

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 3/2023

REALIZACJA ZASADY PARTNERSTWA W PROCESIE WDRAŻANIA REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH W POLSCE

dr Michał Niebylski

Wstęp

Zasada partnerstwa jest dziś jedną z kluczowych polityk horyzontalnych Unii Europejskiej (UE) [1]. 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 również organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie (tzw. III sektor) oraz środowisko przedsiębiorców i inne ważne grupy [2].

W realizacji tej zasady Komisja dostrzega szansę na poprawienie skuteczności wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI). Cele, jakie ma wypełniać zasada partnerstwa nie ograniczają się jednak do kwestii podnoszenia racjonalności wydatkowania środków unijnych. Nie mniej ważne jest zwiększanie transparentności procesów decyzyjnych związanych z kształtowaniem polityki regionalnej z udziałem funduszy europejskich. Innym celem realizacji zasady horyzontalnej jest legitymizowanie podejmowanych decyzji i zapewnianie im aprobaty ze strony szerokiego grona interesariuszy. Zaangażowanie partnerów ma także służyć zwiększaniu trafności interwencji wdrażanych w ramach programów operacyjnych. Uzyskiwanie od partnerów informacji o problemach regionalnych, konsultowanie z nimi kierunków i założeń interwencji, ma zwiększać responsywność procesów programowania w ramach RPO i silniej synchronizować go z aktualnymi potrzebami. Mając na uwadze potencjalne korzyści, jakie niesie ze sobą realizacja zasady partnerstwa, nie może dziwić, iż KE kładzie tak duży nacisk na zapewnienie realizacji tej zasady horyzontalnej.

Niniejsza analiza składa się z trzech części. W pierwszej omówiono najważniejsze uwarunkowania prawne związane z realizacją zasady partnerstwa. Ukazano też proces ewolucji podejścia do stosowania zasady partnerstwa w ramach polityki spójności UE. W drugiej części skupiono się na ukazaniu różnic we wdrażaniu tejże zasady na poziomie regionalnych programów operacyjnych. Analizę ograniczono do etapu monitorowania wdrażania RPO. W ostatniej części przedstawiono rekomendacje, które pozwoliłyby na wzmocnienie realizacji zasady partnerstwa w nowej perspektywie finansowej (2021-2027).

[1] M. J. Bielecka, Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego, Barometr Regionalny, 2011, nr 4 (26), s. 45.

[2] Komisja Europejska, Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, 2014.

2. Uwarunkowania prawne stosowania zasady partnerstwa

Podniesienie zasady partnerstwa do rangi ogólnej zasady europejskiej polityki regionalnej, określającej sposób realizacji wszystkich funduszy strukturalnych, nastąpiło w 1988 roku[3], w wyniku przyjęcia rozporządzenia Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 roku. Kolejne rozporządzenia nie tylko potwierdzały znaczenie tej polityki horyzontalnej, ale wręcz prowadziły do jej wzmocnienia i włączania w ramy partnerstwa nowych grup podmiotów. W ramach Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. przyjęto, iż partnerstwo zachodzi między Komisją a Państwem Członkowskim, oraz z organami i instytucjami wyznaczonymi przez Państwo Członkowskie w ramach przepisów krajowych i aktualnych praktyk, wymieniającym przy tym: organy regionalne i lokalne oraz inne właściwe organy publiczne, partnerów ekonomicznych i społecznych oraz inne odpowiednie, kompetentne instytucje[4]. 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 w zakresie 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[5]. Przepisy obowiązujące w perspektywie finansowej 2014-2020 uwzględniły również organizacje odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego i niedyskryminacji[6].

3. Standardy realizacji zasady partnerstwa na poziomie UE

Pomimo faktu, iż nacisk na szczeblu unijnym na zapewnienie realizacji zasady partnerstwa był coraz większy, to – 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.

W celu zapewnienia minimalnego standardu realizacji zasady partnerstwa i wskazania państwom członkowskim ogólnych podstaw wdrażania omawianej zasady, KE opracowała 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, kończąc na ewaluacji. KE oczekiwała więc, że stworzone zostaną mechanizmy, które umożliwią kompleksowe zaangażowanie partnerów.

[3] Rozporządzeniem 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

[4] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

[5] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

[6] 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.

W *Kodeksie* zwrócono 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. W celu umożliwienia efektywnego uczestnictwa partnerów w procesie projektowania i realizacji PO przewidziano ponadto możliwość wzmacniania ich zdolności. Wreszcie określono wymogi, jakim powinny sprostać tworzone regulaminy komitetów monitorujących[7]. 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.

4. Standardy realizacji zasady partnerstwa w Polsce

Standardy stosowania zasady partnerstwa w Polsce w procesie programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji wsparcia ze środków funduszy polityki spójności UE w perspektywie 2014-2020, definiują *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 w momencie, gdy faza programowania regionalnych programów operacyjnych była już zamknięta. Działania podejmowane przez poszczególne Instytucje Zarządzające w obszarze realizacji zasady partnerstwa siłą rzeczy nie mogły wpisywać się w ustandaryzowany i ogólnie określony schemat postępowania. Trzeba też zauważyć, że dosyć szybko pojawiła się potrzeba zmiany Wytycznych, co skutkowało przygotowaniem drugiej wersji, obowiązującej już od końca października 2015 roku.

Zakres stosowania zasady partnerstwa i uwzględnienia partnerów został dookreślony w rozdziale IV Wytycznych:

3) Udział partnerów w ramach realizacji zasady partnerstwa powinien być, w miarę możliwości, uwzględniony na wszystkich etapach realizacji polityki spójności UE, tj. programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji, a więc w szczególności w następujących działaniach podejmowanych przez instytucje uczestniczące w realizacji PO na lata 2014-2020:

- a) opracowywanie projektów PO i zmian w przyjętych PO;
- b) prowadzenie prac nad kryteriami wyboru projektów w ramach KM;
- c) prowadzenie prac KM;
- d) prowadzenie procesu ewaluacji PO.

4) Realizując zasadę partnerstwa instytucje uczestniczące w realizacji PO na lata 2014-2020 dążą do pełnego wykorzystania potencjału partnerów. Wskazane jest, aby w tym celu właściwe instytucje, w ścisłej współpracy z partnerami, przeprowadziły identyfikację potrzeb partnerów pod kątem wykorzystania ich potencjału oraz określiły minimalny katalog działań, w które partnerzy będą zaangażowani[8].

Wytyczne doprecyzowały kwestię tego, jak powinna wyglądać realizacja zasady partnerstwa 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[9]. W fazie wdrażania zaangażowanie partnerów może się wyrażać w przygotowaniu i przeprowadzaniu naborów wniosków o dofinansowanie, o ile zachowana jest zgodność z regulacjami dotyczącymi trybów wyboru projektów.

[7] Komisja Europejska, Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa..., s. 8-14

[8] MliR, Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020, Warszawa, 28 października 2015 r., s. 12-13.

Partnerzy mogą również partycypować w wybranych działaniach informacyjno-promocyjnych. W odniesieniu do fazy monitorowania zapisano w *Wytycznych*, iż udział „partnerów w pracach KM (komitetu monitorującego) ma szczególne znaczenie dla realizacji zasady partnerstwa przez instytucje uczestniczące w realizacji PO”[10]. O znaczeniu KM w kontekście urzeczywistnienia zasady partnerstwa świadczy fakt, iż szczegółowe warunki udziału partnerów w pracach KM określono odrębnymi Wytycznymi, których zapisy również zostaną poddane analizie.

Istotne znaczenie dla stosowania zasady partnerstwa mają *Wytyczne* odnoszące się do 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. 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[11]. Treść rozdziału IV *Wytycznych* przewiduje, że:

- 2) IZ określając skład KM zapewnia realizację zasady partnerstwa, o której mowa w art. 5 rozporządzenia ogólnego, dążąc do zrównoważenia udziału trzech stron reprezentowanych w KM: strony rządowej, samorządowej i partnerów spoza administracji oraz promuje równość szans kobiet i mężczyzn oraz równość szans i niedyskryminację, o której mowa w art. 7 rozporządzenia ogólnego.
- 3) IZ określając skład KM zapewnia, że co najmniej jedną trzecią członków stanowią łącznie przedstawiciele organizacji związkowych, organizacji pracodawców, izb gospodarczych oraz organizacji pozarządowych i środowiska naukowego, zgodnie z przepisem art. 14 ust. 6 ustawy. Jest to równoznaczne z obowiązkiem uwzględnienia przez IZ w składzie KM co najmniej jednego przedstawiciela każdej z wymienionych kategorii podmiotów. IZ może zwiększyć udział przedstawicieli ww. środowisk w składzie KM[12].

Przytoczony wyżej 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 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 związany z uwzględnieniem 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 pełnić Komitet. Główne zadania tego organu obejmują:

- a) systematyczny przegląd wdrażania PO i postępów poczynionych na drodze osiągnięcia jego celów, w szczególności w odniesieniu do celów pośrednich i końcowych wskazanych w ramach wykonania;
 - b) analizowanie wszelkich kwestii, które wpływają na wykonanie PO, w tym wniosków z przeglądu wyników oraz zatwierdzanie spraw wskazanych w art. 110 ust. 2 rozporządzenia ogólnego;
 - c) konsultowanie i akceptowanie zmian PO proponowanych przez IZ;
 - d) przedstawianie uwag dotyczących wdrażania i ewaluacji PO, w tym przedsięwzięć na rzecz zmniejszania obciążenia administracyjnego dla beneficjentów i monitorowanie działań podjętych w ich następstwie.
- 3) IZ zapewnia, że w celu realizacji zadań, o których mowa w pkt 2 lit. a i lit. b, na podstawie art. 56 ust. 3, art. 110 ust 1 oraz art. 116 ust. 3 rozporządzenia ogólnego KM rozpatruje w szczególności:
- a) wszelkie kwestie, które mają wpływ na wykonanie PO;
 - b) postępy w realizacji planu ewaluacji oraz ewaluacje dotyczące danego PO, w tym wyniki ewaluacji oraz ich wykorzystanie;
 - c) postępy w realizacji strategii komunikacji, tj. rozpatrywanie informacji o postępach w realizacji Strategii komunikacji programu i analizę wyników realizacji tej strategii, dokonanej przez IZ oraz informację o planowanych działaniach informacyjnych i promocyjnych na kolejny rok; niniejsze postanowienia na podstawie *Wytycznych* w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020 stosuje się odpowiednio do Strategii komunikacji Polityki Spójności na lata 2014-2020;
 - d) wdrażanie dużych projektów;
 - e) wdrażanie wspólnych planów działania (JAP);
 - f) działania mające na celu promowanie równości szans płci, równych szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami różnego typu[13].

[10] Ibidem, s. 28.

[11] MliR, *Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014-2020*, Warszawa, 20 lutego 2018 r., s. 4.

[12] Ibidem, s. 6.

[13] Ibidem, s. 12-13.

Kompetencje Komitetu, jak wynika z zapisów *Wytycznych*, są więc bardzo szerokie i obejmują wszelkie kwestie, które wpływają na wykonanie celów Programu. 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. 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.

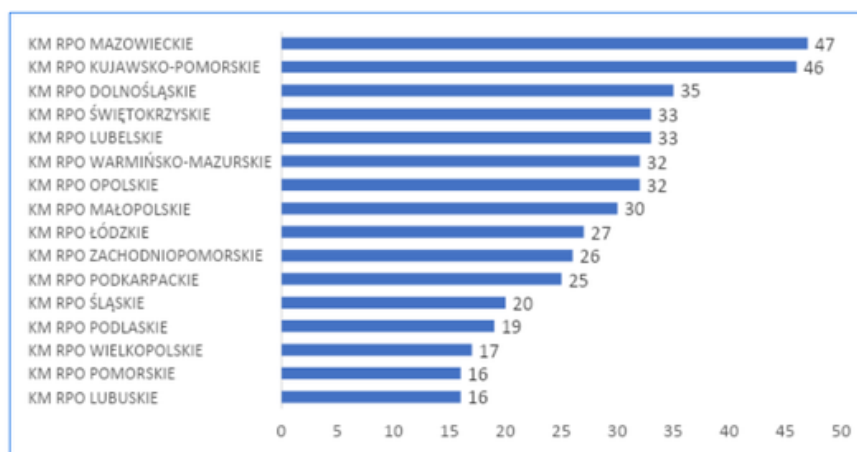
5. Realizacja zasady partnerstwa w praktyce wdrażania RPO

Częstotliwość posiedzeń KM

Jak już sygnalizowano, *Wytyczne* w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020 stanowią, iż posiedzenia KM powinny odbywać się nie rzadziej niż raz do roku [14]. Określono więc minimalną częstotliwość spotkań KM. Nie oznacza to jednak, że instytucje zarządzające RPO nie mogły przyjąć w procesie tworzenia regulaminów KM bardziej rygorystycznych zapisów w odniesieniu do częstotliwości spotkań KM. W niektórych województwach (np. lubuskim) regulamin KM zawierał zapisy bezpośrednio nawiązujące do treści *Wytycznych*. Nie była to jednak praktyka powszechnie stosowana przez instytucje zarządzające. W regulaminach komitetów monitorujących często stawiano znacznie bardziej ambitne cele pod względem częstotliwości posiedzeń. Takie podejście znalazło zastosowanie m.in. w województwie świętokrzyskim lub kujawsko-pomorskim.

Analiza częstotliwości posiedzeń komitetów monitorujących z okresu od 2014 do połowy 2022 roku wykazała, że istnieje znaczący poziom zróżnicowania w tym obszarze (wykres 1). Zauważa się grupę województw, w których kładziono duży nacisk na organizację posiedzeń KM i podejmowanie dyskusji o ważniejszych kwestiach związanych z wdrażaniem RPO. Niewątpliwie do takich województw możemy zaliczyć: mazowieckie (z rekordową liczbą posiedzeń), kujawsko-pomorskie, dolnośląskie, świętokrzyskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, opolskie i małopolskie. Do drugiej grupy zaliczyć można te regiony, w których częstotliwość zwoływania KM była przeciętna (należą do niej: łódzkie, zachodniopomorskie i podkarpackie). W grupie tej liczba posiedzeń KM wahała się w przedziale od 25 do 29. I wreszcie ostatnia grupa charakteryzuje się tym, iż co prawda wypełniła wymogi *Wytycznych* w związku z liczbą posiedzeń KM, lecz rzeczywista liczba spotkań Komitetu dalece odstawała od innych regionów, co stawia pod znakiem zapytania faktyczną możliwość wypełniania przez Komitet swych funkcji monitorujących. W śląskim, podlaskim, wielkopolskim, pomorskim i lubuskim częstotliwość spotkań KM kształtowała się w przedziale od 16 do 20, a więc ponad połowę mniej w stosunku do takich województw jak mazowieckie czy kujawsko-pomorskie.

WYKRES 1. CZĘSTOTLIWOŚĆ POSIEDZEŃ KM W LATACH 2014-2022



Źródło: opracowanie własne

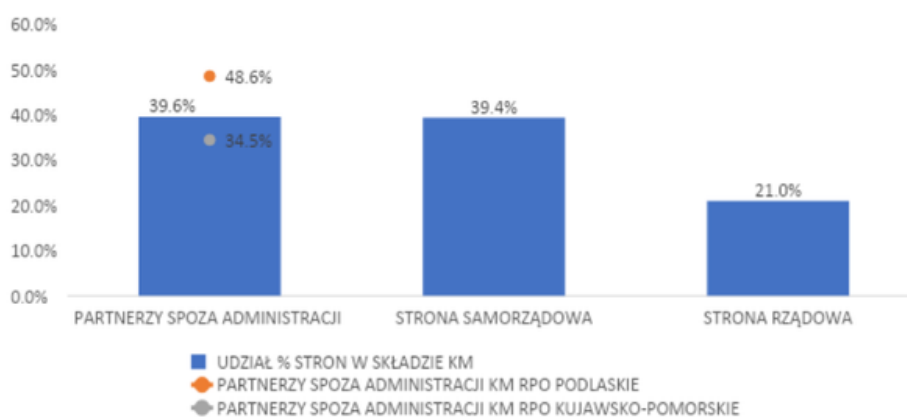
Nierównomierne włączenie partnerów spoza administracji

Partnerami spoza administracji są przedstawiciele szerokiego środowiska podmiotów społeczno-gospodarczych, wśród których można odnaleźć przedstawicieli: organizacji związkowych, organizacji pracodawców, izb gospodarczych, organizacji pozarządowych i środowiska naukowego. *Wytyczne* obligują IZ do określania składu Komitetu w taki sposób, aby zrównoważyć udział trzech stron reprezentowanych w KM (stronę rządową, samorządową i partnerów spoza administracji). Minimalnym wymogiem dla IZ jest zapewnienie, że co najmniej 1/3 członków Komitetu wywodzić się będzie spoza środowiska administracji[15]. Jednocześnie instytucja zarządzająca ma prawo do zwiększenia udziału przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych w składzie KM. Taki zapis pojawił się wyłącznie w odniesieniu do partnerów spoza administracji. To właśnie ta grupa traktowana jest jako kluczowy interesariusz z punktu widzenia realizacji zasady partnerstwa.

Wyniki badań przeprowadzonych przez firmę EVALU na zlecenie Ministerstwa Funduszy Europejskich pokazały, iż udział partnerów spoza administracji został rzeczywiście zwiększony w porównaniu z zapisami *Wytycznych*. W skali ogólnokrajowej, członkowie KM reprezentujący partnerów spoza administracji posiadali 39,6 proc. udziału w składach KM[16]. Mieli zatem najwięcej miejsc w Komitetach. Strona samorządowa, do której należeli przedstawiciele instytucji zarządzających oraz jednostek samorządu terytorialnego i ich zrzeszeń, posiadała nieznacznie mniejszy udział (39,4 proc.). Co piąte miejsce w KM należało z kolei do reprezentacji strony rządowej.

Trzeba jednak zauważyć, że tak jak w przypadku częstotliwości posiedzeń KM, tak i struktura składu KM, wykazuje silny stopień zróżnicowania w poszczególnych województwach. Dwie skrajne wartości zauważyć można w podlaskim i kujawsko-pomorskim. O ile w tym pierwszym zdecydowano się na szerokie włączenie partnerów spoza administracji, dając im 48,6 proc. wszystkich miejsc w Komitecie, o tyle w drugim województwie udział tej kategorii partnerów tylko nieznacznie przekroczył minimalny próg ustalony w *Wytycznych*. W przypadku obu województw można zaobserwować paradoksalną sytuację. W województwie podlaskim szerokiemu włączeniu interesariuszy towarzyszyła niska intensywność spotkań w ramach Komitetu, co niewątpliwie ograniczało możliwości wykorzystania ich potencjału. Z kolei w kujawsko-pomorskim, wysoka intensywność spotkań w ramach KM odbywała się w warunkach ograniczonego włączenia partnerów spoza administracji, co również można odczytywać jako sytuację niesprzyjającą realizacji zasady partnerstwa.

WYKRES 2. STRUKTURA SKŁADU KM W SKALI OGÓLNOKRAJOWEJ



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu pt. *Ewaluacja realizacji zasady partnerstwa w ramach perspektywy 2014-2020*, Warszawa 2021, s. 49.

[15] Evalu, *Ewaluacja realizacji zasady partnerstwa w ramach perspektywy 2014-2020*, Warszawa 2021, s. 49.

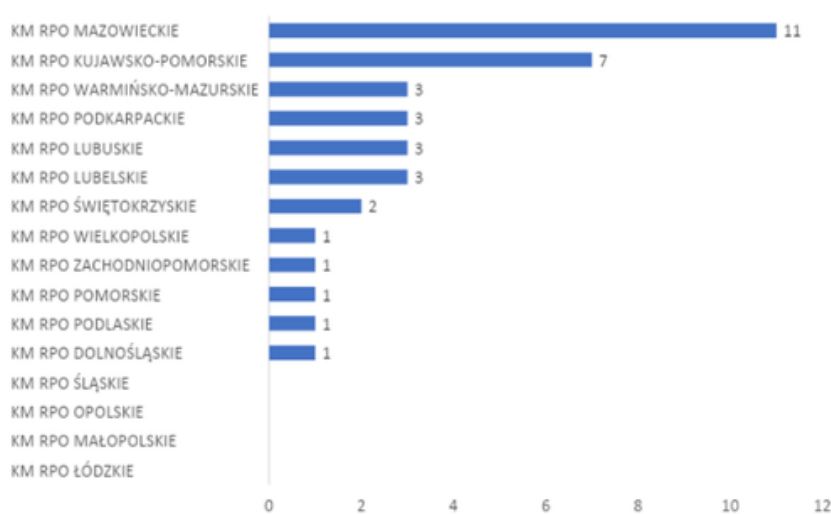
[16] *Ibidem*, s. 6.

Dysproporcje w powoływaniu grup roboczych

Wytyczne dopuszczają istnienie dwóch typów grup – stałych oraz *ad hoc*, które tworzy się w celu zajęcia się określoną kwestią, a po wykonaniu zadania ulegają rozwiązaniu. Zadania tego ciała sprowadzają się do opiniowania projektów uchwał KM dotyczących tematyki zakresu jego działania. Grupa może również – o ile takie rozwiązania dopuszczają wewnętrzne regulaminy – przedkładać Komitetowi propozycje uchwał. Podkreślenia wymaga fakt, iż rola grup roboczych nie ogranicza się tylko do wypracowywania rozwiązań związanych z wdrażaniem Programu. Stanowią one bowiem dodatkowy instrument, za pomocą którego skutecznie można zasadę partnerstwa. Od powoływania grup roboczych, prowadzonej przez nie działalności, zależy stopień włączenia członków KM w proces kształtowania Programu. Nie może zatem dziwić, iż liczba powołanych grup roboczych może być pomocnym wskaźnikiem przy określeniu stopnia realizacji zasady partnerstwa.

Dwa spośród szesnastu komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne opierają się w istotnym stopniu na grupach roboczych. Oznacza to, iż dla członków KM z województw mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego stworzono dodatkowy kanał dla ich aktywności oraz zapewniający im udział we współtworzeniu założeń Programu. Przekrój tematyczny grup był bardzo szeroki. W kujawsko-pomorskim działały następujące grupy: Grupa robocza ds. kryteriów wyboru projektów, Grupa robocza ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZiT), Grupa robocza ds. badań i innowacji, Grupa robocza ds. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Grupa robocza ds. zrównoważonego rozwoju, Grupa robocza ds. koordynacji interwencji w sektorze Zdrowia, Grupa robocza ds. Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS). Z uwagi na liczbę grup oraz ich tematyczną odrębność, członkowie KM mieli szerokie możliwości wyboru obszarów, w jakie chcą się włączać. Architektura KM w dziesięciu innych województwach co prawda przewidywała istnienie grup roboczych i faktycznie je powołało, jednakże ich stopień rozwinięcia był na znacznie niższym poziomie niż w mazowieckim lub kujawsko-pomorskim. W czterech regionach (śląskim, opolskim, małopolskim i łódzkim) w ogóle nie powołano grup roboczych. Tym samym nie wykorzystano w nich instrumentu, pozwalającego na szersze włączenie interesariuszy we współzarządzanie Programem.

WYKRES 3. LICZBA GRUP ROBOCZYCH W RAMACH KM

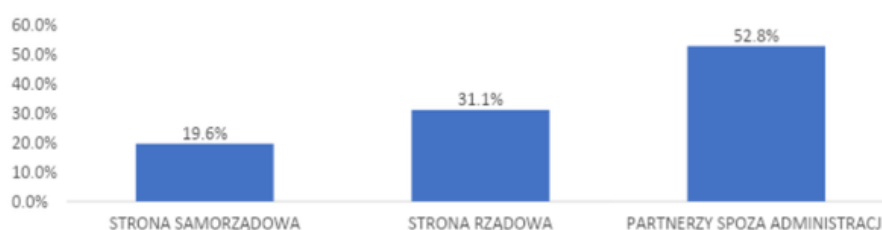


Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu pt. *Ewaluacja realizacji zasady partnerstwa w ramach perspektywy 2014–2020*, Warszawa 2021, s. 87.

Dysproporcje we wzmacnianiu potencjałów członków KM

Jak wynika z badania pt. *Realizacja horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie programowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce*[17], przeprowadzonego w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki, zasoby wiedzy członków KM o funduszach europejskich i polityce spójności były zróżnicowane. Największe deficyty w zakresie wiedzy deklarowali przedstawiciele partnerów spoza administracji. Ponad połowa badanych interesariuszy ze środowiska społeczno-gospodarczego podkreślała, iż nie posiadała odpowiedniej wiedzy w omawianym zakresie. Reprezentanci pozostałych stron obecnych w składzie KM byli na ogół znacznie lepiej zorientowani w kwestiach polityki spójności i funduszy europejskich. Co trzeci przedstawiciel strony rządowej zgłaszał posiadanie deficytów w tym względzie. Jak wynika z badań, najlepszym przygotowaniem merytorycznym wykazywali się reprezentanci strony samorządowej. Jedynie co piąty członek o tej afiliacji przyznawał się do niedostatecznego poziomu wiedzy.

WYKRES 4. DEFICYTY WIEDZY WŚRÓD CZŁONKÓW KM



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania pt. *Realizacja horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie programowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce*

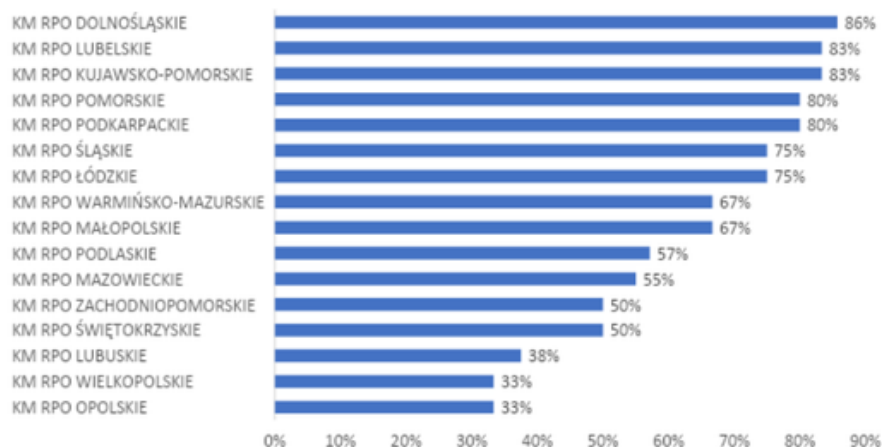
Celem przedstawienia powyższych wyników było nie tyle formułowanie ocen, która ze stron była lepiej przygotowana do wykonywania zadań w ramach KM, ile uzasadnienie konieczności wzmacniania potencjałów partnerów, w szczególności partnerów spoza administracji. Przypomnijmy, iż *Wytyczne* w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020 przewidywały działania mające na celu budowanie potencjału partnerów. W praktyce jednak potencjał ten był wspierany przez instytucje zarządzające w sposób sporadyczny. Nierzadko inicjatywy podnoszenia kwalifikacji wychodzące od członków KM kończyły się niepowodzeniem. O takiej sytuacji opowiedział uczestnik wywiadu jakościowego w ramach badania pt. *Realizacja horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie programowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce*: „Jako członkowie Komitetu mogliśmy się starać o ekspertyzy, szkolenia i były dwa tego typu wnioski. Jeden wniosek o szkolenie który został odrzucony przez Komitet bo stwierdzono, że szkolenie jest za drogie, mimo iż było to szkolenie specjalistyczne. Wnioskowano też o zamówienie ekspertyzy dotyczącej porównania stopnia wykorzystania alokacji finansowej, bo nasz region w tamtym czasie odstawał od innych. Okazało się, że regulamin KM nie przewiduje takiej możliwości. Potem była zmiana regulaminu. A po jakimś czasie sprawa ucichła”. Powyższy przykład pokazuje, iż w kontekście budowania potencjału partnerów za możliwościami formalnymi, jakie dawały zapisy *Wytycznych*, nie szły realne działania podejmowane w komitetach monitorujących.

Nacisk na rozwój potencjałów partnerów znacząco różnił się w poszczególnych województwach. Badania pokazały, że w pięciu regionach partnerzy spoza administracji mieli duże możliwości skorzystania ze wsparcia w nabyciu wiedzy i umiejętności, które byłyby przydatne w pełnieniu funkcji członka KM. Taka sytuacja miała miejsce w województwie dolnośląskim, lubelskim, kujawsko-pomorskim, pomorskim oraz podkarpackim.

[17] Więcej patrz: M. Niebylski, *Partnerzy bez partnerstwa? Realizacja zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2021, 2(84), s. 58-74.

W ośmiu kolejnych możliwości te były przeciętne. Swoją wiedzę i umiejętności rozwinęło od 50 do 75 proc. partnerów spoza administracji. Najgorzej możliwości wzmacniania potencjału partnerów zostały ocenione w opolskim, wielkopolskim, lubuskim. W tych województwach zaledwie co trzeci członek KM ze środowiska spoza administracji miał możliwość rozwinięcia swojego potencjału.

WYKRES 5. OCENA DZIAŁAŃ NA RZECZ WZMACNIANIA POTENCJAŁÓW PARTNERÓW SPOZA ADMINISTRACJI



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania pt. Realizacja horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie programowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce

Podsumowanie i rekomendacje

Pomimo faktu, iż w perspektywie finansowej 2014-2020 udało się na poziomie unijnym i krajowym wypracować spójne ramy określające wymogi w kwestii realizacji zasady partnerstwa, to zarazem praktyka wdrażania polityki horyzontalnej pokazuje, iż poszczególne instytucje zarządzające RPO kładą różny nacisk na jej realizację i w związku z tym tworzone partnerstwa charakteryzują się nieco inną specyfiką.

Wyodrębnić można trzy typy partnerstw:

- partnerstwo formalne (spełniające wymogi, lecz w zasadzie nie wychodzące poza obowiązujące ramy),
- partnerstwo niepełne (zawierające rozwiązania służące wykorzystaniu potencjału partnerów, lecz nie inicjujące ich pełnego włączenia partnerów w procesy decyzyjne)
- partnerstwo rozwinięte, opierające się na stosowaniu mechanizmu współzarządzania.

Ostatni typ partnerstwa daje się zauważyć w komitetach monitorujących regionalne programy operacyjne w województwach mazowieckim i kujawsko-pomorskim, choć nawet i tych KM uwiidoczniają się pewne praktyki, które ograniczają realizację zasady partnerstwa (np. niski udział partnerów spoza administracji w województwie kujawsko-pomorskim lub ograniczone działania na rzecz wzmocnienia potencjału partnerów w mazowieckim).

Warto więc zastanowić się nad działaniami, które w większym stopniu zapewnią stosowanie zasady partnerstwa w nowej perspektywie finansowej (2021-2027). Wydaje się, iż należy położyć nacisk szczególnie na dwie rzeczy.

Pierwszą ważną sprawą jest zdynamizowanie prac komitetów monitorujących w nowej perspektywie finansowej.

Realizacja tego zadania może być możliwa poprzez uwzględnienie w wytycznych dotyczących funkcjonowania komitetów lub w regulaminach KM takich rozwiązań jak:

- wymóg organizowania posiedzeń KM nie rzadziej niż raz na pół roku;
- ułatwienie procedury zwoływania posiedzeń Komitetu na wniosek członków tego gremium;
- zwiększenie udziału partnerów spoza administracji w składzie KM;
- ograniczenie praktyki stosowania trybu obiegowego posiedzeń.

Analiza zapisów *Wytycznych* dotyczących komitetów monitorujących na lata 2021-2027 przyjętych 21 września 2022 roku jedynie częściowo uwzględnia zaproponowane wyżej rozwiązania. W kwestii częstotliwości posiedzeń KM utrzymano zapisy z poprzedniej perspektywy finansowej. Zmieniono natomiast wymogi dotyczące zwoływania posiedzeń Komitetu na wniosek jej członków. W poprzednim dokumencie konieczne było zebranie 1/3 głosów. Przyjęte Wytyczne wymagają, aby 1/4 składu gremium poparła taki wniosek. Wymagany udział partnerów spoza administracji pozostał na niezmiennym poziomie, choć ponownie dopuszczono możliwość zwiększenia udziału partnerów w składzie Komitetu. I wreszcie ostatnie z zaproponowanych rozwiązań również nie znalazło odzwierciedlenia w zapisach nowych *Wytycznych*, mimo iż wiele podmiotów w procesie konsultowania projektu Wytycznych zgłaszała swoje zastrzeżenia wobec praktyki stosowania trybu obiegowego. Dla przykładu: Konfederacja Lewiatan postulowała wprowadzenie całkowitego zakazu organizowania posiedzeń KM w trybie obiegowym, uzasadniając to następująco: „choć przepisy funkcjonujące dla perspektywy finansowej 2014-2020 nie przewidywały możliwości organizacji całych posiedzeń komitetów w trybie obiegowym, to taka praktyka była stosowana od czasu pandemii w przypadku programów regionalnych. Należy wprowadzić do Wytycznych jednoznaczny zapis zabraniający organizacji posiedzeń w takiej formie. W naszej ocenie nie mają one związku z faktyczną realizacją zasady partnerstwa i nie są zgodne z rozporządzeniem ogólnym”[19]. Uwaga ta została jednak odrzucona przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Natomiast ułatwiono członkom KM skuteczny sprzeciw wobec zwołania posiedzenia w trybie obiegowym (możliwość zablokowania będzie mieć grupa licząca 1/4 składu KM).

Kolejną kwestią, która ma istotne znaczenie dla zwiększenia stopnia realizacji zasady partnerstwa, jest położenie większego nacisku na wzmocnienie potencjału partnerów spoza administracji. Konieczne wydaje się nałożenie na instytucje zarządzające obowiązku wspierania rozwoju potencjałów partnerów. Można zaryzykować twierdzenie, że rozwiązania zawarte w projekcie Wytycznych dotyczących zasady partnerstwa na lata 2021-2027, stanowią krok we właściwym kierunku. Pojawił się w nich bowiem zapis w rozdziale 6, który brzmi następująco:

6) W perspektywie 2021-2027 istnieje obowiązek przeznaczenia co najmniej 0,25% alokacji EFS+ dla Polski na wsparcie potencjału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego biorących udział w realizacji polityk finansowanych z EFS+. Wsparcie to może być realizowane w programie krajowym Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 oraz w programach regionalnych i musi pozostawać w związku z zaangażowaniem i wkładem partnerów w realizację celów szczegółowych EFS+. W szczególności może ono przyjąć formę szkoleń, działań służących tworzeniu sieci kontaktów i wzmocniania dialogu społecznego, a także działań podejmowanych wspólnie przez partnerów[20].

Zapis ten obliguje instytucje zarządzające do zapewnienia wsparcia na rzecz partnerów spoza administracji. Co prawda są to postanowienia projektu *Wytycznych*, natomiast wydaje się mało prawdopodobne, aby zniknęły one w wyniku przeprowadzenia procesu konsultacji (który zakończył się 11 sierpnia 2022 roku). Można najwyżej spodziewać się doprecyzowania zapisów w finalnej wersji *Wytycznych* (w momencie oddania analizy nie ukazała się ostateczna wersja omawianego dokumentu).

[19] MFIPR, Uwagi do projektu Wytycznych dotyczących komitetów monitorujących na lata 2021-2027, Warszawa 2022.

[20] MFIPR, Wytyczne dotyczące realizacji zasady partnerstwa na lata 2021-2027 (projekt), Warszawa 2022, s. 26

Kierunek nowych wersji *Wytycznych* dotyczących komitetów monitorujących i zasady partnerstwa dają nadzieję na dowartościowanie polityki horyzontalnej i podniesienie poziomu jej realizacji w porównaniu z kończącą się perspektywą finansową. Nie dają jednak gwarancji, iż zasada ta będzie szeroko uwzględniana w działaniach instytucji zarządzających. Z całą pewnością należy więc stale monitorować, jak wyglądać będzie praktyczna strona realizacji zasady partnerstwa na poziomie regionalnym w nowej perspektywie finansowej.

Bibliografia

Rozporządzenia

- 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.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.
- Rozporządzeniem 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.

Wytyczne

- Komisja Europejska, Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, 2014.
- MFIPR, Wytyczne dotyczące komitetów monitorujących na lata 2021-2027, Warszawa, 21 września 2022 r.
- MFIPR, Wytyczne dotyczące realizacji zasady partnerstwa na lata 2021-2027 (projekt), Warszawa 2022.
- MliR, Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014-2020, Warszawa, 20 lutego 2018 r.
- MliR, Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020, Warszawa, 28 października 2015 r.

Publikacje naukowe

- Evalu. Ewaluacja realizacji zasady partnerstwa w ramach perspektywy 2014-2020, Warszawa 2021.
- M. J. Bielecka, Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego, Barometr Regionalny, 2011, nr 4 (26), s. 45-52.
- M. Niebylski, Partnerzy bez partnerstwa? Realizacja zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2014-2020, Studia Regionalne i Lokalne, 2021, nr 2 (84), s. 59-74.

Inne

- MFIPR, Uwagi do projektu Wytycznych dotyczących komitetów monitorujących na lata 2021-2027, Warszawa 2022.

dr Michał Niebylski - politolog, pracownik naukowy zatrudniony w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, w Katedrze Studiów Europejskich. Zainteresowania naukowo-badawcze obejmują: polityki publiczne, polityki horyzontalne, ewaluację skuteczności i efektywności interwencji publicznych finansowanych z funduszy europejskich.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

.....
Warszawa, styczeń 2023
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa