

# Partnerzy bez partnerstwa? Realizacja zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020

Studia Regionalne i Lokalne  
Nr 2(84)/2021  
© Autorzy 2021



ISSN 1509–4995  
E-ISSN 2719-8049  
doi: 10.7366/1509499528404

Michał Niebylski

Uniwersytet Opolski, Wydział Nauk o Polityce i Komunikacji Społecznej, Katedra Studiów Europejskich,  
ul. Katowicka 89, 45-061 Opole; e-mail: mniebylski@uni.opole.pl; ORCID: 0000-0003-1623-5886

## Streszczenie

W niniejszym artykule podjęto próbę określenia stopnia realizacji zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych (RPO) w Polsce w obecnej perspektywie finansowej (2014–2020). Przyjęto założenie, że instytucjonalnym sposobem realizacji zasady partnerstwa jest powołanie i funkcjonowanie komitetów monitorujących (KM). Analizą porównawczą objęto praktyczne aspekty działania komitetów w ramach RPO w trzech województwach: lubuskim, świętokrzyskim i kujawsko-pomorskim. Do celów porównawczych wykorzystano następujące parametry instytucjonalno-organizacyjne: liczba posiedzeń komitetów w perspektywie finansowej 2014–2020, liczba przeprowadzonych procedur głosowania obiegowego, udział partnerów społeczno-gospodarczych w ogólnej liczbie członków KM, poziom frekwencji, poziom aktywności w dyskusjach w trakcie obrad komitetów, liczba grup roboczych w ramach KM, a także liczba spotkań grup roboczych. Hipoteza badawcza przyjęta w niniejszym artykule zakłada, że działania regulacyjne wyrażające się przygotowaniem wytycznych dotyczących stosowania zasady partnerstwa w ramach RPO w perspektywie finansowej 2014–2020 okazały się niewystarczające do tego, by wykształciły się w ramach RPO partnerstwa rozwinięte.

## Słowa kluczowe

zasada partnerstwa, polityki horyzontalne, regionalne programy operacyjne, komitet monitorujący

## Partners without Partnership? Application of the Partnership Principle in the Process of Implementing Regional Operational Programmes in Poland in the 2014–2020 Financial Perspective

### Abstract

The aim of the paper is to examine the level of application of the partnership rule in the process of implementing regional operational programmes (ROP) in Poland in 2014–2019. It has been assumed that the Monitoring Committees (MC) operate as the institutional manifestation of the partnership principle. The scope of comparative analysis includes practical aspects of the functioning of MCs within ROPs in three voivodships: Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie and Świętokrzyskie. The analysis focused on five institutional factors: number of Committee meetings in the financial perspective 2014–2020, number of circular voting events, percentage of socio-economic partners in the total number of Committee members, number of working groups within the MCs, as well as the number of meetings of working groups. The research hypothesis adopted in this article assumes that the regulatory activities expressed in the preparation of guidelines for the application of the partnership principle under the regional operational programmes in the 2014–2020 financial perspective turned out to be insufficient for disseminating developed partnerships under ROPs.

### Keywords

partnership rule, horizontal policies, regional operational programmes, Monitoring Committee

## Wprowadzenie

Zasada partnerstwa jest dziś jedną z kluczowych polityk horyzontalnych Unii Europejskiej (UE) (Bielecka 2011). W największym uproszczeniu oznacza ona ścisłą i wielowymiarową współpracę między Komisją Europejską (KE) a szerokim spektrum podmiotów, obejmującym zarówno instytucje publiczne na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, jak też organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie (tzw. III sektor) oraz środowisko przedsiębiorców i inne ważne grupy (Komisja Europejska 2014). W realizacji tej zasady Komisja dostrzega szansę na poprawienie skuteczności wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI). Przyświeca temu jeszcze jeden, nie mniej istotny cel, polegający na zwiększeniu inkluzywności procesów decyzyjnych w ramach UE. Uzasadniona wydaje się opinia, iż zasada partnerstwa stanowi odpowiedź na opisywany w dyskursie naukowym deficyt demokracji w systemie instytucjonalnym Unii (Mizera 2014; Balicki 2011).

Wymóg zapewnienia realizacji zasady partnerstwa obejmuje dziś wszystkie EFSI. Stosowanie wyżej wymienionej zasady ma charakter obligatoryjny na każdym szczeblu wdrażania polityki spójności, zaczynając od poziomu ponadnarodowego, poprzez wymiar krajowy, na szczeblu regionalnym i lokalnym kończąc.

W niniejszym artykule podjęto próbę określenia stopnia realizacji przedmiotowej zasady horyzontalnej w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych (RPO) w Polsce w obecnej perspektywie finansowej (2014–2020). Przyjęto założenie, że instytucjonalnym sposobem realizacji zasady partnerstwa jest powołanie komitetów monitorujących (KM). Są one niezależnymi ciałami doradczo-opiniotwórczymi dla instytucji zarządzającej. W ich skład wchodzi przedstawiciele strony rządowej, samorządowej, sfery nauki oraz partnerzy społeczno-gospodarczy, w tym organizacje III sektora. Komitety pełnią funkcje kontrolne nad procesem wdrażania RPO. Zakres ich obowiązków obejmuje m.in.: rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów, okresowe badanie postępów w osiąganiu celów programu czy też analizowanie rezultatów realizacji interwencji publicznej. Pomimo tego, iż tryb działania komitetów monitorujących jest regulowany osobnymi wytycznymi, to – jak wynika z obserwacji działalności KM w przekroju województw – praktyka funkcjonowania komitetów różni się w dość wyraźny sposób. Rodzi to też określone implikacje dla faktycznego stopnia realizacji zasady partnerstwa we wdrażaniu RPO. Z naukowego punktu widzenia jest to na tyle ciekawa sytuacja, iż zachęca ona do podjęcia czynności badawczych, nakierowanych na udzielenie odpowiedzi na dwa pytania badawcze. Po pierwsze, jaki jest stopień realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO? Po drugie, czy występują różnice między regionalnymi programami operacyjnymi w realizacji zasady partnerstwa, a jeśli tak, czy można mówić o różnych typach partnerstwa w ramach RPO? Hipoteza badawcza przyjęta w niniejszym artykule zakłada, że uregulowanie stosowania horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych nie wpłynęło na zniwelowanie różnic w stopniu realizacji tej zasady w ramach RPO.

W celu weryfikacji hipotezy i udzielenia odpowiedzi na sformułowane wyżej pytania badawcze zostanie przeprowadzona analiza porównawcza. Analizą zostaną objęte praktyczne aspekty funkcjonowania komitetów w ramach RPO w trzech województwach: lubuskim, świętokrzyskim i kujawsko-pomorskim. Przy wyborze regionów do analizy kierowano się dostępnością danych do analizy. Do celów porównawczych zostaną wykorzystane następujące parametry instytucjonalno-organizacyjne: liczba posiedzeń komitetów w perspektywie finansowej 2014–2020, liczba przeprowadzonych procedur głosowania obiegowego, udział partnerów społeczno-gospodarczych w ogólnej liczbie członków KM, poziom frekwencji, poziom aktywności w dyskusjach w trakcie posiedzeń KM, liczba grup roboczych w ramach KM, a także liczba spotkań grup roboczych.

Zanim jednak porównane zostaną mechanizmy działania KM w trzech wybranych województwach, zasadna wydaje się eksploracja źródeł aksjologicznych zasady partnerstwa i wpisania jej w określony model sprawowania władzy. Kwestią wymagającą osobnej uwagi są uwarunkowania prawne regulujące stosowanie tej zasady w praktyce wdrażania RPO.

## 1. Podstawy aksjologiczne

W dyskursie naukowym wiąże się zasadę partnerstwa z różnymi rodzajami koncepcjami i wartościami. Daje się zauważyć tendencję do przypisywania omawianej polityce horyzontalnej związków z zasadami subsydiarności i komplementarności (Dorożyński 2007). Podkreśla się również powiązanie partnerstwa z ideą dialogu społecznego (Wygnański 2012). Nie brakuje też zwolenników stanowiska, zgodnie z którym traktuje się zasadę partnerstwa jako podstawowy wymóg koncepcji *good governance* (Wiśniewska 2017). W rozważaniach naukowych odnaleźć też można podejście akcentujące znaczenie zarządzania wielopoziomowego jako mechanizmu, który umożliwia wdrażanie partnerstwa w procesach projektowania i wdrażania interwencji publicznych (Lackowska 2009). Choć powyżej zarysowane ujęcia interpretacyjne trafnie identyfikują związki partnerstwa z innymi wartościami czy koncepcjami, to zarazem mają one ograniczony potencjał eksplikacyjny, jeśli chodzi o przybliżenie warunków wpływających na uformowanie się zasady partnerstwa jako naczelnej dyrektywy działania administracji publicznej. W próbach eksploracji podstaw aksjologicznych partnerstwa należy więc uwzględnić jeszcze jedną koncepcję, której podstawowa zaleta polega na tym, że odsłonięta zostaje kwestia zmiany modelu sprawowania władzy jako przesłanki tworzącej przestrzeń dla rozwoju relacji partnerskich administracji z podmiotami zewnętrznymi. Koncepcja, która spełnia ten warunek, określana jest mianem *public governance*. Aby możliwe było pełne przedstawienie założeń tej koncepcji i pokazanie, w jaki sposób torowała ona drogę do wprowadzenia zasady partnerstwa na grunt praktyki politycznej, konieczne jest ukazanie jej na tle dwóch innych podejść, opisujących logikę sprawowania władzy publicznej w okresie poprzedzającym implementację dyrektyw wywodzących się z paradygmatu *public governance*.

Swoistym aktem założycielskim paradygmatu współzarządzania było zwrócenie uwagi na znamieny fakt, a mianowicie że we współczesnych warunkach społeczno-politycznych, charakteryzujących się, z jednej strony, rosnącą heterogenicznością społeczeństw, z drugiej zaś gwałtownym rozwojem powiązań i zależności w skali krajowej i międzynarodowej,

[...] żaden pojedynczy aktor, publiczny lub prywatny, nie posiada całej wiedzy i informacji potrzebnych do rozwikłania złożonych, dynamicznych i zróżnicowanych problemów; żaden podmiot nie może wykazać się wystarczająco szerokim przeglądem sytuacji, żeby zaaplikować właściwe instrumenty działania w sposób efektywny; i wreszcie żaden podmiot nie dysponuje na tyle poważnym potencjałem, aby móc przekuć go w trwałą przewagę polityczną w danym modelu rządzenia (Kooiman 1994, s. 4).

Jeśli w koncepcji weberowskiej biurokracji funkcję państwa i instytucji publicznych streścić można w pojęciach „kierowania”, „kontrolowania”, „kreowania”, „administrowania”, natomiast w paradygmacie New Public Management (NPM) tę samą funkcję spełniają terminy „zarządzanie” i „sterowanie”, to w nurcie *governance* najbardziej pasującymi kategoriami okażą się: „moderowanie”, „koordynowanie” i „współdziałanie” (Löffler 2003, s. 170). Część teoretyków co prawda doszukiwała się w tych przemianach źródła słabości współczesnych państw i podejmowała bardziej ogólną refleksję nad problemem, czy perspektywa współzarządzania bez udziału organów władzy publicznej (*governance without government*) jest w ogóle możliwa (Pierre i Guy Peters 2000). Jednak zdecydowana większość badaczy nie szła aż tak daleko. Można powiedzieć, że rozważania głównego nurtu koncentrowały się raczej na skompletowaniu zbioru zasad, reguł, norm, instrumentów, pozwalających najefektywniej współzrządzić w warunkach definiowanych przez inkluzję polityczną, partycypację i symetryczność.

Idąc za Rodem Rhodesem, możemy uznać, iż dla modelu *governance* konstytutywne są cztery założenia. Pierwsze przewiduje współzależność między organizacjami i ich równorzędną odpowiedzialność za kreowanie rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Granice oddzielające obszar działania instytucji publicznych od pola aktywności podmiotów rynkowych i organizacji reprezentujących trzeci sektor ulegają zaburzeniu i stają się nieostre, przez co sam podział robi się problematyczny. Drugie dotyczy tworzenia dobrowolnych sieci przez różnego typu interesariuszy i utrzymywania w ich obrębie interakcji, służących wymianie zasobów i wyznaczaniu wspólnych celów do osiągnięcia. Treścią trzeciego założenia jest twierdzenie, że interakcje opierają się na zaufaniu i regulowane są przez zbiór zasad uzgadnianych przez uczestników w trakcie negocjacji

(analogicznie do reguł gry). Tak więc są to sieci o charakterze samoorganizującym i samokontrolującym, których porządek normatywno-organizacyjny nie jest efektem narzucania reguł przez uprzywilejowanego gracza, lecz wyłania się w wyniku deliberacji i stosowania mechanizmów demokratycznych. Natomiast w ramach ostatniego założenia twierdzi się, że sieci wykazują znaczny stopień autonomii od instytucji państwa. Oznacza to, iż państwo nie jest ich pomysłodawcą, założycielem, koordynatorem, opiekunem, a jedynie uczestnikiem, funkcjonującym na tych samych zasadach, co inni aktorzy podłączeni do sieci (Rhodes 1996). Sieć stanowi przestrzeń ujawniania się stosunków egalitarnych, toteż nie ma w nich miejsca dla hierarchii, asymetrycznych interakcji i prób ustanawiania hegemonii. Jak stwierdza Janet Newman: „obraz hierarchicznych relacji między państwem a obywatelami [...] został wyparty przez ideę wielu nakładających się przestrzeni, w których władza jest spotykana i negocjowana” (Newman 2005, s. 4).

Tak rozumiany model *governance* uzasadnił konieczność stosowania zasady partnerstwa na każdym szczeblu realizacji polityki, pokazując, iż w warunkach rosnącej złożoności problemów publicznych nie ma możliwości kształtowania skutecznej interwencji publicznej bez wkładu i zaangażowania interesariuszy istotnych dla danego obszaru problemowego. Zasadą modelu *governance* było też zwrócenie uwagi na fakt, że efekty interwencji publicznej zależą od stopnia, w jakim aktorzy z otoczenia zewnętrznego włączeni są w proces decyzyjny. Im mniejszy udział tych aktorów w procesie tworzenia założeń i parametrów planowanej interwencji, tym mniejsze są szanse na to, że zaimplementowane w późniejszym czasie rozwiązania okażą się trafne (z punktu widzenia odbiorców wsparcia), skuteczne (w osiąganiu założonych celów) i efektywne (korzyści z interwencji będą wyższe niż nakłady poniesione na ich osiągnięcie). Stąd też z omawianym modelem związany jest postulat, aby procesy decyzyjne zachodzące w administracji publicznej opierać na takich zasadach, jak: inkluzywność, deliberacja, interaktywność, wielopoziomowość i symetryczność relacji. Każda z zasad ma pozytywny wpływ na urzeczywistnienie idei partnerstwa.

## 2. Aktualne uwarunkowania prawne

Podniesienie zasady partnerstwa do rangi ogólnej zasady europejskiej polityki regionalnej, określającej sposób realizacji wszystkich funduszy strukturalnych, nastąpiło w 1988 roku w wyniku przyjęcia rozporządzenia Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 roku (Rozporządzenie nr 2052/88... 1988). Kolejne rozporządzenia nie tylko potwierdzały znaczenie tej polityki horyzontalnej, ale wręcz prowadziły do jej wzmocnienia i włączania w ramy partnerstwa nowe grupy podmiotów. W ramach Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. (Rozporządzenie nr 1260/1999... 1999) przyjęto, iż partnerstwo zachodzi między Komisją a państwem członkowskim oraz z organami i instytucjami (takimi jak: organy regionalne i lokalne, partnerzy ekonomiczni i społeczni oraz inne odpowiednie, kompetentne instytucje), wyznaczonymi przez państwo członkowskie w ramach przepisów krajowych i aktualnych praktyk. Regulacje przyjęte Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku znacznie poszerzyły rozumienie partnerstwa w porównaniu z przepisami obowiązującymi w poprzednim okresie programowania. Do grona potencjalnych partnerów we współpracy w procesie projektowania i wdrażania programów operacyjnych zaliczono również: władze miejskie, podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet (Rozporządzenie nr 1083/2006... 2006, s. 39). Przepisy obowiązujące w perspektywie finansowej 2014–2020 uwzględniły również organizacje odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego i niedyskryminacji (Rozporządzenie nr 1303/2013... 2013, s. 341).

Pomimo tego, iż nacisk na szczeblu unijnym na zapewnienie realizacji zasady partnerstwa był coraz większy, to zarazem – co jest pewnym paradoksem – przez długi czas (a dokładniej do 2014 roku) nie szła za tymi działaniami inicjatywa mająca na celu wskazanie państwom członkowskim, w jaki sposób można stworzyć optymalne warunki dla skutecznej realizacji tej zasady. Z tego też powodu jej wdrażanie w każdym z państw członkowskich wyglądało nieco inaczej. Do pewnego stopnia było to zresztą nieuniknione ze względu na liczne różnice pod względem politycznym oraz instytucjonalno-prawnym pomiędzy państwami.



Z licznych badań oceniających realizację zasady partnerstwa w Polsce w latach 2007–2013 wyłania się wnioski, iż zabrakło strategicznego podejścia do realizacji tej zasady (nie opracowano reguł i procedur dotyczących partnerstwa; nie stworzono jednolitej koncepcji partnerstwa; nie zdefiniowano kategorii partnerów spoza administracji; nie określono też kryteriów wyboru partnerów spoza środowiska administracji). W jednym z raportów czytamy, iż „bez uzgodnionej strategii współpracy reguły partnerstwa w okresie 2007–2013 kształtowały się na podstawie precedensów lub praktyki konkretnej instytucji, a jakość partnerstwa zależała w dużej mierze od indywidualnego nastawienia konkretnego urzędnika” (Włodarski i Sosnowska 2014, s. 16).

W celu zapewnienia minimalnego standardu realizacji zasady partnerstwa i wskazania państwom członkowskim ogólnych podstaw wdrażania omawianej zasady KE wydała na początku 2014 roku Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Bodaj najważniejszym zaleceniem wynikającym z Kodeksu było to, że współpraca z partnerami powinna zachodzić na wszystkich etapach realizacji polityki spójności UE: począwszy od programowania, poprzez wdrażanie i monitorowanie, na ewaluacji kończąc. KE oczekiwała więc, że stworzone zostaną mechanizmy, które umożliwią kompleksowe zaangażowanie partnerów. W Kodeksie zwrócono też uwagę na potrzebę obowiązywania przejrzystych procedur identyfikacji właściwych partnerów, w tym reprezentatywności partnerów, oraz określenia właściwych partnerów na potrzeby wdrażania Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych (PO). Ponadto w celu umożliwienia efektywnego uczestnictwa partnerów w procesie projektowania i realizacji PO przewidziano możliwość wzmacniania ich zdolności instytucjonalnej (z pomocy technicznej). Wreszcie określono wymogi, jakim powinny sprostać tworzone regulaminy komitetów monitorujących (Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa... 2014, s. 8–14). Przygotowanie przez KE Kodeksu było znaczącym krokiem naprzód w kierunku uspołnienienia stosowania zasady partnerstwa na obszarze UE, mimo iż odpowiedzialność za zorganizowanie partnerstwa nadal ciąży na państwach członkowskich.

Uwarunkowania prawne stosowania zasady partnerstwa w Polsce w procesie programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji wsparcia ze środków funduszy polityki spójności UE w perspektywie 2014–2020 stanowią Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014–2020, przygotowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Pierwsza wersja Wytycznych obowiązywała od końca marca 2015 roku, a więc wtedy, gdy faza programowania regionalnych programów operacyjnych była już zamknięta. Działania podejmowane przez poszczególne instytucje zarządzające w ramach realizacji zasady partnerstwa siłą rzeczy nie mogły więc wpisywać się w ustandaryzowany i ogólnie określony schemat postępowania. Trzeba też zauważyć, że dosyć szybko pojawiła się potrzeba zmiany zapisów Wytycznych, co skutkowało przygotowaniem drugiej wersji, obowiązującej już od 28 października 2015 roku (jest ona aktualna do dziś).

W Wytycznych przewidziano zapis – zgodny z zaleceniami Kodeksu – mówiący o tym, że udział partnerów w realizacji zasady partnerstwa powinien być, w miarę możliwości, uwzględniony na wszystkich etapach realizacji polityki spójności UE. Dookreślono także kwestię tego, jak powinno wyglądać stosowanie tej zasady na poszczególnych etapach projektowania i wdrażania PO. W fazie programowania partnerom należy zapewnić udział w procesie tworzenia i aktualizacji PO poprzez uczestnictwo w konsultacjach poszczególnych wersji dokumentów programowych oraz możliwość inicjowania i przygotowywania własnych propozycji zapisów. Określono też minimalny zakres przedmiotowy konsultacji, obejmujący takie kwestie, jak: identyfikację i analizę potrzeb; definiowanie lub wybór obszarów tematycznych oraz powiązanych z nimi celów; określanie alokacji środków na poszczególne obszary tematyczne; definiowanie właściwych dla danego PO wskaźników; określanie zasad wdrażania polityk horyzontalnych w zakresie promowania równości szans mężczyzn i kobiet oraz równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (Wytyczne w zakresie realizacji... 2015, s. 26). W fazie wdrażania zaangażowanie partnerów może wyrażać się w przygotowaniu i przeprowadzaniu naborów wniosków o dofinansowanie, o ile zachowana jest zgodność z regulacjami dotyczącymi trybów wyboru projektów. Partnerzy mogą również partycypować w wybranych działaniach informacyjno-promocyjnych. W odniesieniu do fazy monitorowania zapisano w Wytycznych, iż udział „partnerów w pracach KM ma szczególne znaczenie dla realizacji zasady partnerstwa przez instytucje uczestniczące w realizacji PO” (tamże, s. 28). O znaczeniu KM w urzeczywistnieniu zasady partnerstwa świadczy fakt, iż

szczegółowe warunki udziału partnerów w pracach KM określono odrębnymi Wytycznymi, których zapisy również zostaną poddane analizie w niniejszym artykule. Na etapie ewaluacji rola partnerów – jak przewidują zapisy Wytycznych – może polegać na konsultowaniu założeń metodologicznych, określających cel i zakres planowanych badań ewaluacyjnych.

Poza dookreśleniem form udziału partnerów w poszczególnych etapach realizacji PO w Wytycznych doprecyzowano, na podstawie jakich kryteriów powinni być dobierani właściwi partnerzy oraz w jaki sposób należy zapewnić udział partnerów reprezentatywnych dla różnych środowisk. Ponadto zdefiniowano minimalny katalog działań podejmowanych przez instytucje zarządzające na rzecz realizacji zasady partnerstwa, obejmujący m.in. zapewnienie partnerom udziału w przejrzystym procesie tworzenia i funkcjonowania KM, grup roboczych i innych gremiów; zapewnienie partnerom udziału w podejmowaniu decyzji (np. poprzez prawo głosu dla członków KM i członków grup roboczych powoływanych przy KM); udostępnianie partnerom ekspertyz, które zostały sfinansowane np. ze środków pomocy technicznej danego PO; przekazywanie partnerom (np. drogą elektroniczną) dokumentów, aby mogli skonsultować je z reprezentowanym przez nich środowiskiem w terminie pozwalającym na przeprowadzenie przez nich tych konsultacji (tamże, s. 28–29).

Istotne znaczenie dla stosowania zasady partnerstwa mają Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014–2020. Pierwsza wersja Wytycznych ukazała się pod koniec stycznia 2015 roku. Natomiast od początku marca 2018 roku wprowadzono drugą wersję, która obowiązuje aktualnie. Celem regulacji zawartych w Wytycznych jest: ujednoczenie zasad monitorowania PO prowadzonego przez KM; określenie wymogów odnoszących się do zasad funkcjonowania KM; zdefiniowanie ram partnerstwa w KM oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania komitetu (Wytyczne w zakresie komitetów... 2018, s. 4). Zapisy Wytycznych przewidują, że co najmniej jedną trzecią członków stanowią łącznie przedstawiciele organizacji związkowych, organizacji pracodawców, izb gospodarczych oraz organizacji pozarządowych i środowiska naukowego. Przywołany zapis ma na celu zrównoważenie udziału trzech stron reprezentowanych w KM: strony rządowej, samorządowej i partnerów spoza administracji, przy czym dopuszczalne jest zwiększenie udziału partnerów spoza administracji powyżej  $\frac{1}{3}$  składu KM. Posiedzenia KM – zgodnie z zapisami Wytycznych – powinny odbywać się nie rzadziej niż raz do roku. Jednocześnie przewidziano możliwość, by na wniosek co najmniej jednej trzeciej członków KM przewodniczący KM miał obowiązek zwołać posiedzenie nie później niż w terminie miesiąca od złożenia tego wniosku. W analizowanym dokumencie ujęto również wymóg uwzględnienia w regulaminie KM sposobu powoływania i funkcjonowania grup roboczych o charakterze stałym lub *ad hoc*, dając tym samym dodatkowy instrument do realizacji zasady partnerstwa.

Ważną kwestią uregulowaną w Wytycznych było określenie zakresu zadań, jakie powinien wypełniać komitet. Główne zadania tego organu obejmują systematyczny przegląd wdrażania programu i postępów poczynionych na drodze osiągnięcia jego celów, w szczególności w odniesieniu do celów pośrednich i końcowych wskazanych w ramach wykonania. Rola komitetu – jak wynika z zapisów Wytycznych – polega też na analizowaniu wszelkich kwestii, które wpływają na wykonanie programu (m.in. postępów w realizacji planu ewaluacji, postępów we wdrażaniu strategii komunikacji). W zakresie zadań KM jest też ocena działań mających na celu promowanie równości płci, równości szans i niedyskryminacji. Istotnym zadaniem komitetu jest też rozpatrywanie i zatwierdzanie: metodyki i kryteriów wyboru projektów, rocznych i końcowych sprawozdań z wdrażania programu oraz wszelkich innych propozycji IZ dotyczących zmian programu. Zgodnie z analizowanymi regulacjami komitet może też przedstawić uwagi dotyczące wdrażania i ewaluacji PO. Uwagi KM mogą dotyczyć na przykład zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów w związku z realizacją przez nich projektów finansowanych ze środków unijnych (tamże, s. 12–13). Warto podkreślić, iż Wytyczne uregulowały również kwestię finansowego funkcjonowania KM. Uznano za koszt kwalifikowany wydatki służące wsparciu członków KM i ich zastępców reprezentujących otoczenie spoza administracji (tzw. partnerów społeczno-gospodarczych). W ten sposób stworzono procedurę zapewniającą praktyczną realizację zapisów Kodeksu, mówiących o rozwoju potencjału instytucjonalnego partnerów spoza administracji do skutecznego wykonywania zadań w ramach KM.

### 3. Realizacja zasady partnerstwa we wdrażaniu regionalnych programów operacyjnych

Na podstawie przeprowadzonej analizy uwarunkowań prawnych dotyczących zasady partnerstwa można stwierdzić, iż istniejące regulacje – zarówno szczebla unijnego, jak i krajowego – dosyć precyzyjnie określiły wymagania dotyczące uwzględnienia partnerstwa w procesie wdrażania PO i RPO. Z powodzeniem wypełniono więc lukę, która istniała jeszcze w poprzedniej perspektywie finansowej. W sytuacji, gdy obowiązujące przepisy tworzą przejrzyste i spójne ramy prawne dla realizacji polityki horyzontalnej, warto przyjrzeć się temu, czy praktyka realizacji tej zasady w procesie wdrażania RPO wykazuje zbieżność, czy też – pomimo istnienia wspólnego kontekstu regulacyjnego – nadal utrzymuje się daleko idąca dowolność w sposobie zapewnienia realizacji tej zasady. Aby to sprawdzić, porównano praktykę funkcjonowania komitetów monitorujących w trzech województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim i świętokrzyskim. W działaniach komparacyjnych skupiono się na ocenie kilku parametrów. Są nimi: liczba posiedzeń komitetów w perspektywie finansowej 2014–2020; liczba przeprowadzonych głosowań w trybie obiegowym; udział partnerów społeczno-gospodarczych w ogólnej liczbie członków KM; liczba grup roboczych w ramach KM, a także liczba ich spotkań. Kryteria te pozwalają, z jednej strony, zmierzyć stopień realizacji przedmiotowej zasady, z drugiej zaś określić, jak dużą wagę przypisuje się tej zasadzie w wybranych instytucjach zarządzających RPO.

#### 3.1. Liczba posiedzeń KM oraz głosowań przeprowadzonych w trybie obiegowym

Jak już sygnalizowano, obowiązujące Wytyczne stanowią, iż posiedzenia KM powinny odbywać się nie rzadziej niż raz do roku (Wytyczne w zakresie komitetów... 2018, s. 17). Określono więc minimalną częstotliwość spotkań KM. Nie oznacza to jednak, że instytucje zarządzające nie mogły przyjąć w procesie tworzenia regulaminów KM bardziej rygorystycznych zapisów w odniesieniu do częstotliwości spotkań KM. W zasadzie wyróżnić można dwa podejścia do tego zagadnienia. Jedno z nich polegało na bezpośrednim przeniesieniu do regulaminu KM zapisów z Wytycznych. Takie rozwiązanie zastosowano np. w województwie lubuskim (Regulamin Komitetu Monitorującego... 2015). Specyfika drugiego podejścia polegała na przyjęciu w regulaminach zapisów przewidujących organizowanie częstszych posiedzeń KM niż według wymagań zawartych w Wytycznych. Na wdrożenie takiego rozwiązania zdecydowano się w dwóch pozostałych województwach (kujawsko-pomorskim i świętokrzyskim). Już na etapie analizy zapisów regulaminów można zaobserwować ujawnianie się różnic w kwestii przypisywanego znaczenia zasadzie partnerstwa. Wydaje się jednak, że od analizy samych zapisów regulaminowych znacznie ważniejsze jest ustalenie, ile razy faktycznie doszło w poszczególnych województwach do spotkań w formule KM.

Na podstawie analizy *desk research*, obejmującej strony internetowe RPO, określono, iż aktywność komitetów monitorujących jest zróżnicowana w poszczególnych województwach (patrz tab. 1). W województwie lubuskim częstotliwość spotkań KM kształtowała się na bardzo niskim poziomie. KM zebrał się zaledwie piętnaście razy. W województwie świętokrzyskim posiedzenia KM odbywały się ze średnią częstotliwością organizacji posiedzeń KM (w sumie 26 razy). Istnieje też nieliczna grupa województw w Polsce, do której należy kujawsko-pomorskie, w której położono wyraźny nacisk na rozwijanie partnerstwa w formule KM (37 posiedzeń w perspektywie finansowej 2014–2020 – według stanu na koniec grudnia 2019 roku).

O poziomie aktywności KM w największym stopniu decyduje instytucja zarządzająca RPO. Od podejmowanych przez IZ decyzji w kwestii modelu zarządzania programem (technokratyczny czy partnerski), podziału władzy w systemie instytucjonalnym RPO (monopolizacja, współzarządzanie) oraz jakości powiązań z otoczeniem zewnętrznym zależy, z jaką częstotliwością zbierać się będzie komitet i jaką będzie on odgrywał rolę w nadawaniu kształtu programowi. Drugim istotnym faktorem jest poziom zaangażowania partnerów w funkcjonowanie komitetu. Nawet gdyby po stronie IZ brakowało zainteresowania rozwojem partnerstwa w formule KM, partnerzy dysponują instrumentem, za pomocą którego mogą doprowadzić do zwołania posiedzenia KM. Przypomnieć należy, iż Wytyczne obligują przewodniczącego KM (którym jest zazwyczaj marszałek województwa)

do zwołania posiedzenia, jeśliawnioskuje o to co najmniej  $\frac{1}{3}$  członków komitetu (Wytyczne w zakresie komitetów... 2018, s. 17). Zapis ten ma też odzwierciedlenie w regulaminach komitetów.

Tab. 1. Liczba posiedzeń KM w ujęciu województw

Lp.	Województwo	Liczba posiedzeń KM (do końca 2019 r.)
1	lubuskie	15
2	świętokrzyskie	26
3	kujawsko-pomorskie	37

Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych RPO.

### 3.2. Liczba przeprowadzonych głosowań w trybie obiegowym

Poza przeprowadzaniem głosowań na posiedzeniach komitetu Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014–2020 dopuszczają możliwość głosowania w trybie obiegowym. W trybie tym wysyła się w szczególności uzasadnionych sytuacjach projekty uchwał członkom KM i ich zastępcom, dając im jednocześnie czas na zgłoszenie ewentualnych zastrzeżeń. Uchwałę poddaje się pod głosowanie po upływie terminu na zgłaszanie zastrzeżeń i po ustosunkowaniu się do nich przez IZ (tamże, s. 21). Wytyczne precyzują, iż za szczególnie uzasadnioną sytuację należy uznać konieczność pilnego rozpatrzenia sprawy lub podjęcia decyzji albo techniczny lub formalny charakter danego zagadnienia. Warto jednak podkreślić, iż tryb głosowania obiegowego można skutecznie zablokować, jeśli co najmniej  $\frac{1}{3}$  członków KM wyrazi sprzeciw wobec podejmowania uchwał w takim trybie. Gdy tak się stanie, dana kwestia musi zostać rozpatrzona w trakcie posiedzenia komitetu.

Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, iż procedura głosowania obiegowego przekłada się nie tylko na poprawę sterowności samym procesem zarządzania RPO (np. daje możliwość szybkiego reagowania na zmiany w otoczeniu regulacyjnym), ale też ma istotne implikacje dla realizacji zasady partnerstwa. W tych województwach, gdzie częstotliwość spotkań KM jest relatywnie niewielka, procedura ta może w pewnym stopniu minimalizować deficyty partnerstwa, ponieważ wiąże się z nią możliwość podjęcia dyskusji nad planowanymi zmianami w sposobie działania RPO. Taka sytuacja zdaje się mieć miejsce w województwie lubuskim (patrz tab. 2). W województwach, gdzie posiedzenia komitetu odbywają się nieco częściej, głosowanie obiegowe tworzy dodatkowy kanał do realizacji zasady partnerstwa, przy czym kanał ten może być wykorzystywany z dużą częstotliwością lub pełnić funkcję uzupełniającą (tak jest w województwie świętokrzyskim). Bardzo ciekawie prezentuje się natomiast sytuacja województw będących liderami pod względem liczby zorganizowanych posiedzeń KM. Wydaje się, że wysoka częstotliwość spotkań KM czyni zbędnym korzystanie z procedury głosowania obiegowego lub ogranicza konieczność korzystania z niej do minimum. Jednak – jak pokazuje przykład województwa kujawsko-pomorskiego – wysoka aktywność KM, wyrażająca się w liczbie zorganizowanych posiedzeń, skorelowana jest z wykorzystywaniem omawianej procedury na dość dużą skalę. W takich przypadkach głosowanie obiegowe daje szansę na maksymalizację realizacji zasady partnerstwa.

Tab. 2. Liczba głosowań obiegowych

Lp.	Województwo	Głosowania w trybie obiegowym (do końca 2019 r.)
1	lubuskie	5
2	świętokrzyskie	10
3	kujawsko-pomorskie	16

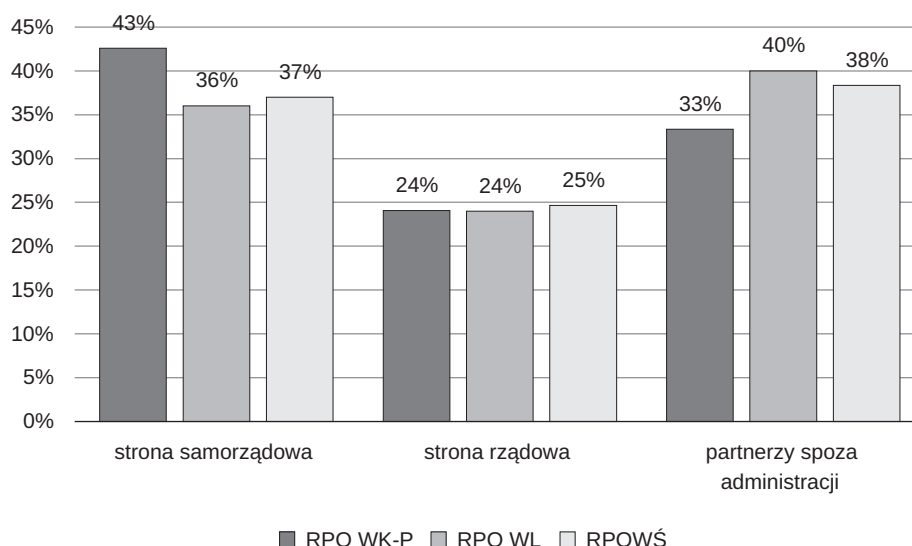
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zebranych od IZ RPO oraz ze stron internetowych RPO.



### 3.3. Udział partnerów spoza administracji w KM

Partnerami spoza administracji są przedstawiciele szerokiego środowiska podmiotów społeczno-gospodarczych, wśród których można odnaleźć reprezentantów: organizacji związkowych, organizacji pracodawców, izb gospodarczych, organizacji pozarządowych i środowiska naukowego. Obowiązujące Wytyczne obligują IZ do określania składu komitetu w taki sposób, aby zrównoważyć udział trzech stron reprezentowanych w KM (strony rządowej, samorządowej i partnerów spoza administracji) (Wytyczne w zakresie komitetów... 2018, s. 6). Minimalnym wymogiem dla IZ jest zapewnienie, że co najmniej  $\frac{1}{3}$  członków komitetu wywodzić się będzie spoza środowiska administracji. Jednocześnie – *expressis verbis* – przydzielono IZ prawo do zwiększenia udziału przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych w składzie KM. Taki zapis pojawił się wyłącznie w odniesieniu do partnerów spoza administracji. Pokazuje to, iż to właśnie ta grupa traktowana jest jako kluczowy partner z punktu widzenia realizacji zasady partnerstwa. W świetle obowiązujących zapisów warto pochylić się nad kwestią dotyczącą tego, jakie rozwiązania zostały zaimplementowane przez IZ przy określaniu składu KM. Czy wybrano model inkluzywny (szeroko otwarty na partnerów spoza administracji), czy też przeważała opcja zakładająca realizację minimalnych wymogów określonych przez Wytyczne.

Ocena realizacji zasady partnerstwa na podstawie tego wskaźnika prowadzi do ciekawych obserwacji. Otóż w ramach RPO WK-P co prawda KM został aktywnie włączony w proces kształtowania programu, ale dla partnerów spoza administracji nie znaleziono więcej miejsca niż wymagana  $\frac{1}{3}$  składu (ryc. 1). W efekcie stosunkowo niewielka liczba podmiotów ze środowiska spoza administracji uczestniczy w partnerstwie w województwie kujawsko-pomorskim (w sumie 18 podmiotów). W strukturze wewnętrznej KM w RPO WK-P zauważyć można nadreprezentację strony samorządowej (43 proc.) w stosunku do strony rządowej i partnerów spoza administracji. IZ RPOWŚ uczyniła podmioty ze środowiska społeczno-gospodarczego najliczniej reprezentowaną stroną w składzie KM (28 przedstawicieli, co stanowi 38 proc. składu komitetu). Natomiast najbardziej inkluzywny model spośród trzech porównywanych zaimplementowała IZ RPO WL. Stronie społeczno-gospodarczej przekazano 40 proc. miejsc w KM, co umożliwia obecność 20 przedstawicieli w posiedzeniach KM. Mając jednak na uwadze niewielką liczbę posiedzeń KM, trudno oczekiwać, aby formalna liczba miejsc przekładała się na wysoki poziom faktycznego włączenia członków KM spoza administracji w kształtowanie procesu wdrażania RPO.



Ryc. 1. Udział partnerów spoza administracji w składzie KM

Źródło: opracowanie własne na podstawie Skład Komitetu Monitorującego RPO WK-P na lata 2014–2020. Załącznik nr 1 do uchwały Nr 34/1544/19 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 września 2019 r. Skład Komitetu Monitorującego RPO WL 2014–2020. Załącznik nr 1 do Uchwały nr 23/275/2015 z dnia 17 marca 2015 r. Skład Komitetu Monitorującego RPOWŚ 2014–2020. Załącznik nr 1 do Uchwały 1394/19 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 4 grudnia 2019 r.

### 3.4. Frekwencja w trakcie posiedzeń KM

W ocenie poziomu realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO uwzględniono nie tylko aspekty formalne (np. liczba miejsc w KM), ale także faktyczne zaangażowanie członków KM wyrażone uczestnictwem w obradach komitetów.

Badanie frekwencji przeprowadzono na próbie piętnastu posiedzeń KM (po pięć dla każdego z badanych KM RPO)<sup>1</sup>. Logika doboru próby opierała się na doborze celowym. Przyjęto założenie, że analizą zostaną objęte posiedzenia KM od 2015 roku (kiedy zaczęły odbywać się pierwsze spotkania KM w obecnej perspektywie finansowej) do końca 2019 roku. Arbitralnie określono, że przedmiotem badań będą drugie posiedzenia KM w każdym roku kalendarzowym. Informacje o obecności członków KM na posiedzeniach czerpano z protokołów z posiedzeń oraz list obecności.

Przed przystąpieniem do omówienia wyników konieczne jest wyeksplikowanie założeń zastosowanej metodologii wyliczania frekwencji. Żeby to zrobić, trzeba w pierwszej kolejności wyjaśnić logikę funkcjonowania komitetów. W posiedzeniach KM co do zasady mogą brać udział trzy grupy uczestników: stali członkowie, zastępcy członków oraz obserwatorzy. W wyjątkowych sytuacjach w spotkaniach mogą też uczestniczyć osoby, które nie wykazują przynależności do żadnej z wymienionych wyżej grup (np. przedstawiciele Komisji Europejskiej, eksperci). Prawo do głosowania w trakcie obrad KM mają wyłącznie stali członkowie oraz ich zastępcy. Powołanie zastępców jest rozwiązaniem, które ma zapewnić quorum w przypadkach, gdy stali członkowie, z różnych powodów, nie mogą partycypować w obradach komitetów. Quorum jest zapewnione wtedy, gdy w posiedzeniu KM uczestniczy co najmniej połowa członków uprawnionych do głosowania. W spotkaniach KM biorą więc udział albo stali członkowie, albo ich zastępcy. W początkowym okresie funkcjonowania komitetów zauważalna była jednak tendencja, aby w obradach brali udział zarówno stali członkowie, jak też ich zastępcy. Uprawnionymi do głosowania w takich przypadkach byli tylko stali członkowie. Podkreślenia wymaga też fakt, iż w składzie komitetów zaobserwować można liczne fluktuacje. W trakcie badania protokołów z posiedzenia zidentyfikowano nie tylko wiele zmian personalnych, ale też odnotowano wahania w wielkości reprezentacji stron wchodzących w skład komitetów. Przede wszystkim zmieniała się liczebnie reprezentacja strony rządowej.

W procesie projektowania założeń metodologii wyliczenia frekwencji kierowano się opisaną wyżej logiką funkcjonowania KM. Po pierwsze, frekwencję wyliczano osobno dla każdego środowiska (samorządowego, rządowego, partnerów spoza administracji) obecnego w składzie KM. Po drugie, wskaźnik frekwencji wyliczano jako stosunek członków z prawem do głosowania uczestniczących w danym posiedzeniu KM do ogólnej liczby stałych członków przewidzianych w składzie komitetu. Przy wyliczaniu wskaźnika frekwencji nie brano więc pod uwagę obserwatorów ani przedstawicieli innych instytucji czy podmiotów. Przy obliczaniu wskaźnika frekwencji nie uwzględniano też zastępców członków, jeśli w obradach uczestniczyli stali członkowie (w takich sytuacjach tylko stali członkowie posiadali prawo do głosowania). Po trzecie wreszcie, przed każdym analizowanym posiedzeniem KM sprawdzano aktualny skład komitetu na podstawie uchwał zmieniających pierwotne uchwały w sprawie powołania komitetu monitorującego.

Najwyższą frekwencją odznaczyli się przedstawiciele strony samorządowej. Wynik ten nie może dziwić, biorąc pod uwagę fakt, iż skład reprezentacji samorządowej tworzony jest w dużej mierze przez przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programów (IZ RPO, IP RPO). Frekwencja w świętokrzyskim środowisku samorządowym ukształtowała się na poziomie 81 proc. Nieznacznie słabszy wynik zanotowała grupa samorządowa w województwie kujawsko-pomorskim (80 proc.). Najniższą frekwencję wśród samorządowców (77 proc.) zaobserwowano w ramach KM RPO WL. Trzeba zauważyć, iż w ramach lubuskiego KM nie tylko gremium samorządowe, ale i pozostałe grupy (rządowa i społeczno-gospodarcza) przejawiały niską skłonność do regularnego uczestnictwa w posiedzeniach KM. Jest to tym bardziej zaskakujące, iż posiedzenia te odbywały się rzadko w porównaniu z innymi województwami.

Strona rządowa była tym gremium w ramach KM, które odznaczało się niskim udziałem w posiedzeniach komitetów. Uśredniając, w posiedzeniach KM RPO WL brała udział połowa przedstawicieli strony rządowej. Natomiast w dwóch pozostałych komitetach frekwencja strony rządowej

<sup>1</sup> Dla RPO WL – protokoły z II, V, IX, XIII i XV posiedzenia KM RPO WL. Dla RPOWŚ – protokoły z II, VI, XIII, XIX i XXIII posiedzenia KM RPOWŚ. Dla RPO WK-P – protokoły z II, VI, XVI, XXIII i XXXIII posiedzenia KM RPO WK-P.

oscylowała w granicach 60 proc. (w ramach KM RPOWŚ wyniosła 61 proc., zaś w KM RPO WK-P była o 2 punkty proc. niższa).

Największe różnice frekwencyjne ujawniają się w poziomie uczestnictwa partnerów społeczno-gospodarczych. Najniższy wynik odnotowała lubuska strona społeczno-gospodarcza. Frekwencja na poziomie 60 proc. (przy niskiej częstotliwości zwoływania posiedzeń KM) pokazuje, że środowisko to realnie nie zaangażowało się w proces monitorowania postępów realizacji RPO. Partnerzy spoza administracji w województwie kujawsko-pomorskim dosyć regularnie uczestniczyli w posiedzeniach komitetu. W przypadku tego gremium frekwencja wyniosła 70 proc. Trzeba jednak pamiętać, iż spotkania kujawsko-pomorskiego komitetu zwoływane były z dużą częstotliwością. Uwzględniając te dwa aspekty, można stwierdzić, iż zaistniały warunki do faktycznego włączenia partnerów z otoczenia społeczno-gospodarczego w monitorowanie realizacji założeń RPO. Z kolei świętokrzyskie środowisko społeczno-gospodarcze uczestniczyło w posiedzeniach KM niemal z taką samą regularnością, co przedstawiciele strony samorządowej. Frekwencja tego gremium była tylko o 4 punkty procentowe niższa od wyniku samorządowców świętokrzyskich. Wysoki wynik frekwencyjny, przy dosyć dużej liczbie zwołanych posiedzeń KM, daje podstawy do stwierdzenia, iż integralnymi uczestnikami procesu monitorowania RPOWŚ byli świętokrzyscy partnerzy społeczno-gospodarczy.

Tab. 3. Frekwencja w posiedzeniach KM

Posiedzenia KM	Strona samorządowa	Strona rządowa	Partnerzy spoza administracji
<b>KM RPO WL</b>			
II	96%	62%	95%
V	88%	46%	68%
IX	63%	36%	58%
XIII	75%	60%	42%
XV	63%	56%	39%
<b>Średnia frekwencja</b>	<b>77%</b>	<b>52%</b>	<b>60%</b>
<b>KM RPOWŚ</b>			
II	100%	83%	93%
VI	100%	54%	86%
XIII	64%	92%	71%
XIX	64%	56%	50%
XXIII	79%	22%	86%
<b>Średnia frekwencja</b>	<b>81%</b>	<b>61%</b>	<b>77%</b>
<b>KM RPO WK-P</b>			
II	100%	69%	94%
VI	95%	62%	83%
XVI	74%	64%	61%
XXIII	65%	62%	56%
XXXIII	64%	38%	56%
<b>Średnia frekwencja</b>	<b>80%</b>	<b>59%</b>	<b>70%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie protokołów i list obecności z II, V, IX, XIII i XV posiedzeń KM RPO WL; protokołów i list obecności z II, VI, XIII, XIX i XXIII posiedzeń KM RPOWŚ oraz protokołów i list obecności z II, VI, XVI, XXIII i XXXIII posiedzeń KM RPO WK-P.

### 3.5. Aktywność w trakcie posiedzeń KM

Drugim wskaźnikiem, który może być pomocny w pomiarze poziomu zaangażowania członków KM w monitorowanie postępów wdrażania programu, jest aktywność w dyskusjach prowadzonych

w trakcie posiedzeń KM. Wskaźnik ten będzie liczony jako liczba zabranych głosów przez partnerów spoza administracji w stosunku do ogólnej liczby wystąpień w trakcie posiedzeń komitetu. Zebranie danych potrzebnych do wyliczenia wskaźników wymagało przeanalizowania protokołów z posiedzeń KM.

Zaletą przyjętego rozwiązania jest to, że porządkuje materiał badawczy i ujednolica proces analizy. Słabością jest jednak fakt, iż z powodu zróżnicowanej liczby posiedzeń KM w poszczególnych województwach odsetek przeanalizowanych protokołów w stosunku do całkowitej liczby protokołów kształtuje się na innym poziomie w każdym województwie objętym badaniem. W województwie lubuskim przeanalizowana liczba protokołów stanowi 33,3 proc. wszystkich protokołów. W województwie świętokrzyskim, gdzie odbyło się dwadzieścia sześć posiedzeń KM, próba badawcza stanowi 19,2 proc. ogólnej liczby protokołów. Natomiast w województwie kujawsko-pomorskim, gdzie liczba posiedzeń KM była najwyższa (trzydzieści siedem posiedzeń), odsetek protokołów przyjętych do analizy jest najniższy (13,5 proc. ogółu).

Na podstawie analizy protokołów posiedzeń KM można zauważyć, iż prowadzona dyskusja w ramach komitetów jest zmajoryzowana przez przedstawicieli strony samorządowej. Podkreślenia wymaga fakt, iż stronę samorządową reprezentują zarówno przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie RPO (IZ RPO oraz IP RPO), jak też samorządowcy ze szczebla gmin, miast i powiatów. Wysoka aktywność strony samorządowej jest przede wszystkim zasługą działań podejmowanych przez reprezentację instytucji bezpośrednio zaangażowanych we wdrażanie programów. Pozostała część tego gremium pozostawała w dużej mierze bierna. Udział głosów strony samorządowej kształtował się w przedziale od 63 proc. (w woj. lubuskim) do 78 proc. wszystkich głosów (w kujawsko-pomorskim). We wszystkich badanych komitetach na podobnym poziomie kształtowała się aktywność strony rządowej (od 12 do 17 proc. wszystkich głosów należało do jej przedstawicieli). Z kolei partnerzy spoza administracji nie we wszystkich komitetach stanowili aktywną grupę w dyskusjach. W ramach RPOWŚ trzydzieści pięć głosów (16 proc.) należało do reprezentantów otoczenia społeczno-gospodarczego (na blisko dwieście wszystkich głosów). W liczbach bezwzględnych jest to najwyższy wynik na tle analizowanych komitetów. W ujęciu procentowym wyższy wynik zanotowano w województwie lubuskim. W KM RPO WL co piąty głos należał do reprezentantów otoczenia społeczno-gospodarczego. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, iż udział głosów partnerów społeczno-gospodarczych nie byłby tak wysoki, gdyby całkowita liczba głosów w dyskusji (z pięciu posiedzeń) nie kształtowała się na tak niskim poziomie. Ponadto wysoka aktywność partnerów spoza administracji była poniekąd stymulowana niską częstotliwością odbywania się posiedzeń KM oraz słabym stopniem rozwoju alternatywnych platform do prowadzenia polemik i uzgodnień (np. w formie grup roboczych). I ostatnia rzecz: choć stronie społeczno-gospodarczej zapewniono 40 proc. miejsc w komitecie, to zaledwie niewielka część członków silnie angażowała się w dyskusję (przeważnie zgłaszając uwagi do kryteriów wyboru projektów lub zadając pytania). Pozostała część delegacji przyjmowała postawę bierną.

Najmniejszą aktywnością wykazywali się, jak wynika z zebranych danych, przedstawiciele otoczenia społeczno-gospodarczego w województwie kujawsko-pomorskim. Nie można jednak zostawić tego wyniku bez komentarza. Podkreślenia wymagają trzy kwestie. Po pierwsze, częstotliwość organizacji posiedzeń komitetu monitorującego postępy we wdrażaniu RPO WK-P jest dosyć wysoka, co pozwala członkom spoza administracji uzyskiwać informacje na bieżąco. Drugą kwestią, która wydaje się ważniejsza, jest to, iż kluczową platformą do prowadzenia dyskusji nad założeniami programu są nie tyle posiedzenia komitetu, ile spotkania grup roboczych. Łącznie jest ich siedem i większość z nich organizuje spotkania z dosyć dużą częstotliwością (szczegółowe dane przedstawiono w dalszej części artykułu). Posiedzenia komitetu mają przeważnie charakter sprawozdawczy (prezentowane są wyniki prac grup roboczych). I po trzecie, partnerom społeczno-gospodarczym w ramach KM RPO WK-P przekazano wymagane minimum miejsc w składzie komitetu. W innych komitetach środowisko społeczno-gospodarcze jest liczniej reprezentowane. Omówione wyżej uwarunkowania częściowo wyjaśniają, dlaczego członkowie z otoczenia społeczno-gospodarczego mieli tak niewielki wkład do dyskusji na posiedzeniach komitetu (9 proc. wszystkich głosów).



Tab. 4. Aktywność członków KM w posiedzeniach KM

Kryteria porównawcze	KM RPO WL	KM RPOWS	KM RPO WK-P
Całkowita liczba głosów w dyskusji	121	191	162
Aktywność strony samorządowej (liczba głosów w dyskusji)	76	134	127
Aktywność strony samorządowej (udział % głosów w dyskusji)	63%	70%	78%
Aktywność strony rządowej (liczba głosów w dyskusji)	20	26	20
Aktywność strony rządowej (udział % głosów w dyskusji)	17%	14%	12%
Aktywność partnerów spoza administracji (liczba głosów w dyskusji)	25	31	15
Aktywność partnerów spoza administracji (udział % głosów w dyskusji)	21%	16%	9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie protokołów z II, V, IX, XIII i XV posiedzeń KM RPO WL; protokołów z II, VI, XIII, XIX i XXIII posiedzeń KM RPOWS oraz protokołów z II, VI, XVI, XXIII i XXXIII posiedzeń KM RPO WK-P.

### 3.6. Grupy robocze

Wytyczne dopuszczają istnienie dwóch typów grup – grup stałych oraz grup *ad hoc*, które tworzy się w celu zajęcia się określoną kwestią, a po wykonaniu zadania ulegają one rozwiązaniu. Zadania tego ciała sprowadzają się do opiniowania projektów uchwał KM dotyczących tematycznie zakresu jego działania. Grupa może również – o ile wewnętrzne regulaminy dopuszczają takie rozwiązania – przedkładać komitetowi propozycje uchwał. Podkreślenia wymaga fakt, iż rola grup roboczych nie ogranicza się li tylko do wypracowywania rozwiązań związanych z wdrażaniem programu. Stanowią one bowiem dodatkowy instrument, za pomocą którego uskutecznić można zasadę partnerstwa. Od powoływania grup roboczych, prowadzonej przez nie działalności zależy stopień włączenia członków KM w proces kształtowania programu. W celu oszacowania tego możemy posłużyć się takimi wskaźnikami, jak: liczba grup roboczych oraz liczba spotkań grup roboczych.

Na podstawie zebranych informacji można stwierdzić, iż grupy robocze stanowią integralną część systemu instytucjonalnego RPO wyłącznie w województwie kujawsko-pomorskim. Uzasadnić to stwierdzenie można w dwojaki sposób. Po pierwsze, o ile w dwóch pozostałych województwach powołano zaledwie po dwie grupy robocze (ograniczając w ten sposób możliwości ich wpływu na organizację i sposób wdrażania RPO), o tyle w województwie kujawsko-pomorskim działa aż siedem grup o odmiennej charakterystyce tematycznej. Po drugie, każda z istniejących grup roboczych wykazuje się większą aktywnością działania niż grupy robocze funkcjonujące w ramach RPO WL czy RPOWS. Do najaktywniejszych grup należy zaliczyć: Grupę roboczą ds. kryteriów wyboru projektów (36 spotkań), Grupę roboczą ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) i Grupę roboczą ds. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) (po 21 spotkań) oraz Grupę roboczą ds. badań i innowacji (18) (patrz tab. 5). W województwie świętokrzyskim grupy robocze spotkały się tylko pięciokrotnie. W praktyce działania obu grup okazało się, że istnieje niewielkie zainteresowanie udziałem w spotkaniach w formacie grup roboczych. W efekcie zdecydowano się na łączenie obrad obu grup. Również w województwie lubuskim nie do końca powiodło się skanalizowanie współpracy pomiędzy członkami KM w ramach grup roboczych. W aktualnej perspektywie finansowej zorganizowano zaledwie cztery spotkania. Zdaje się też, że na obecnym (zaawansowanym etapie realizacji celów RPO WL) nie dostrzega się już potrzeby kontynuowania współpracy w formule grup roboczych.

Tab. 5. Działalność grup roboczych

Kryteria porównawcze	RPO WK-P	RPO WL	RPOWŚ
Liczba grup roboczych	7	2	2
Liczba spotkań grup roboczych	1. Grupa robocza ds. kryteriów wyboru projektów – <b>36</b> 2. Grupa robocza ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) – <b>21</b> 3. Grupa robocza ds. badań i innowacji – <b>18</b> 4. Grupa robocza ds. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – <b>21</b> 5. Grupa robocza ds. zrównoważonego rozwoju – <b>6</b> 6. Grupa robocza ds. koordynacji interwencji w sektorze zdrowia – <b>14</b> 7. Grupa robocza ds. Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS) – <b>8</b>	1. Grupa robocza ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) – <b>2</b> 2. Grupa robocza ds. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – <b>2</b>	1. Grupa robocza ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) – <b>5</b> 2. Grupa robocza ds. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – <b>5</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych od IZ RPO WK-P, IZ RPO WL, IZ RPOWŚ.

#### 4. Typy partnerstwa na poziomie regionalnych programów operacyjnych

Na podstawie przeprowadzonej analizy można pokusić się o próbę typologizacji form partnerstwa realizowanego w ramach regionalnych programów operacyjnych w Polsce w aktualnej perspektywie finansowej. Wyróżnić można trzy typy.

Pierwszy określono jako partnerstwo formalne (patrz tab. 6). Wyróżnia się ono tym, iż spełnia wymogi formalne określone w wytycznych, natomiast nie zawiera w sobie elementów, które świadczyłyby o strategicznym podejściu do kwestii rozwoju współpracy ze środowiskiem partnerów. Instytucje, które mają włączać partnerów w działania związane z wdrażaniem i monitorowaniem RPO (komitet monitorujący, grupy robocze), choć formalnie istnieją, to jednak – z uwagi na małą aktywność – nie generują oczekiwanej wartości dodanej. Taki typ partnerstwa sprawia, że potencjał partnerów nie jest wykorzystywany w dostatecznym stopniu. Instytucja zarządzająca posiada nadrzędną pozycję w stosunku do partnerów, a zarządzanie RPO wpisuje się w model technokratyczny. Znamiona takiego typu partnerstwa występują w RPO WL, aczkolwiek trzeba pamiętać, iż w składzie KM dużą część wydzielono dla partnerów spoza administracji.

Drugi typ można określić jako partnerstwo niepełne. Charakteryzuje się ono tym, iż podejmowane są inicjatywy mające na celu pogłębianie partnerstwa. Relacje z partnerami nie sprowadzają się tylko do wypełniania zapisów z wytycznych, lecz idą one w kierunku szerszego wykorzystania ich potencjału do rozwiązywania określonych problemów związanych z wdrażaniem RPO. W tym celu organizuje się dosyć często posiedzenia komitetu lub wdraża się mechanizm głosowania obiegowego. Jednak taki typ partnerstwa nie wyczerpuje wszystkich możliwości, jakie związane są z zasadą partnerstwa. Brakuje przede wszystkim położenia wyraźniejszego nacisku na zwiększenie roli grup roboczych. Zarządzanie RPO ma więc charakter mieszany. Występują elementy świadczące o redystrybucji zadań w obszarze zarządzania RPO, ale zarazem w procesie decyzyjnym wciąż istnieją tzw. wąskie gardła, przez które utrzymują się relacje asymetryczne.

Ostatnim typem jest partnerstwo rozwinięte. Opiera się ono na mechanizmie deliberacyjnego współzarządzania RPO. Instytucja zarządzająca dąży do pełnego włączenia partnerów i oddania im jak najszerszego zakresu kompetencji. Jednocześnie współpraca zachodzi na różnych polach, począwszy od posiedzeń KM, poprzez pracę grup roboczych, na głosowaniu obiegowym kończąc. W każdym z tych aspektów utrzymuje się współpracę na zaawansowanym poziomie. Z analizowanych form zapewnienia realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO tylko w województwie kujawsko-pomorskim wypracowano rozwiązania, które pozwoliły osiągnąć rozwiniętą formę partnerstwa.

Tab. 6. Typy partnerstwa

	RPO WK-P	RPO WL	RPOWŚ
Liczba posiedzeń KM	***	*	**
Liczba głosowań w trybie obiegowym	***	*	**
Udział partnerów spoza administracji w składzie KM	*	**	**
Frekwencja	**	*	***
Aktywność w dyskusjach	*	***	**
Liczba grup roboczych	***	*	*
Liczba spotkań grup roboczych	***	*	*
Typ partnerstwa (suma gwiazdek)	<b>rozwinięty</b> (15–21)	<b>formalny</b> (poniżej 11)	<b>niepełny</b> (12–14)

Gwiazdki oznaczają stopień rozwinięcia poszczególnych cech: \* niski; \*\* średni; \*\*\* wysoki.

Źródło: opracowanie własne.

## 5. Podsumowanie

W niniejszym artykule skupiono się na problemie dotyczącym tego, czy i w jakim stopniu zapewniono realizację zasady partnerstwa na etapie wdrażania i monitorowania RPO. Choć w aktualnej perspektywie finansowej udało się wypracować na poziomie unijnym i krajowym spójne ramy określające wymogi w kwestii realizacji zasady partnerstwa, to zarazem praktyka wdrażania RPO pokazuje, iż poszczególne instytucje zarządzające kładą różny nacisk na realizację polityki horyzontalnej i w związku z tym tworzone partnerstwa charakteryzują się nieco inną specyfiką. Na podstawie analizy trzech RPO wyodrębniono trzy typy partnerstwa: partnerstwo formalne (spełniające wymogi, lecz w zasadzie niewychodzące poza obowiązujące ramy), partnerstwo niepełne (zawierające rozwiązania służące wykorzystaniu potencjału partnerów, lecz nieinicjujące pełnego włączenia partnerów w procesy decyzyjne) oraz partnerstwo rozwinięte, opierające się na deliberycyjnym mechanizmie współzarządzania. Ustalenia wynikające z zebranego materiału badawczego pozwoliły pozytywnie zweryfikować hipotezę przyjętą w niniejszym artykule. Oznacza to więc, iż działania regulacyjne wyrażające się przygotowaniem wytycznych okazały się niewystarczające do tego, aby wykształcił się i upowszechnił w ramach RPO model partnerstwa rozwiniętego. Spośród trzech analizowanych RPO w niniejszym artykule tylko w jednym przypadku można mówić o stosowaniu partnerstwa rozwiniętego. Wydaje się, iż w celu zniwelowania różnic w stopniu realizacji zasady partnerstwa potrzebne są działania zakrojone na szerszą skalę. Z jednej strony konieczne są działania szkoleniowe, zwiększające świadomość pracowników IZ RPO na temat zasady partnerstwa oraz korzyści wynikających z jej realizacji. Z drugiej zaś należy inicjować działania animacyjne na poziomie regionalnym, aby zacieśniać relacje z otoczeniem samorządowym i społeczno-gospodarczym. Przykładem dobrej praktyki stosowanej w niektórych województwach w Polsce jest organizacja wyjazdowych (najczęściej dwudniowych) posiedzeń komitetów monitorujących, w czasie których nie tylko odbywają się obrady KM, ale też dochodzi do wizyt studyjnych (prezentacja inwestycji finansowanych ze źródeł RPO) oraz integracji środowisk zaangażowanych w monitorowanie postępów we wdrażaniu programów.

## Literatura

- Balicki R., 2011, „Demokracja oraz jej deficyt w Unii Europejskiej”, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 4, s. 11–27.
- Bielecka M.J., 2011, „Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego”, *Barometr Regionalny*, t. 26, nr 4, s. 45–52.
- Bovaird T., Löffler E., 2003, „Understanding public management and governance”, w: T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Londyn – Nowy Jork: Routledge, s. 3–14.

- Czarnecki K., 2001, „Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 15, nr 1, s. 5–19.
- Dollery B.F., Wallis J.L., 2009, „Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 8, nr 2, s. 82–91.
- Dorożyński T., 2007, „Rola zasad wspólnotowej polityki spójności w skutecznym wykorzystywaniu funduszy unijnych”, *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica*, t. 209, s. 257–268.
- Gruening G., 2001, „Origin and theoretical basis of New Public Management”, *International Public Management Journal*, t. 4, nr 1, s. 1–25.
- Hood Ch., 1991, „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, t. 69, nr 1, s. 3–19.
- Kettl D.F., 2005, *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Waszyngton: Brookings Institution Press.
- Kickert W., 1997, „Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American ‘managerialism’”, *Public Administration*, t. 75, nr 4, s. 731–752.
- Komisja Europejska, 2014, *Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, Luksemburg.
- Kooiman J., 1994, „Social-political governance: Introduction”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londyn: Sage, s. 1–8.
- Kulesza M., Sześciło D., 2013, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Lackowska M., 2009, „Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 9, nr 3, s. 53–67.
- Löffler E., 2003, „Governance and government: networking with external stakeholders”, w: T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Londyn – Nowy Jork: Routledge, s. 163–174.
- Mazur S., 2005, „Historia administracji publicznej”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 41–62.
- Michalak B., 2010, „Czy grozi nam depolityzacja polityki? Rozważania na temat wizji postpolitycznej”, *Studia Polityczne*, nr 25, s. 129–145.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2019, *Informacja o stanie realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa.
- Mizera K., 2014, „Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej”, *Folia Iuridica Wratislaviensis*, t. 3, nr 1, s. 87–138.
- Newman J., 2005, „Introduction”, w: J. Newman (red.), *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*, Bristol: Bristol University Press, s. 1–16.
- Opióła W., 2017, *Diagnoza współpracy pomiędzy administracją publiczną a trzecim sektorem w województwie opolskim*, Opole: Stowarzyszenie Europa Iuvenis.
- Osborne D., Gaebler T., 1993, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nowy Jork: Penguin Group.
- Peters B.G., 2001, *The Future of Governing: Four Emerging Models (Studies in Government and Public Policy)*, Kansas: University Press of Kansas.
- Pierre J., Peters B.G., 2000, *Governance, Politics and the State (Political Analysis)*, Nowy Jork: Palgrave Macmillan.
- Regulamin Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny – Lubuskie 2020, Uchwała nr 1, 22.05.2015.
- Rhodes R., 1996, „The new governance: governing without government”, *Political Studies*, t. 44, nr 4, s. 652–667.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.U. L 347 z 20.12.2013.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie zadań funduszy strukturalnych i ich skuteczności, oraz w sprawie koordynacji działań funduszy między sobą i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi, Dz.U. L 185 z 15.7.1988.



- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz.U. L 210 z 31.7.2006.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, Dz.U. L 161 z 26.6.1999.
- Sześciło D., 2012, „O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 22, nr 4, s. 5–17.
- Wiśniewska A.M., 2017, „Rola zarządzania w budowaniu pozycji good governance w partnerstwie publiczno-prywatnym”, *Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula*, t. 55, nr 4, s. 220–230.
- Włodarski T., Sosnowska K., 2014, *Biała Księga zasady partnerstwa we wdrażaniu Funduszy Europejskich w Polsce wraz ze strategią realizacji w okresie programowania 2014–2020*, Warszawa.
- Wygnański J., 2012, „Skuteczne animowanie kultury współpracy – czynniki sukcesu w procesie budowy partnerstw”, w: A. Handzlik, J. Głowacki (red.), *Partnerstwo – współpraca międzysektorowa w realizacji celów społecznych*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 8–19.
- Wytoczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014–2020, 2018, MR/2014-2020/1(02), Minister Inwestycji i Rozwoju, 20.02.2018.
- Wytoczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014–2020, 2015, MliR/H 2014-2020/8(02)/10/2015, Minister Infrastruktury i Rozwoju, 28.10.2015.