieczność ustalenia jej wysokości na poziomie ok. 5 groszy na mieszkańca (czyli nominalnie o ok. 45% więcej niż obecnie).