

**Partnerstwo społeczne  
w Regionalnych  
Programach Operacyjnych  
Poradnik dobrych praktyk**

**Przemysław Sadura, Marta Szaranowicz-Kusz**

Niniejsza publikacja stanowi poradnik dobrych praktyk napisany w ramach projektu: „Społeczny monitoring wdrażania funduszy Unii Europejskiej w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych”, zrealizowanego przez Centrum im. Adama Smitha, na mocy umowy finansowej z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej nr. UDA-POKL.05.04.02-00-340/09-00. Czas trwania projektu: 1 sierpień 2009 – 31 styczeń 2011.

Publikacja została sfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzi (Priorytet V Dobre rządzenie). Za jej treść odpowiadają autorzy. Poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

**Autorzy:**

Przemysław Sadura

Marta Szaranowicz-Kusz

**Łamanie:**

„Radon” Radosław Kierełowicz vel Kieryłowicz

**Projekt okładki:**

Inga Król

**Copyright © by:**

Centrum im. Adama Smitha – Pierwszy Niezależny Instytut w Polsce

00-321 Warszawa

ul. Bednarska 16

Tel: (22) 828 47 07

[www.smith.org.pl](http://www.smith.org.pl)

Warszawa 2011

## Spis treści

Wstęp .....	5
Rozdział I Wprowadzenie do zasad dobrego rządzenia .....	7
Rozdział II Jak w praktyce rozumiane są zasady partnerstwa i przejrzystości? .....	9
Rozdział III Jak działają komitety monitorujące? .....	11
Rozdział IV Jak być dobrym przedstawicielem partnerów społeczno- -gospodarczych w Komitecie Monitorującym? .....	15
Rozdział V Obszary zagrożone nieprawidłowościami, czyli co monitorować w ramach RPO? .....	21
Rozdział VI Dobre praktyki, czyli jak skutecznie działać w ramach RPO? .....	31
Rozdział VII Konsultacje społeczne, czyli jak stworzyć szerokie partnerstwo? .....	41
Bibliografia .....	50

## Wykaz skrótów

EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KM	Komitet Monitorujący
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
NSA	Najwyższy Sąd Administracyjny
PSG	Partnerzy Społeczno-Gospodarczy
PPSG	przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych
RPO	Regionalny Program Operacyjny
UE	Unia Europejska
UM	Urząd Marszałkowski
UW	Urząd Wojewódzki
WE	Wspólnoty Europejskie
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZW	Zarząd Województwa

## Wstęp

Poradnik ten powstał z myślą o przedstawicielach partnerów społeczno-gospodarczych, którzy zasiadają w komitetach monitorujących Regionalne Programy Operacyjne. Jednakże treści w nim zawarte mogą być przydatne dla wszystkich czytelników zainteresowanych zasadą partnerstwa, oznaczającą szeroką współpracę między administracją publiczną a stroną społeczną.

Poradnik podsumowuje doświadczenia zebrane przy okazji badania „Społeczny monitoring wdrażania funduszy Unii Europejskiej w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych”, realizowanego przez Centrum im. Adama Smitha w okresie 1 sierpień 2009 – 31 styczeń 2011.

Głównym celem poradnika jest omówienie praktycznego funkcjonowania zasad partnerstwa i transparentności w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem dobrych praktyk.

W rozdziale pierwszym zostaną omówione zasady, które leżą u podstaw koncepcji dobrego rządzenia (good governance), a na których zgodnie z wytycznymi europejskimi powinna opierać się nowoczesna polityka regionalna. Drugi rozdział prezentuje sposób definiowania tych zasad przez uczestników naszych badań, czyli pracowników Instytucji Zarządzających oraz przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych. W rozdziale trzecim omawiamy zaś główne wnioski z badań dotyczące funkcjonowania komitetów monitorujących.

W dalszej części poradnika staramy się wskazać te obszary, w ramach których przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych mogą dążyć do wzmocnienia realizacji zasad partnerstwa i transparentności w RPO. W rozdziale czwartym sformułowano 10 ogólnych zasad, którymi warto kierować się decydując się na członkostwo w Komitecie Monitorującym. Rozdział piąty ma na celu wskazanie obszarów wdrażania RPO, w których może brakować przejrzystości lub dochodzić do nieprawidłowości. Naszym zdaniem właśnie te obszary przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych powinni stale monitorować. W rozdziale szóstym przedstawiamy Państwu opis trzech dobrych praktyk, wprowadzonych w RPO województwa dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego oraz pomorskiego. Przykłady te mogą stanowić inspirację dla osób, które uważają, że partnerstwo powinno być realizowane szerzej w ramach RPO, czyli także poza komitetami monitorującymi. Ostatni rozdział stanowi zaś przewodnik po konsultacjach społecznych. Konsultacje społeczne stanowią ważny mechanizm, który wspiera realizację nie tylko zasady partnerstwa, ale wszystkich filarów, na których opiera się idea tzw. dobrego rządzenia (good governance).



## Rozdział I

### Wprowadzenie do zasad dobrego rządzenia

**N**owoczesna polityka regionalna powinna opierać się na wdrożeniu zasad tzw. dobrego rządzenia (good governance). Normy dobrego rządzenia są od dawna upowszechniane przez instytucje unijne i w szczególnym stopniu winny wyznaczać ramy systemów dystrybucji środków pochodzących z unijnych funduszy strukturalnych. Wśród najważniejszych elementów składających się na good governance można wymienić zasadę transparentności działania administracji publicznej, zasadę partnerstwa opartą m.in. na partycypacji organizacji pozarządowych w realizacji polityki regionalnej oraz zasady odpowiedzialności administracji za podejmowane działania przed obywatelami.

Zasady dystrybuowania funduszy unijnych:

- Zasada transparentności
- Zasada partnerstwa
- Zasada odpowiedzialności
- Zasada równości płci
- Zasada przezorności

Zasada partnerstwa stanowi jedną z głównych reguł polityki regionalnej Unii Europejskiej. Zakłada ona szeroką współpracę pomiędzy Komisją Europejską, administracją publiczną danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz partnerami gospodarczymi i społecznymi. Jej celem jest włączanie przedstawicieli tych grup w proces programowania, wdrażania i monitoringu dystrybucji środków unijnych.

Partnerstwo, zdaniem badanych, sprzyja:

- zwiększeniu transparentności rozdziału funduszy europejskich,
- zapobieganiu nieprawidłowościom w procesach wdrażania programów,
- budowaniu współodpowiedzialności za rozwój całego regionu,
- trafniejszemu alokowaniu funduszy,
- rozwojowi partycypacyjnej kultury politycznej

Zasada transparentności zakłada przejrzystość i otwartość procesu realizacji polityki regionalnej z punktu widzenia obywateli. Zapewnić może ją właściwa polityka informacyjna udostępniająca wszelkie informacje na temat działaniach instytucji publicznych, ich strategiach i planowanych inicjatywach, bieżącym funkcjonowaniu, efektach podej-

mowanych działań oraz wynikach monitoringu i ewaluacji. W przypadku polityki regionalnej wskazuje się także na istotne znaczenie informowania o zakresie odpowiedzialności w sprawach publicznych i procesach decyzyjnych, co wynika z zaangażowania wielu podmiotów i władz publicznych różnych szczebli.

Wzmacnianiu współpracy administracji z mediami i obywatelami służy zamieszczanie informacji w Internecie i specjalnych publikacjach, udzielanie odpowiedzi na pytania zgłaszane przez media, organizacje społeczne, obywateli.

Filarem zasady transparentności jest przygotowanie systemu przeciwdziałania korupcji, w szczególności zaś wprowadzenie i stałe podnoszenie standardów antykorupcyjnych, publikowanie informacji o procedurach i uczestnikach procesów decyzyjnych, mechanizmach wydatkowania funduszy publicznych, a także wynikach funkcjonowania różnych instytucji antykorupcyjnych.

Zasada transparentności realizuje się poprzez:

- Politykę informacyjną
- Kontakt z obywatelami, mediami, organizacjami społecznymi i gospodarczymi
- System przeciwdziałania korupcji

Częścią tak rozumianej zasady transparentności powinna być także realizacja zasady odpowiedzialności, która w jednym ze swoich aspektów zakłada klarowne określenie kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów i instytucji uczestniczących w zarządzaniu polityką regionalną oraz wzmocnienie systemu oceny polityki regionalnej, monitoringu i raportowania, tak aby możliwe było przedstawianie wyników tych działań do publicznej wiadomości<sup>1</sup>.

Zasada przezroczności, czy inaczej ostrożności, oznacza natomiast możliwość podjęcia działań prewencyjnych, gdy występuje uzasadnione prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia dla środowiska naturalnego.

Ostatnia z przywołanych zasad dotyczy równości płci. Szerzej jest ona definiowana jako zasada równych szans. Do jej realizacji zobowiązane są wszystkie instytucje zaangażowane w proces wdrażania funduszy unijnych na każdym jego etapie. Państwa członkowskie i Komisja zapewniają wsparcie zasady równości mężczyzn i kobiet oraz uwzględniania problematyki płci na poszczególnych etapach wdrażania funduszy. Podejmowane są również odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na poszczególnych etapach wdrażania funduszy, a w szczególności – w dostępie do nich.

W dalszej części poradnika skoncentrujemy się na dobrych praktykach realizacji dwóch z wymienionych zasad: partnerstwa oraz transparentności.

1 Więcej na ten temat patrz Tomasz Grzegorz Grosse, Cele i zasady polityki regionalnej państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Instytut Spraw Publicznych, str. 25-26

## Rozdział II

### Jak w praktyce rozumiane są zasady partnerstwa i przejrzystości?

W ramach przeprowadzonych badań<sup>2</sup> przedstawiciele Instytucji Zarządzających oraz przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych byli pytani o to, jak rozumieją zasady partnerstwa i przejrzystości.

Rozmówcy najczęściej definiowali zasadę partnerstwa poprzez odwołanie do pojęcia dialogu społecznego. Można wyróżnić trzy formy dialogu społecznego, które obrazuje poniższa tabela.

Trzy formy dialogu społecznego

Dialog społeczny		
I. Informowanie	Podstawa procesów komunikacyjnych. Przekaz jednokierunkowy	A → B 
II. Konsultowanie	Wzajemne wysłuchanie, dzielenie się informacją, dialog nad poruszonymi tematami. Przekaz dwukierunkowy	A ↔ B 
III. Współdecydowanie	Autentyczne partnerstwo w budowaniu optymalnych rozwiązań oraz w podejmowaniu wspólnej, kompromisowej decyzji uzgodnionej przez strony. Przekaz dwukierunkowy, uwzględniający porozumienie	A ↔ B 

W wypowiedziach przedstawicieli administracji dominowało postrzeganie partnerstwa jako dialogu przyjmującego formę konsultowania. Urzędnicy najczęściej twierdzili, że partnerstwo oznacza dyskusowanie zagadnień związanych z realizacją Regionalnych Programów Operacyjnych. Do najczęstszych wypowiedzi przedstawicieli IZ należały takie, które stwierdzały, że „zasada partnerstwa oznacza uczciwe traktowanie partnerów społecznych, zapraszanie wszystkich do składania uwag, szerokie konsultacje” bądź jest „wzajemnym słuchaniem się i dążeniem do zrozumienia swoich racji”.

Przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych (PPSG) definiując zasadę partnerstwa częściej niż urzędnicy odwoływali się do idei współdecydowania o wydatkowaniu środków unijnych. Ich zdaniem, partnerstwo nie powinno ograniczać się tylko do konsultowania, ale być procesem realnego włączania przedstawicieli różnych środowisk w programowanie i wdrażanie RPO. Typowym przykładem może być wypowiedź PPSG

<sup>2</sup> Prowadzonych w ramach projektu „Społeczny monitoring wdrażania funduszy Unii Europejskiej w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych”, realizowanego przez Centrum im. Adama Smitha w okresie 1 sierpień 2009 – 31 stycznia 2011. Wyniki tych badań zostały ujęte w publikacji pod redakcją Małgorzaty Brennek pt.: „Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych”, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011. Pisząc niniejszy Poradnik opieraliśmy się w dużej mierze na podstawowych wnioskach zawartych w kilku rozdziałach powyżej publikacji dotyczących funkcjonowania komitetów monitorujących RPO, przebiegu oceny merytorycznej i strategicznej oraz projektów indywidualnych.

stwierdzająca, że „zasada partnerstwa polega na tym, żeby każda decyzja, która pociąga za sobą skutki społeczne i gospodarcze, była konsultowana z partnerami, czyli przedstawicielami samorządu, środowisk gospodarczych, związkami zawodowymi (...) Czyli jest to zaproszenie do współdecydowania w kwestiach dotyczących rozwoju regionu”.

Obok dwóch głównych sposobów postrzegania partnerstwa – jako procesów konsultowania oraz współdecydowania – pojawiały się również błędne interpretacje tego pojęcia, zarówno po stronie pracowników Instytucji Zarządzających, jak i partnerów.

Do błędów zaliczyć należy:

- postrzeganie konsultacji społecznych jako narzędzia do informowania o RPO, planach, czy strategiach rozwoju województwa,
- utożsamianie zasady partnerstwa wyłącznie ze współpracą z beneficjentami,
- postrzeganie partnerstwa jako sprawiedliwą redystrybucję środków między jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku zasady transparentności, najczęstszą definicją przywoływaną przez badanych reprezentujących Instytucje Zarządzające oraz przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych w komitetach monitorujących, było postrzeganie go przede wszystkim jako „jawność, zrozumiałość, przejrzystość procedur, jednoznaczność podejmowanych decyzji” oraz „dostęp do informacji”.

Zdaniem przedstawicieli Instytucji Zarządzających przejrzystość realizacji RPO jest możliwa dzięki częstym kontrolom i audytom zewnętrznym (prowadzonym m.in. przez NIK, MRR), rozdzieleniu kompetencji w ramach RPO między różne departamenty UM, dobrej polityce informacyjnej oraz jasnym i prostym systemom selekcji.

Jednakże pracownicy Instytucji Zarządzających ujawniali niekiedy błędne postrzeganie zasady transparentności, odbiegające od rozumienia tego pojęcia obowiązującego w instytucjach unijnych. Po pierwsze, gdy utożsamiano transparentność z udostępnianiem jak największej ilości informacji. Po drugie, gdy mowa była o przejrzystości jako udostępnianiu informacji wyłącznie z myślą o beneficjentach. Po trzecie, gdy realizację transparentności widziano tylko i wyłącznie w zasiadaniu PPSG w komitetach monitorujących.

W porównaniu do przedstawicieli IZ, badani partnerzy społeczno-gospodarczy częściej zwracali uwagę na praktyczny aspekt realizacji zasady transparentności.

Zdaniem partnerów, zasada transparentności powinna oznaczać:

- udostępnianie wszystkich informacji i materiałów ale w prosty sposób,
- klarowność i komunikatywność przekazu,
- usztywnienie regulacji w miejsce uznaniowości decyzji urzędników m.in. poprzez stosowanie wyłącznie trybu konkursowego,
- upraszczanie systemu oceny projektów,
- przekazywanie stronie społecznej informacji niezbędnych do nadzorowania procedur,
- ścisłą współpracą i wymianę informacji z partnerami społeczno-gospodarczymi.

## Rozdział III

### Jak działają komitety monitorujące?

**F**ormowanie, tryb powoływania, zadania i funkcje komitetów monitorujących zostały określone w trzech podstawowych dokumentach:

- artykule 65 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.<sup>3</sup>, który formułuje podstawowy zakres zadań KM,
- artykule 36 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>4</sup>, która reguluje sposób powoływania i ramy składu KM,
- Wytycznych nr 3 dotyczących komitetów monitorujących Ministra Rozwoju Regionalnego z 2007 r.<sup>5</sup>, które określają zasady doboru członków i organizacji funkcjonowania komitetów.

Skład KM (zgodny z ww. Wytycznymi):

- strona samorządowa na czele z marszałkiem województwa – jednocześnie przewodniczącym KM (w niektórych KM delegowani członkowie zarządu województwa),
- strona rządowa (resorty oraz Wojewoda)
- partnerzy społeczno gospodarczy (przedstawiciele organizacji pracodawców i pracowników, środowiska akademicko-naukowego, organizacji pozarządowych i in.)

### Charakterystyka składu komitetów monitorujących

Organizacje pozarządowe w komitetach charakteryzuje znaczna różnorodność. Najliczniej reprezentowane są te o profilu ekologicznym (w większości województw dobrane do składu już w toku pracy komitetów, po sugestjach obserwatorów z KE), a także organizacje o zasięgu lokalnym, działające m.in. w zakresie ekonomii, rynku pracy i rozwoju regionalnego lub lokalnego. W połowie komitetów są organizacje typu charytatywnego, ale tylko w dwóch kobiece. We wszystkich KM PPSG liczebnie dominują nad JST. „Przeciętny KM” liczy 32 członków, w tym 13 przedstawicieli samorządowych, 6 rządowych i 13 partnerów społeczno-gospodarczych.

3 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, art. 65

4 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm., art. 36

5 Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/HI//3(3)/09/2007

## Organizacja pracy Komitetów

Można wyłonić trzy grupy komitetów:

- rzadko spotykające się (9–11 posiedzeń: łódzki, warmińsko-mazurski, lubelski, lubuski, podkarpacki, śląski oraz świętokrzyski),
- obradujące ze średnią częstotliwością (12–14 posiedzeń: małopolski, mazowiecki, pomorski, zachodniopomorski, dolnośląski, podlaski, wielkopolski)
- obradujące z dużą częstotliwością (ponad 15 spotkań: opolski i kujawsko-pomorski). Przeciętne posiedzenie komitetu monitorującego RPO trwa od 2 do 4 godzin.

Z każdego posiedzenia sporządzany jest protokół, który powinien być dostępny publicznie. Praktycznie we wszystkich województwach protokoły z posiedzeń KM są publikowane, choć nie wszędzie jednakowo łatwe do znalezienia. Ponadto protokoły przeważnie umieszczane są na www bez załączników, stanowiących ich integralną część, przede wszystkim bez list obecności. Wartość informacyjna protokołów pozbawionych załączników pozostaje znikoma. W co najmniej kilku RPO protokoły umieszczane są na www z półrocznym, a czasem i większym, opóźnieniem. Oprócz posiedzeń plenarnych regulaminy komitetów przewidują również tryb obiegowy, który zasadniczo stosowany jest do przyjmowania uchwał i akceptacji dokumentów o charakterze porządkowym. Niektóre RPO jednak znacznie szerzej stosują tryb obiegowy, również do zatwierdzania kryteriów wyboru projektów. Nie wszystkie RPO publikują informacje o trybie obiegowym na stronach internetowych.

## Realizacja zadań przez komitety

Największe natężenie pracy KM przypadło na etap tworzenia systemu kryteriów wyboru projektów. Ten właśnie aspekt pracy komitetów stał się najważniejszy w praktyce zadaniem KM. Kolejne zadania, polegające na przeglądzie postępów wdrażania programu, sprawozdaniach, analizach np. wyników badań ewaluacyjnych, są traktowane ze znacznie mniejszą uwagą, o czym świadczy między innymi coraz słabsza frekwencja i malejąca aktywność członków w większości KM.

## Relacje między IZ a KM

Wzajemne stosunki instytucji zarządzającej RPO i komitetu monitorującego w znacznej mierze zależą od sposobu zarządzania, praktykowanego przez zarząd województwa. Wyraźnie można wyróżnić komitety, którymi przewodniczący pracom marszałek zarządza w sposób autorytatywny, oraz takie, w których widoczne jest bardziej podejście partnerskie. Część IZ nie zachęca bowiem do aktywności w trakcie posiedzeń KM, oczekując jedynie szybkiego i sprawnego przyjmowania swoich propozycji. Inne IZ systematycznie informują zaś o postępach wdrażania, ale natrafiają na bierność członków KM, szczególnie PPSG. Zaledwie w kilku KM można mówić o partnerskich stosunkach między IZ a PPSG (np. kujawsko-pomorskie, śląskie). Tylko część IZ zorganizowała dodatkowe szkolenia dla członków KM, choć badani są zgodni, że szkolenia są bardzo istotne dla podniesienia kompetencji.

## Problemy w funkcjonowaniu KM

Zasadniczo wydaje się, że kwestie natury organizacyjnej nie są postrzegane jako poważne problemy, mające wpływ na funkcjonowanie komitetów. Istotniejsze stają się zagadnienia z zakresu pracy merytorycznej i definiowania roli, pełnionej przez komitet i jego członków. Najczęściej wskazywane problemy prezentuje poniższa tabela.

Problemy	Uzasadnienia
Niska aktywność członków KM na posiedzeniach	Badani wskazywali na cztery możliwe przyczyny niskiej aktywności: <ul style="list-style-type: none"> <li>● niewystarczające kompetencje członków KM</li> <li>● wybiórcze interesowanie się jedynie kwestiami z obszaru swoich zainteresowań / dziedziny</li> <li>● tłumienie aktywności członków KM przez IZ</li> <li>● zbyt duża ilość materiałów do przeczytania na posiedzenie</li> </ul>
Prymat interesów partykularnych nad publicznymi	Praktycznie wszystkie kategorie członków KM wysuwały w stosunku do siebie wzajemnie zastrzeżenie co do przedkładania własnych interesów nad interes regionu i potrzebę szerszego spojrzenia, przy czym częściej przedstawiciele IZ do JST i PPSG.
Poczucie braku wpływu na realizację RPO	Zdaniem wielu PPSG niektóre IZ są zamknięte na realną dyskusję w ramach komitetu oraz współdecydowanie o programie. Uważają, że komitet jest często postrzegany jako „zło konieczne” bądź „maszynka do głosowania”.
Brak świadomości roli KM	Zdaniem badanych zarówno PPSG brakuje świadomości swoich możliwości w ramach KM, jak i samym pracownikom IZ oraz członkom zarządów województw. „Świadomość, że jest to ciało ważne i niezbędne przy wdrażaniu, jest tylko u pracowników departamentu. Ale wiele osób w urzędzie marszałkowskim raczej nie wie, czym komitet się zajmuje”.
Inne	Wśród innych wymieniano słabą frekwencję na posiedzeniach, przypadkowość składu osobowego komitetów, brak grup roboczych, brak szkoleń dla członków, zbyt rzadkie posiedzenia plenarne i zbyt częste stosowanie w niektórych przypadkach trybu obiegowego.

## Funkcja monitorująca komitetów

Badani zasadniczo byli zgodni co do tego, że komitety nie wykorzystują swojego potencjału. Część z nich wskazywała na trzy przyczyny utrudniające bądź uniemożliwiające komitetom pełnienie funkcji monitorującej. Były to:

- dominacja Marszałka i uzależnienie Komitetów od struktury IZ,
- niewystarczające kompetencje członków KM,
- skoncentrowanie się członków KM na partykularnych interesach.

Tezę o ograniczeniu funkcji monitorującej KM potwierdza zrealizowana analiza protokołów z posiedzeń KM RPO. Wskazuje ona, że przyjmowaniu sprawozdań zazwyczaj nie towarzyszy dyskusja, ani refleksja, a uwagi mają charakter porządkowy i formalno-prawny oraz, że część komitetów nie jest na bieżąco informowana przez IZ o postępach

we wdrażaniu RPO. Z drugiej jednak strony, choć w mniejszej liczbie, funkcjonują komitety, w których instytucja zarządzająca regularnie i szczegółowo sprawozdaje postępy realizacji programu, a także przedstawia badania ewaluacyjne i analizy (m.in. podkarpackie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, małopolskie, dolnośląskie). Wskazuje to, że przypadku programów regionalnych, istotnym czynnikiem wpływającym na realizację funkcji monitorującej komitetów staje się sposób, w jaki IZ zarządza programem i kieruje pracami KM.

### Rekomendacje dla Instytucji Zarządzających / MRR

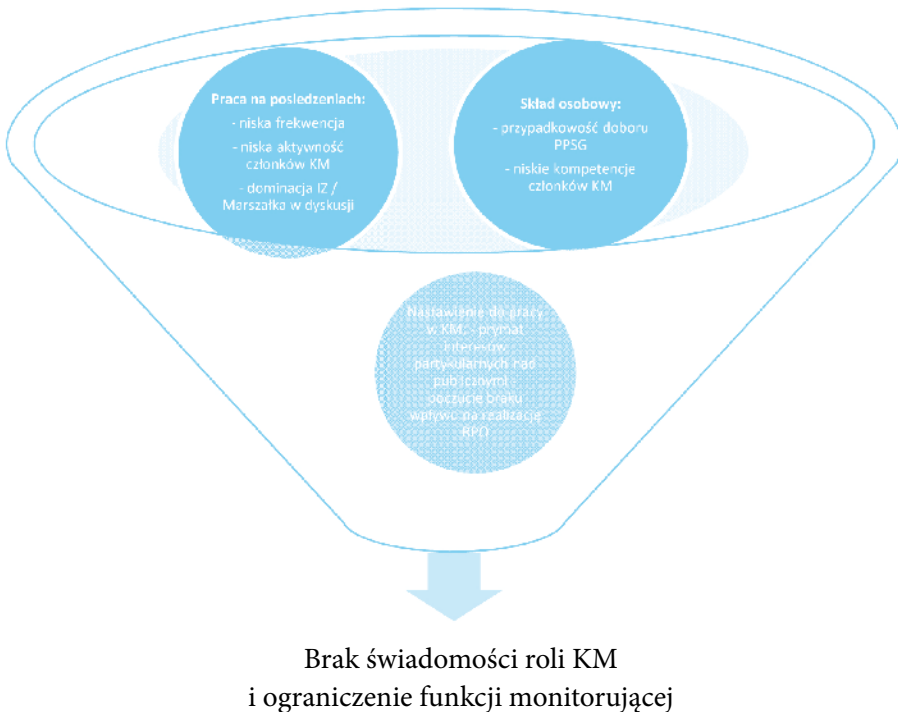
- Udoskonalenie systemu naboru członków KM, szczególnie partnerów społeczno-gospodarczych. Opracowanie wskaźników reprezentatywności organizacji (lub korzystanie z dostępnych danych) oraz przykładanie większej wagi do analizy faktycznego zakresu działalności organizacji w odniesieniu do RPO.
- Wprowadzenie do Wytycznych zalecenia oceny pracy członków KM, w tym również frekwencji. Egzekwowanie zapisów regulaminów dyscyplinujących członków.
- Wsparcie eksperckie dla członków KM (ze środków pomocy technicznej), organizowanie szkoleń zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez członków KM oraz z zakresu kwestii przekrojowych, np. całościowej strategii rozwoju regionu, koncepcji polityki regionalnej.
- Popularyzacja wiedzy o zadaniach komitetów i znaczeniu ich funkcji monitorującej w środowisku organizacji pozarządowych.
- Powszechne wprowadzenie zwrotu kosztów podróży dla członków zamiejscowych.
- Ograniczenie dominującej roli IZ w KM, np. poprzez modyfikację sposobu pracy komitetu, jak choćby szersze włączanie go w planowanie pracy IZ, a nie tylko zatwierdzanie jej rezultatów.
- Szersze wykorzystanie dobrze przygotowanych przedstawicieli strony rządowej, np. do wnoszenia inicjatyw prowadzenia badań i analiz, pilnowania wykorzystywania przez IZ rezultatów badań ewaluacyjnych, a także inicjowania powoływania grup roboczych.
- Większe upublicznienie prac komitetów, upowszechnianie wiedzy o znaczeniu komitetów wśród mediów lokalnych.

## Rozdział IV

### Jak być dobrym przedstawicielem partnerów społeczno-gospodarczych w Komitecie Monitorującym?

Komitety monitorujące pełnią w systemie wdrażania programów operacyjnych istotną rolę, zarówno jako ciało monitorujące ich realizację, jak i pole współpracy instytucji zarządzających z innymi przedstawicielami społeczności regionu. Pozostają one najważniejszym narzędziem realizacji zasady partnerstwa w Regionalnych Programach Operacyjnych.

Analiza praktycznego funkcjonowania komitetów wskazuje, że faktyczne monitorowanie wdrażania RPO bywa ograniczone. Poważne problemy, które mają wpływ na funkcjonowanie komitetów, nie dotyczą kwestii organizacyjnych, a merytorycznych. W szczególności zaś chodzi o jakość pracy merytorycznej KM oraz sposób definiowania roli komitetu w systemie zarządzania RPO. Najczęściej wskazywane problemy, mające negatywny wpływ na możliwość monitorowania RPO, prezentuje poniższy rysunek.



Rekomendacje dotyczące funkcjonowania komitetów monitorujących są kierowane głównie wobec instytucji zarządzających oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Jednakże, sami przedstawiciele partnerów społeczno gospodarczych mogą wykorzystywać zastaną rzeczywistość i starać się dobrze pełnić swoje funkcje już teraz.

Poniżej prezentujemy zasady, którymi powinni kierować się przedstawiciele strony społecznej zainteresowani zasiadaniem w komitetach monitorujących.



## Zgadź się na przyjęcie funkcji tylko, jeśli interesuje Cię tematyka

Interesujesz się dystrybucją funduszy europejskich? Ciekawi Cię, jak są wydatkowane środki z Unii Europejskiej? Chcesz wiedzieć, jakie projekty otrzymują dofinansowanie? Uważasz, że konieczny jest nadzór społeczny nad Regionalnymi Programami Operacyjnymi? Jeśli interesuje Cię wpływ funduszy europejskich na rozwój Twojego regionu, zgłoś swoją kandydaturę na członka KM. Pamiętaj jednak, że jest to praca społeczna: wymagająca zaangażowania, czasu oraz ciągłego poszerzania swoich kompetencji. Jednakże, da Ci ona również wyjątkową możliwość nadzorowania tego, jak Twój region będzie zmieniać się na lepsze! Wiedza, którą zdobędziesz zasiadając w komitecie, będzie także twoim indywidualnym zasobem,

który możesz wykorzystać, aby rozwijać swoją organizację bądź działać na rzecz swojej lokalnej społeczności.

## **Przygotuj się dobrze jeszcze przed pierwszym spotkaniem!**

Jeśli zdecydujesz się na zasiadanie w komitecie, odpowiednio się do tego przygotuj. Nie licz na to, że na pierwszym spotkaniu odbędzie się szkolenie wprowadzające. Niestety, praktyka pokazuje, że szkolenia dla członków komitetów nie należą do obowiązkowego standardu. A ważne decyzje są podejmowane już od początku działania KM. Jak zatem możesz przygotować się do pierwszego posiedzenia? Po pierwsze, dopytuj w sekretariacie o dokumenty, które mogą być pomocne, takie jak broszury o Regionalnym Programie Operacyjnym, materiały o systemie selekcji projektów, prezentacje z poprzedniego okresu programowania. Po drugie, już na pierwszym spotkaniu wnioskuj o szkolenia dla uczestników komitetu. Namów do poparcia Twojego wniosku innych przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych. Po trzecie, skorzystaj z podręczników i poradników. Po czwarte, poszukaj kogoś, kto zasiadał w KM – na pewno da ci kilka rad. Po piąte, na swojego zastępcę wyznacz osobę, na którą możesz liczyć. Razem zdobywajcie wiedzę o funduszach, dzielcie się doświadczeniem i wymieniajcie uwagi.

## **Nie bój się pytać i domagaj się wsparcia merytorycznego**

Niedostatek kompetencji oraz niska aktywność są jednymi z najczęściej wymienianych trudności w funkcjonowaniu komitetów. Tymczasem jako przedstawiciel partnerów społeczno-gospodarczych w KM masz prawo domagać się szkoleń i wsparcia merytorycznego, gdyż środki z pomocy technicznej mogą służyć także członkom komitetów. Korzystaj także z pomocy sekretariatów, które obsługują komitety. Tam zawsze otrzymasz dodatkowe informacje, broszury, prezentacje. Natomiast na posiedzeniach nie bój się pytać. Pracownicy Instytucji Zarządzającej są od tego, aby sprawozdawać realizację RPO członkom komitetów monitorujących. Powinni to robić w sposób przejrzysty i klarowny. W szczególności dopytuj o wyniki ewaluacji oraz proces wdrażania rekomendacji. Dzięki temu będziesz wiedzieć, czy ewaluacje są robione pro forma, czy system faktycznie ulega poprawie. Domagaj się wyjaśnień, jeśli rekomendacje nie są wdrażane. Jeśli czujesz, że brakuje Ci kompetencji, aby ocenić ewaluacje, domagaj się szkoleń wprowadzających w badania ewaluacyjne.

## **Pamiętaj, że reprezentujesz szerszą grupę interesariuszy!**

Częstą motywacją do zasiadania w komitecie jest według badań „chęć przypilnowania własnych interesów”. Tymczasem nie jest to możliwe. Po pierwsze, członkowie komitetów nie decydują w bezpośredni sposób o rozdziale środków. Od tego są procedury konkursowe oraz wszystkie etapy oceny – od formalnej do strategicznej. Po drugie, w komitecie nie znajdziesz koalicji, która przegłosuje projekt wyraźnie

sprzyjający Twoim partykularnym interesom. Warto zatem od razu myśleć o swojej roli w Komitecie zgodnie z intencją zasady partnerstwa. Jako przedstawiciel szerszej grupy myśl o takich procedurach, które będą sprawiedliwe i przejrzyste oraz kryteriach, które zapewnią wybór najlepszych projektów. Uważaj na uznaniowość w procedurach i systemach selekcji – ona zawsze obróci się przeciwko Tobie i grupie, którą reprezentujesz.

## **Poznaj dobrze system selekcji wniosków w Twoim RPO oraz dbaj o jego przejrzystość**

Twoim głównym zadaniem jako przedstawiciela partnerów społeczno-gospodarczych w Komitecie monitorującym jest monitorowanie wdrażania i realizacji RPO w Twoim województwie. Będzie to możliwe tylko jeśli dobrze poznasz system selekcji wniosków, który funkcjonuje w ramach Twojego RPO. Wiedza o tym, jak dokonywany jest wybór wniosków, pomoże Ci dostrzec nieprzejrzystość procedur. Łatwiej wychwycisz też nieprawidłowości, jeśli będziesz mieć wiedzę o mechanizmach funkcjonowania selekcji. Dowiedz się więcej o systemach selekcji wniosków, funkcjonujących w innych województwach. Zapoznaj się z wynikami porównawczych badań ewaluacyjnych, robionych na przykład na zlecenie MRR. Podczas lektury zwróć uwagę na obszary, w których może dochodzić do nieprawidłowości w ramach wszystkich systemów w kraju.

Ponadto, sprawdzaj czy inne elementy systemu wdrażania RPO są przejrzyste. Czy strony internetowe zamieszczają wszystkie potrzebne informacje, czy prezentują je w sposób przystępny i prosty do odnalezienia? Od czasu do czasu wciel się w potencjalnego beneficjenta bądź zwykłego poszukiwacza informacji o RPO. To pomoże Ci ocenić, czy polityka informacyjna w Twoim RPO zaspokaja potrzeby zwykłych mieszkańców. Na pewno masz wiele pomysłów, jak usprawnić działania promocyjne. Interesuj się także procedurami antykorupcyjnymi. Dbaj o ich wprowadzanie.

## **Poznaj innych członków Twojego komitetu monitorującego i współpracuj z nimi**

Nie na wszystkich posiedzeniach komitetów członkowie noszą identyfikatory, umożliwiające zidentyfikowanie, czy reprezentują oni organizację pozarządową, stowarzyszenie przedsiębiorców, czy może jednostki samorządu terytorialnego. Warto poznać członków komitetu i wiedzieć, czyimi przedstawicielem są w KM. Po pierwsze, taka wiedza umożliwi Ci zorientowanie się w tym, jakie i czyje interesy reprezentują poszczególni członkowie komitetu. Po drugie, poznasz swój potencjał koalicyjny. Przewłaszczenie własnego pomysłu wymaga jednak poparcia innych osób z KM. Po trzecie, poznanie innych członków Komitetu ułatwi Ci wymianę informacji i doświadczeń oraz współpracę w walce o istotne dla wszystkich PPSG kwestie.

Gdy już poznasz wszystkich członków KM, staraj się współpracować ze wszystkimi. Zarówno inni przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych, jak i przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego mogą być Twoim sojusznikiem. Nastaw się na dialog

z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej. Przekonuj do swoich racji, ale bądź otwarty na argumenty drugiej strony. Korzystaj również z pomocy obserwatora Komisji Europejskiej. Zgłaszaj mu swoje wątpliwości i uwagi.

### **Aktywnie dziel się swoim doświadczeniem na posiedzeniach KM**

Zasada partnerstwa zakłada wymianę doświadczeń między urzędnikami a przedstawicielami strony społecznej. Zasiadasz w Komitecie nie tylko po to, aby monitorować system wdrażania RPO, ale także aby go usprawniać. Często jako przedstawiciel potencjalnych beneficjentów wiesz, z jakimi problemami stykają się ubiegający o dofinansowanie, co może być dla nich niejasne i nieprzejrzyste oraz co stanowi barierę w procesie ubiegania się o finansowanie projektów z funduszy europejskich. Urzędnicy nie tylko nie są nieomylni. Często są naprawdę otwarci na wymianę doświadczeń oraz na pomysły płynące od bezpośrednio zainteresowanych. Często to właśnie ty jesteś ekspertem od społecznych potrzeb. Powołuj się więc na swoje badania, wyniki konsultacji społecznych, doświadczenia podobnych organizacji. Bądź krytyczny, ale konstruktywny. Proponuj swoje rozwiązania. Przede wszystkim bądź aktywny. Milczeniem niczego nie osiągniesz!

### **Rozpowszechniaj wiedzę zdobytą na posiedzeniach KM oraz buduj sieci partnerstwa poza komitetem monitorującym**

Komitet monitorujący jest w ramach RPO najważniejszym narzędziem realizacji zasady partnerstwa. Jednakże ilość członków w każdym Komitecie jest ograniczona. Nie wszystkie organizacje będą zatem miały swoich przedstawicieli w KM RPO. Nie oznacza to jednak, że powinny być wyłączone z monitorowania wydatkowania środków unijnych. Partnerstwo powinno być budowane także poza komitetem monitorującym. Reprezentujesz stronę społeczną, miej zatem z nią kontakt. Dobrym sposobem jest stworzenie przez każdego przedstawiciela społeczno-gospodarczego, który zasiada w KM, sieci zaprzyjaźnionych organizacji czy instytucji, zainteresowanych funduszami europejskimi. Na taką listę mailingową można przesyłać najważniejsze wiadomości dotyczące realizacji RPO. W razie potrzeby można również prosić przedstawicieli innych organizacji o zaopiniowanie konkretnych rozwiązań wdrażanych w RPO. Zbudowanie takiego zaplecza da Ci poczucie, że twój głos nie jest głosem indywidualnym, ale głosem szerszej grupy interesariuszy.

### **Bądź bojownikiem zasady partnerstwa oraz wprowadzania dobrych praktyk**

Zasada partnerstwa to nie tylko komitety monitorujące. Aby realnie włączać partnerów społeczno-gospodarczych w proces dystrybucji funduszy europejskich, warto przyglądać się innym rozwiązaniom, które temu sprzyjają. Jako przedstawiciel partnerów społeczno-gospodarczych w Komitecie monitorującym możesz zgłaszać propozycje prowadzenia szerokich konsultacji społecznych programów regionalnych.

Dobrze zrealizowane konsultacje sprawiają, że Regionalne Programy Operacyjne nie będą oderwane od społecznych potrzeb. Ponadto, interesuj się dobrymi praktykami realizacji zasady partnerstwa, które są wprowadzane w innych województwach. Nawiązuj kontakty z członkami komitetów monitorujących z innych RPO i wymieniaj się pomysłami na wzmocnienie zasady partnerstwa w Waszych regionach. Zabiegaj o większy udział PPSG w systemie selekcji wniosków oraz domagaj się powoływania grup roboczych oraz Podkomitetów.

### **Współpracuj z mediami**

Współpraca z lokalnymi mediami powinna mieć stały charakter. Powinieneś starać się zainteresować media tym, w jaki sposób Regionalne Programy Operacyjne sprzyjają rozwojowi regionu. Nagłaśniaj też nieprawidłowości, o których się dowiedz oraz te obszary, gdzie brakuje przejrzystości. Lokalne media mogą być Twoim sojusznikiem w walce o sprawiedliwy rozdział funduszy europejskich.

## Rozdział V

### Obszary zagrożone nieprawidłowościami, czyli co monitorować w ramach RPO?

**P**rzedsstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych w komitetach monitorujących powinni być bojownikami realizacji dwóch zasad w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych: partnerstwa i transparentności.

W tym rozdziale skupimy się na zasadzie transparentności. Wspominaliśmy wcześniej, że badani partnerzy społeczno-gospodarczy częściej zwracali uwagę, że przejrzystość powinna oznaczać:

- udostępnianie wszystkich informacji i materiałów, ale w prosty sposób,
- klarowność i komunikatywność przekazu,
- usztywnienie regulacji w miejsce uznaniowości decyzji urzędników,
- upraszczanie systemu oceny projektów,
- przekazywanie stronie społecznej informacji niezbędnych do nadzorowania procedur,
- ścisłą współpracę i wymianę informacji z partnerami społeczno-gospodarczymi.

Na czym zatem powinna koncentrować się działalność partnerów społeczno-gospodarczych, jeśli chodzi o monitorowanie RPO?

Monitorowanie systemu wymaga wiedzy o obszarach zagrożonych nieprawidłowościami i brakiem przejrzystości. Partnerzy społeczno-gospodarczy powinni czuwać nad tym, czy:

- procedury selekcji wniosków są przejrzyste;
- dostęp do informacji o RPO jest szeroki;
- systemy selekcji są zabezpieczone przed nieprawidłowościami.

#### **Co monitorować?**

Obszary zagrożone brakiem przejrzystości lub nieprawidłowościami:

- polityka informacyjna;
- system oceny wniosków, ze szczególnym uwzględnieniem:
  - pracy ekspertów na etapie oceny merytorycznej;
  - etapu oceny strategicznej i decyzji Zarządu Województwa o finansowaniu wniosku.
  - procedura odwoławcza;
  - listy projektów indywidualnych.

Omówimy te obszary pokrótce, przedstawiając najważniejsze wnioski z naszych badań<sup>6</sup>.

## Polityka informacyjna

Dostęp do przejrzystych informacji jest warunkiem skutecznego nadzoru publicznego nad wydatkowaniem funduszy strukturalnych. Jakość polityki informacyjnej ma natomiast zasadniczy wpływ na poziom i zakres absorpcji środków unijnych przez beneficjentów, a w konsekwencji na efektywność ich wdrażania. Ogólnym celem polityki informacyjnej w ramach RPO jest dostarczenie potencjalnym beneficjentom oraz społeczności regionalnej niezbędnej wiedzy o funduszach europejskich. Wiedza ta obejmuje informacje na temat kategorii działań, w ramach których można ubiegać się o wsparcie unijne, procedur selekcji wniosków i kryteriów wyboru projektów oraz wyników konkursów. Wyniki badań ewaluacyjnych wskazują, że najczęściej wykorzystywanym źródłem informacji o RPO jest Internet.

W ramach projektu dokonano analizy porównawczej 16 stron internetowych poświęconych Regionalnym Programom Operacyjnym. Jej celem było ocenienie, a następnie porównanie funkcjonalności stron oraz ich zawartości merytorycznej. Przy tworzeniu wskaźników przyjęto perspektywę potencjalnego beneficjenta RPO chcącego uzyskać dofinansowanie ze środków unijnych. Przyjęta metodologia uwzględniła sześć wymiarów analizy.

**Tabela 1.** Wymiary podlegające ocenie w ramach badania stron internetowych 16 RPO

Nazwa badanego wymiaru	Co było przedmiotem badania?
Standardy	Czy zastosowano się do wytycznych MRR w zakresie informacji i promocji?
Zawartość merytoryczna	Czy łatwo znaleźć istotne i wyczerpujące informacje dot. konkursów, selekcji, Komitetów Monitorujących?
Aspekty techniczne (ergonomika strony)	Czy strona jest ergonomiczna oraz ułatwia sprawne i szybkie wyszukiwanie informacji?
Aktualizacja	Czy strona jest na bieżąco aktualizowana?
Informatywność	Czy informacje ważne z punktu widzenia beneficjentów są łatwo dostępne na stronie?
Responsywność	Czy strona stwarza możliwość kontaktu obywatela z urzędem odpowiedzialnym za RPO?

Strony internetowe 16 RPO oceniono w poszczególnych wymiarach oraz dokonano ich ogólnej zbiorczej oceny. W każdym rankingu maksymalna ocena do zdobycia wynosiła 1, co oznacza, że strona spełniała opracowane kryteria w 100%. Ponadto, na etapie analizy stworzono nowy wskaźnik „funkcjonalność”, uwzględniający pytania składowe z wymiarów: „aspekty techniczne”, „aktualizacja” oraz „informatywność”.

<sup>6</sup> Szczegółowa analiza wszystkich obszarów znajduje się w raporcie pod redakcją Małgorzaty Brennek, Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych

**Tabela 2.** Wyniki badania stron internetowych. Ocena ogólna oraz ocena w poszczególnych wymiarach

Województwo	Ogólna ocena	Standardy	Zawartość merytoryczna	Funkcjonalność <sup>1</sup>	Responsywność
Opolskie	0,8	1	0,83	0,69	0,6
Podlaskie	0,78	1	0,53	0,88	0,7
Lubelskie	0,78	1	0,69	0,75	0,65
Lubuskie	0,78	0,88	0,56	0,94	0,8
Kujawsko-pomorskie	0,74	1	0,61	0,56	0,8
Dolnośląskie	0,73	0,94	0,72	0,59	0,6
Śląskie	0,72	0,94	0,61	0,69	0,6
Wielkopolskie	0,69	1	0,5	0,69	0,55
Zachodniopomorskie	0,68	0,88	0,67	0,69	0,4
Małopolskie	0,68	0,88	0,5	0,69	0,65
Warmińsko-mazurskie	0,66	0,81	0,53	0,75	0,5
Pomorskie	0,66	0,75	0,64	0,69	0,5
Łódzkie	0,66	0,94	0,47	0,63	0,6
Mazowieckie	0,6	0,94	0,33	0,69	0,4
Podkarpackie	0,58	0,69	0,5	0,63	0,5
Świętokrzyskie	0,58	0,88	0,33	0,60	0,55

<sup>1</sup> Wskaźnik „funkcjonalność” uwzględnia pytania składowe z wymiarów: „aspekty techniczne”, „aktualizacja” oraz „informatywność”

Ogólna ocena stron, uwzględniająca wyniki wszystkich wskaźników, nie różnicowała ich w sposób zdecydowany. Najwyżej w rankingu znalazło się województwo opolskie, tuż za nim województwa podlaskie, lubelskie i lubuskie, z wynikiem w granicach 80% oczekiwanych przez nas informacji i rozwiązań. Ostatnie w rankingu ogólnym były województwa podkarpackie i świętokrzyskie, które zgromadziły około 60%. Jednak bardziej szczegółowa analiza pokazała, że rankingi zmieniają się w zależności od wymiaru. Żadne z województw nie było liderem we wszystkich kategoriach. Najsilniejsza pod względem merytorycznym strona opolska wypadła gorzej w rankingach funkcjonalności i responsywności. Widać to wyraźnie w przypadku strony RPO dolnośląskiego, która mimo obszernych informacji i wiedzy, jest nieprzejrzysta i trudna w obsłudze, stąd zły wynik w rankingu funkcjonalności. Z drugiej strony można wskazać te serwisy – jak na przykład podlaski – które nadrabiają przyjazną i prostą obsługą, ale powinny uzupełnić braki w informacjach potrzebnych beneficjentom. Do grupy województw, które powinny usprawnić zarówno merytoryczny jak i funkcjonalny aspekt stron, zaliczają się podkarpackie, świętokrzyskie, mazowieckie i łódzkie.

Ponadto, jeśli chodzi o sposób i zakres prezentowania wyników oceny merytorycznej projektów na stronach www RPO, analiza (w odniesieniu do stanu na koniec 2010 r.) wskazuje na duże zróżnicowanie dostępności informacji o wynikach oceny merytorycznej w skali RPO oraz mniejszy lub większy deficyt ważnych informacji w tym względzie w odniesieniu do wszystkich samorządów. Sytuacja ta ma negatywny wpływ na przejrzystość oceny merytorycznej i wymaga pilnej zmiany.

### **Na co powinni zwrócić uwagę przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych monitorując strony internetowe?**

- czy na stronach są listy ekspertów Komisji Oceny Konkursów / Komisji Konkursowej?
- czy są zasady powoływania ekspertów?
- czy są regulaminy pracy Komisji Oceny Konkursów / Komisji Konkursowej?
- czy po zamknięciu konkursu są umieszczane informacje statystyczne o jego wynikach (podana jest liczba zgłoszonych, przyjętych i odrzuconych wniosków)?
- czy po zamknięciu konkursu są zamieszczane w jednym miejscu na stronie listy zakwalifikowanych projektów po każdym etapie oceny, tak aby można było monitorować zmiany na listach po każdym etapie oceny?
- czy dostępny jest harmonogram pracy Komisji Oceny Konkursów / Komisji Konkursowej dla każdego konkursu?
- czy są informacje o Komitetach Monitorujących, w tym:
  - aktualne protokoły z posiedzeń wraz z załącznikami?
  - informacje o składzie komitetu?
  - harmonogram posiedzeń i plan pracy komitetów?

## **Praca ekspertów (etap oceny merytorycznej)**

Różnice pomiędzy województwami w zakresie sposobu przeprowadzania oceny merytorycznej dotyczą wszystkich elementów składających się na ten proces, w tym składu komisji dokonujących oceny, etapów oceny merytorycznej, kryteriów służących do jej przeprowadzania, zasad dotyczących wnoszenia poprawek przez beneficjentów, czy też deklaratywnego i rzeczywistego czasu trwania oceny merytorycznej.

W okresie 2009-2010 wszystkie RPO, (może z wyjątkiem Świętokrzyskiego), podejmowały liczne wysiłki na rzecz reformy swoich systemów oceny projektów. Podstawowym celem tych reform była bardziej obiektywna i rzetelna ocena wniosków oraz usprawnienie całego procesu, po to aby przyspieszyć wydatkowanie środków unijnych. Wprowadzane w ich ramach zmiany dotyczyły przede wszystkim kryteriów oceny oraz naborów i pracy ekspertów.

Jeśli chodzi o kryteria oceny modyfikacje szły w kierunku ich uporządkowania i doprecyzowania tak, aby ograniczyć podstawowe problemy zdiagnozowane w tym obszarze, czyli stosowanie kryteriów niemierzalnych i błędy w ustawieniu punktacji i wag.

W przypadku ekspertów wszystkie samorządy podejmowały działania mające na celu ograniczenie ich niedoboru, a niektóre skoncentrowały się również na wypracowaniu skuteczniejszych mechanizmów weryfikacji kompetencji kandydatów na asesorów oraz jakości pracy ekspertów. Niemal wszystkie RPO (z wyjątkiem Świętokrzyskiego) dokonały istotnych zmian w treści stosowanych w ich obrębie deklaracji poufności i bezstronności. Nieliczne województwa poprzestały na dostosowaniu ich zapisów do wymogów art. 31 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Niektóre rozbudowały ich treść o jedną – dwie dodatkowe kategorie okoliczności mogących budzić wątpliwości, co do bezstronności eksperta. Większość RPO (10) poszła jednak dalej poszerzając deklaracje o cztery do sześciu kategorii tego rodzaju okoliczność, bazując na realnie występujących przyczynach konfliktu interesów. Jednakże tylko trzy województwa wprowadziły mechanizmy weryfikacji prawdziwości informacji podawanych w deklaracjach. Choć można mówić o pozytywnym trendzie, jeśli chodzi o doprecyzowywanie kryteriów oceny i lepszy dobór ekspertów oraz poprawę rezultatów ich pracy trudno jednak powiedzieć, jaki był zakres modyfikacji idących w tym kierunku w skali całego RPO i co konkretnie przyniosły te zmiany z punktu widzenia zwiększenia rzetelności i przejrzystości oceny merytorycznej. Analiza tego aspektu wymaga osobnych badań porównawczych.

Wątpliwości wciąż budzi praca ekspertów, którzy są narażeni na konflikt interesów związany z tym, że albo pracują w instytucjach, które same przygotowują projekty ubiegające się o dofinansowanie z RPO (a więc mogą oceniać wnioski własne lub konkurentów) albo współpracują z firmami doradczymi zajmującymi się pisaniem wniosków do RPO na zlecenie podmiotów prywatnych lub instytucji publicznych. Zabezpieczenia dotyczące ekspertów oceniających projekty w zakresie konfliktu interesów wprawdzie przyjmują postać deklaracji bezstronności i poufności, ale problemem jest brak mechanizmu weryfikacji prawdziwości deklaracji bezstronności. Tam gdzie próbowano wprowadzić taki mechanizm lub zdecydowano się na dodatkowe zabezpieczenia w postaci kar finansowych za sprzeniewierzenie się deklaracji rozwiązania te nie zostały nigdy zastosowane lub z czasem z nich zrezygnowano (np.: woj. małopolskie). Według deklaracji pracowników IZ nie przewiduje się dodatkowych instrumentów sprawdzających bezstronność pracy ekspertów albo dlatego, że cały system jest dość mocno kontrolowany przez inne instytucje, albo dlatego że przejrzystość zapewniają odpowiednie procedury oceny projektów, albo dlatego, że nie da się tego zrobić.

#### **Na co powinni zwrócić uwagę przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych monitorując pracę ekspertów?**

- jaka jest treść deklaracji bezstronności?
- czy Instytucja Zarządzająca wprowadza testy bądź egzaminy dla ekspertów?
- czy Instytucja Zarządzająca stale nadzoruje pracę ekspertów?

## Etap oceny strategicznej oraz decyzji Zarządu Województwa o finansowaniu

We wszystkich RPO wybór projektów do dofinansowania leży w gestii Zarządu Województwa. Podstawą do podejmowania decyzji w tej sprawie są wyniki oceny strategicznej, która w przypadku większości samorządów jest dokonywana przez ZW. Wyjątek stanowią województwa: Mazowieckie, Pomorskie, Lubelskie i Lubuskie, gdzie ocenę strategiczną przeprowadzają zespoły ekspertów, tj. odpowiednio: pracownicy Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego, Grupy Strategiczne, Zespół Strategiczny i Grupy Ekspertkie. Nie oznacza to jednak, że wyniki pracy tych zespołów przesądzają o decyzji ZW w kwestii listy projektów do dofinansowania. Tam gdzie ZW nie przeprowadza oceny strategicznej ma on możliwość dokonywania zmian na listach rankingowych po ocenie strategicznej, w „uzasadnionych przypadkach”, niekiedy w oparciu o dodatkowe punkty. W wypadku województwa Mazowieckiego ZW może przyznać dodatkowe punkty w ramach kryterium „bieżących potrzeb”. W Pomorskim brak informacji nt. punktów i kryteriów w wypadku nie uwzględnienia rekomendacji GS, o podejmowania decyzji o dofinansowaniu. W Lubelskim ZW może przyznać dodatkowe punkty za spełnienie m.in. kryterium realizacji przez projekt ważnego interesu społecznego. W Lubuskim ZW ma możliwość przyznania dodatkowych punktów za spełnienie kryteriów kluczowych. W trzech województwach, tj. Kujawsko-Pomorskim, Podlaskim i Łódzkim nie przeprowadza się oceny strategicznej na żadnym etapie oceny, a ocena wniosku kończy się na etapie oceny merytorycznej. W większości województw ZW ma możliwość zmiany na listach rankingowych, a zmiany te wymagają uzasadnienia w formie uchwały. Wyjątkiem jest Kujawsko-Pomorskie i Podlaskie, gdzie ZW nie dokonuje zmian na listach. We wszystkich RPO decyzja o przyznaniu dofinansowania podejmowana jest w formie uchwały.

W większości województw wybór projektów do dofinansowania odbywa się niezgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej. Zmiany wprowadzane na listach projektów przez zarządy województw dokonywane są na podstawie ogólnych i nieprecyzyjnych kryteriów i nie są merytorycznie uzasadniane. Województwa nie publikują zbiorczych zestawień list po ocenie merytorycznej, strategicznej i ostatecznej decyzji ZW o dofinansowaniu, co nie pozwala na zorientowanie się, jaki był zakres dokonanych zmian oraz jakie przyczyny kryją się za konkretnymi przesunięciami na listach i dlatego niektóre wnioski, które zostały wysoko ocenione przez ekspertów trafiają na listy rezerwowe lub w ogóle wypadają z konkursu. Ocena strategiczna budzi wątpliwości badanych PPSG.

Można uznać, że cały proces jest nieprzejrzysty i w wielu wypadkach prowadzi do podważenia sensu przeprowadzania oceny merytorycznej, której koszty organizacyjne i finansowe, są w skali RPO ogromne. Swoboda pozostawiona ZW w zakresie decydowania o ostatecznym wyborze projektów przyczynia się na pogłębienie procesu upolitycznienia regionalnej polityki rozwojowej i kłóci się z zasadami rzetelnej, obiektywnej i przejrzystej oceny projektów.

Największe wątpliwości w zakresie przejrzystości budzą sytuacje, gdy zarząd województwa dokonuje przesunięć na liście rankingowej bez wsparcia o jakiegokolwiek kryteria, uzasadniając to jedynie założeniami strategicznymi rozwoju województwa. Tak było m.in. w woj. opolskim, gdzie jednak na wniosek przedstawiciela KE w marcu 2010 r. w miejsce tego trybu oceny wprowadzono ocenę strategiczną. Ideałem z punktu widzenia transparentności byłoby ograniczenie kompetencji zarządu w tym zakresie do minimum. Jeśli nie, to prawdopodobnie lepszym rozwiązaniem jest danie zarządowi określonej puli punktów, za pomocą której może dokonać oceny strategicznej wniosków. Znaczna część PPSG opowiada się za ograniczeniem wkładu Zarządu w ocenę, proponując przeniesienie tej części do oceny merytorycznej (eksperti zewnętrzni) lub formalnej (a w zasadzie merytorycznej dostępowej w oparciu o kryterium 0-1 zgodności ze strategią).

**Na co powinni zwrócić uwagę przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych monitorując decyzje zarządu województwa o wyborze wniosków do dofinansowania?**

- czy Zarządy Województw dokonują znaczących zmian na listach po ocenie merytorycznej?
- czy na stronach internetowych są publikowane zbiorcze zestawienia list po ocenie merytorycznej, strategicznej i ostatecznej decyzji ZW o dofinansowaniu?

## Procedura Odwoławcza

Dla konkursów ogłaszanych przed dniem 20 grudnia 2008 roku środkami odwoławczymi był: protest i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wnioskodawca miał prawo odwołania się od podjętych decyzji:

- bezpośrednio do instytucji rozpatrującej protest, czyli do Wojewody
- za pośrednictwem IZ (w niektórych województwach dla wskazanych Priorytetów, np. dla Lubuskiego zawsze w przypadku Beneficjentów Priorytetu III, dla pozostałych Beneficjentów pośrednictwo IZ nie było konieczne).

Procedura odwoławcza była jednolita w skali kraju i obejmowała w większości województw także fazę wyboru wniosków do dofinansowania przez Zarząd Województwa (ZW). Generalnie procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich przed jej nowelizacją pod koniec roku 2008 była niezgodna ze standardami UE. Nie zapewniała bowiem podstawowego środka ochrony wnioskodawcy, jakim jest prawo do sądu.

Procedura odwoławcza uregulowana w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tzw. ustawie horyzontalnej, uległa w roku 2008 znacznym zmianom. Wymóg ustanowienia nowego systemu środków odwoławczych łączył się z koniecznością wniesienia odpowiednich zmian w dokumentach Instytucji Zarządzających i Pośredniczących, oraz wdrożenia ich w praktyce naboru, oceny i wy-

boru projektów do dofinansowania. W konsekwencji mamy do czynienia ze złożonym systemem prawnym, znajdującym się w ciągłej ewolucji. Na mocy nowych regulacji każda Instytucja Zarządzająca programem operacyjnym ma dość dużą swobodę odnośnie określenia formy wnoszenia środków odwoławczych. W rezultacie procedura odwoławcza nie jest już identyczna w skali kraju. W większości województw środkiem odwoławczym jest protest i przysługuje on głównie w trybie konkursowym oraz w jednej instancji.

We wszystkich RPO środek odwoławczy przysługuje wnioskodawcy wyłącznie od negatywnej oceny (formalnej/ merytorycznej/ strategicznej) projektu, w tym przyznanej punktacji (nie we wszystkich województwach). Odwołanie nie przysługuje natomiast od samej decyzji ZW o niewybraniu wniosku do dofinansowania w żadnym z 16 RPO. Naczelny Sąd Administracyjny w swym orzeczeniu z roku 2010<sup>7</sup> orzekł jednak, iż pozytywną oceną projektu jest tylko taka, która pozwala zakwalifikować go do dofinansowania. Każda inna decyzja, skutkująca niewybraniem projektu do dofinansowania, w tym decyzja ZW o przesunięciu projektu na liście rankingowej czy umieszczeniu go na liście rezerwowej, jest decyzją negatywną, od której przysługuje protest i skarga do sądu administracyjnego. Inna praktyka w tym względzie oznacza bowiem pozostawienie poza sądowną kontrolą istotnych etapów rozdziału unijnych funduszy.

Wielkość alokacji na procedurę odwoławczą waha się od 3% do 15%, a jej dokładna wysokość ustalana jest oddzielnie dla poszczególnych konkursów. Najczęściej wynosi ona 5% alokacji na dany konkurs. Stosunkowo niska alokacja w przeciętnej wysokości 5% w skali kraju stanowi barierę skuteczności wnoszonych środków odwoławczych. Również pozytywne rozpatrzenie procesowe przed WSA czy kasacyjne przed NSA nie gwarantuje dofinansowania – co rodzi pytanie o celowość całej procedury odwoławczej.

W skali kraju na stronach internetowych 16 RPO znaleźć można było jedynie wyrywkowe informacje o obowiązującej procedurze odwoławczej. Brak było m.in. wzorów protestu, opisu procedury w podziale na kolejne etapy, informacji o terminach i odpowiedzialnych instytucjach oraz danych o wynikach wnoszonych środków odwoławczych w poszczególnych konkursach. Również tylko w przypadku nielicznych województw umieszczono na stronach RPO formularze rejestru protestów. W żadnym z RPO nie były dostępne zestawienia nt. ilości wnoszonych środków odwoławczych na kolejnych etapach oceny ani wyniki analiz jakościowych na temat przyczyn wnoszenia środków odwoławczych.

Zarzuty dotyczące braku przejrzystości w procedurze odwoławczej są wyrażane przede wszystkim przez PPSG i pojawiają się tam, gdzie oceną strategiczną zajmuje się ZW. Problematiczne jest bowiem to, że wówczas zaskarżoną decyzję ZW ocenia sam ZW. Normy prawne są tu jednoznaczne i wykluczają sytuację, w której przy rozpatry-

7 Sygn. GSK 565/10, źródło: „Rz” z dnia 14.06.2010. „[...] A więc wnioskodawca dostaje pieniądze. W każdym innym przypadku, kiedy projekt przeszedł wszystkie etapy, ale nie został ostatecznie zakwalifikowany do dofinansowania, lecz np. umieszczony na liście rezerwowej, jest to ocena negatywna. Wnioskodawca ma wtedy prawo wnieść protest i skierować skargę do sądu administracyjnego.”

waniu protestu biorą udział osoby, które brały udział w podejmowaniu decyzji (jest to zresztą normą na innych etapach oceny, gdzie np.: nieuwzględnione odwołanie trafia do oceny innego departamentu UM). Jednakże, zdaniem IZ taka sytuacja, chociaż może budzić wątpliwości jeśli chodzi o przejrzystość systemu, jest nie do uniknięcia. Jak twierdzą „nie ma innego wyjścia. Ciężko wyobrazić sobie sytuację, żeby Zarząd sąsiedniego województwa to rozpatrywał”. Ponadto, pracownicy IZ zauważają, że „taki system został przyjęty i instytucje różnego rodzaju, chociażby instytucje, które nas audytują i kontrolują na jakimś etapie, zatwierdziły taki system”.

#### **Na co powinni zwrócić uwagę przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych monitorując procedurę odwoławczą?**

- czy jest możliwość odwołania od decyzji Zarządu Województwa?
- czy pozytywne rozpatrzenie protestu zapewnia finansowanie projektu?

## **Listy Projektów Indywidualnych**

Poza trybem konkursowym, w procesie wdrażania RPO stosowany jest również tryb pozakonkursowy, w którym wydane będzie prawie co trzecie euro przeznaczone na programy regionalne. Listy projektów indywidualnych mają charakter indykacyjny, co oznacza, że podane w nich informacje dotyczące poszczególnych projektów są orientacyjne, według stanu wiedzy o projekcie w momencie tworzenia listy. Doprecyzowania informacji o projekcie dokonuje się na etapie zobowiązania się beneficjenta do przygotowania projektu, w ramach tzw. pre-umowy, oraz umowy o dofinansowanie projektu.

W 16 RPO szacunkowo średnio ponad 31% środków EFRR przeznaczone jest na dofinansowanie realizacji projektów indywidualnych. Najwięcej, bo ponad 70% przeznacza na projekty w trybie pozakonkursowym Lubuski RPO, a kolejne dwa, mazowiecki i łódzki, po ponad 47%. Powyżej średniej plasują się jeszcze program kujawsko-pomorski, małopolski, podlaski i wielkopolski. W sumie w skali kraju w ramach RPO, w trybie pozakonkursowym, wydane będzie łącznie ponad 5 mld euro, których największym beneficjentem będą jednostki samorządu terytorialnego, a decydemtem zarządy województw.

Na podstawie informacji na stronach internetowych, które w założeniu miały stać się najlepszym źródłem informacji publicznej o realizacji RPO, można wyciągnąć wniosek, że konsultacje społeczne projektów indywidualnych nie są najmocniejszą stroną instytucji zarządzających, które w znaczącej większości wydają się zadowalać publikowaniem ogłoszeń o rozpoczęciu konsultacji (wymóg Wytucznych), pomijając ich wyniki lub podsumowując je ogólnikami. Poza kilkoma RPO (lubelskie, małopolskie, dolnośląskie, kujawsko-pomorskie), większość wydaje się traktować procedurę konsultacji tylko jako formalną konieczność, którą należy „odbyć”, żeby spełnić wymogi, ale wyraźnie bez zrozumienia rzeczywistego celu, któremu powinny służyć konsultacje społeczne. Choć zamiarem badania nie jest negowanie pozytywnych intencji

instytucji zarządzających w prowadzeniu konsultacji społecznych, to jednak przy tak niedostatecznej informacji publicznej (z kilkoma wyjątkami) trudno ocenić je chociażby dostatecznie.

Rozmówcy z grona PPSG podkreślali upolitycznienie procesu wybierania projektów kluczowych, brak konsultacji społecznych w tym obszarze lub nie branie pod uwagę wniosków, jakie z przeprowadzonych konsultacji wynikały. Należy podkreślić, że procedury konkursowe charakteryzują się znacznie wyższym stopniem przejrzystości niż pozakonkursowe, które zagrożone są uznaniowością, szczególnie, gdy dodatkowo brakuje wyczerpującej informacji publicznej na ich temat.

**Na co powinni zwrócić uwagę przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych monitorując listy projektów indywidualnych?**

- jaki procent środków jest rozdysponowywany w ramach List Projektów Indywidualnych, czyli poza trybem konkursowym?
- czy jest pełna informacja o konsultacjach społecznych list projektów indywidualnych?
- w jakiej formie są przeprowadzane konsultacje społeczne?

## Rozdział VI

### Dobre praktyki partnerstwa, czyli jak skutecznie działać w ramach RPO?

Przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych definiując zasadę partnerstwa często odwoływali się do idei współdecydowania o wydatkowaniu środków unijnych. Ich zdaniem, partnerstwo nie powinno ograniczać się tylko do konsultowania, ale być procesem realnego włączania przedstawicieli różnych środowisk w programowanie i wdrażanie RPO. Pełna realizacja zasady partnerstwa wymaga z jednej strony otwartości na współdecydowanie po stronie administracji, z drugiej zaś zaangażowania po stronie społecznej.

„Zasada partnerstwa polega na tym, żeby każda decyzja, która pociąga za sobą skutki społeczne i gospodarcze, była konsultowana z partnerami, czyli przedstawicielami samorządu, środowisk gospodarczych, związkami zawodowymi (...) Czyli jest to zaproszenie do współdecydowania w kwestiach dotyczących rozwoju regionu”

Przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych realizację reguły partnerstwa chcieliby zatem widzieć także poza komitetami monitorującymi. Działalność KM jest jedynie formalnym przejawem partnerstwa, który nie wyczerpuje możliwości realizowania tej zasady. Warto zatem przyjrzeć się dobrym praktykom partnerstwa w ramach 16 RPO, które znacznie wykraczają poza standardowe funkcjonowanie komitetów monitorujących.

#### Przykład I Dolnośląskie konsultacje w zakresie aspektów środowiskowych

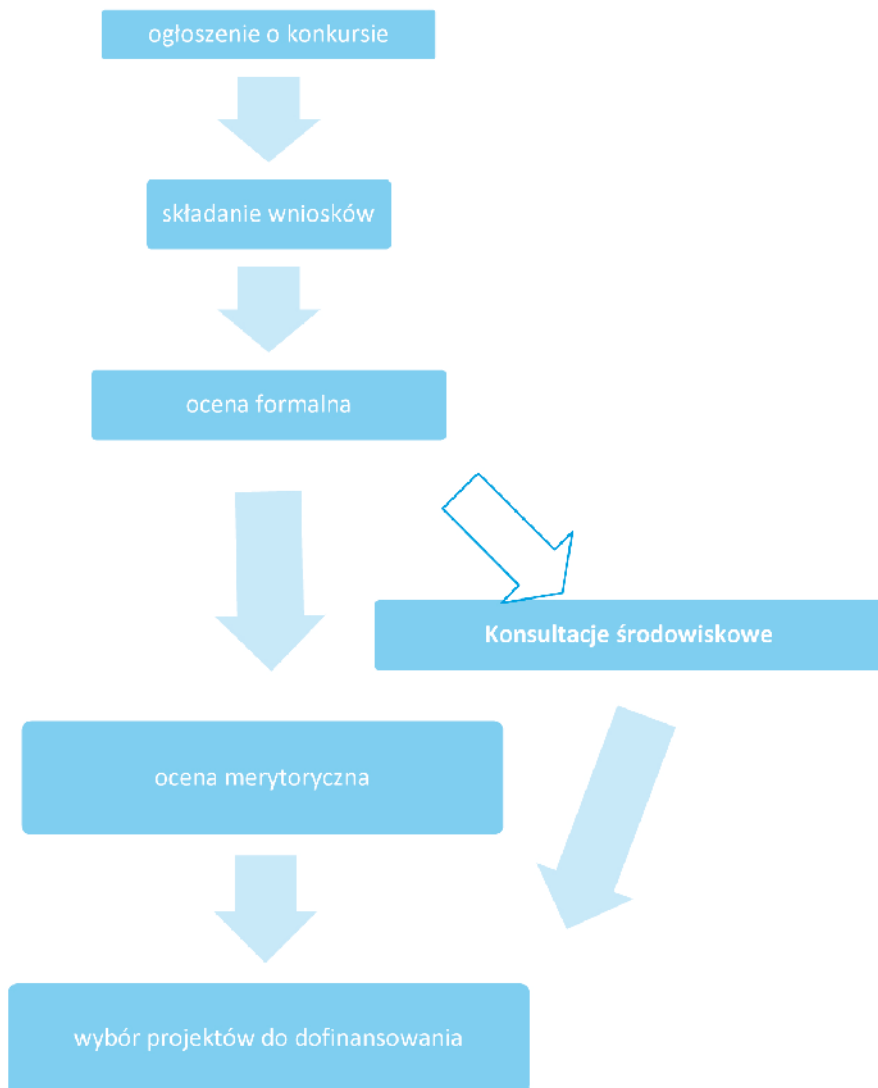
##### Skąd pomysł?

W trakcie negocjacji programu operacyjnego dla województwa dolnośląskiego z Komisją Europejską przedstawiciele Komisji przedstawili Instytucji Zarządzającej rozwiązanie stosowane w Wielkiej Brytanii. Zaproponowali powołanie menadżera ds. środowiska, którego zadaniem jest zbieranie opinii partnerów społeczno-gospodarczych dotyczących składanych projektów w zakresie aspektów środowiskowych. Pomysł spotkał się z zainteresowaniem po stronie IZ i został wpisany do programu.

##### Na czym polega dobra praktyka?

Konsultacje środowiskowe w województwie dolnośląskim odbywają w trakcie procesu selekcji wniosków. Przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych mają możli-

wość zaopiniowania zgłoszonych w konkursach projektów pod względem ich oddziaływania na środowisko. Uwagi są przekazywane do wiadomości Zarządu Województwa, który bierze je pod uwagę dokonując decyzji o dofinansowaniu.



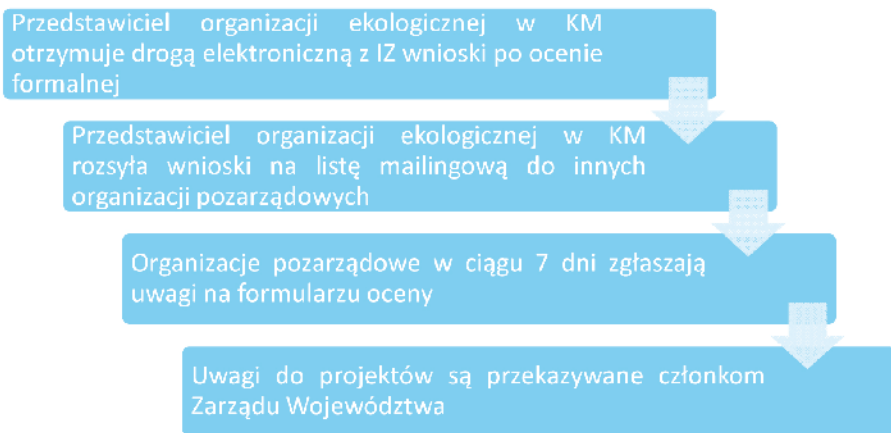
### Jak wyglądają procedury dotyczące konsultacji?

Wnioski, które przeszły pozytywnie ocenę formalną przekazywane są do oceny merytorycznej oraz do Menedżera ds. Środowiska, przedstawiciela Wojewody i przedstawiciela organizacji pozarządowych ekologicznych w Komitecie Monitorującym RPO WD, którzy zajmują się zagadnieniami ochrony środowiska naturalnego, w celu zaopiniowa-

nia w zakresie kwestii środowiskowych. Konsultacje w zakresie kwestii środowiskowych są obligatoryjne dla projektów z działań wdrażanych przez Instytucję Zarządzającą.

Oceny środowiskowej dokonują organizacje pozarządowe za pośrednictwem członka komitetu monitorującego reprezentującego organizację ekologiczną. Przedstawicielka organizacji rozsyła wnioski na listę mailingową do innych organizacji pozarządowych. Lista jest otwarta, każda organizacja może do niej dołączyć. Lista organizacji jest przedstawiana IZ. Obecnie, jest to około 15 organizacji.

Projekty opiniują głównie fachowcy związani z tymi organizacjami. Formularz oceny uwzględnia dwa rodzaje uwag: o naturze sugestii (dotyczące, tego na co ZW powinien zwrócić uwagę dokonując oceny oraz na co beneficjent powinien zwrócić uwagę, przy realizacji projektu) oraz oceny dopuszczającej (akceptacja bądź negatywna opinia wniosku).



Konsultacje nie są wiążące, mają formę opinii, które urząd może wziąć pod uwagę. Wybór projektów dokonywany jest przez Zarząd Województwa na podstawie strategicznych kryteriów wyboru zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący RPO WD. Zarząd Województwa, uwzględniając opinie (w zakresie kwestii środowiskowych) Menedżera ds. Środowiska, przedstawiciela Wojewody i przedstawiciela organizacji pozarządowych ekologicznych w Komitecie Monitorującym RPO WD zajmujących się zagadnieniami ochrony środowiska naturalnego, podejmuje ostateczną decyzję w formie uchwały o wyborze projektów do dofinansowania, o odrzuceniu projektów lub o umieszczeniu projektów na liście rezerwowej.

### Jak konsultacje są oceniane przez osoby w nie zaangażowane?

Przedstawiciele Instytucji Zarządzającej podkreślali, że wprowadzenie konsultacji środowiskowych uczy obie strony prawdziwego partnerstwa. Po pierwsze, intensywnej współpracy wymagało samo opracowanie procedur i ich wprowadzenie w życie. Po dru-

gie, współpraca między IZ a włączonymi w ocenę organizacjami często wychodzi poza proceduralne zapisy i dotyczy innych obszarów.

Przykład stanowią konsultacje list projektów indykatorywnych. Zamiast standardowej formy, jaką jest zgłaszanie uwag na piśmie, konsultacje odbyły się w postaci serii spotkań, na których beneficjenci i IZ negocjowali z organizacjami społecznymi rozwiązania korzystne dla wszystkich stron. W efekcie doszło do porozumienia: cztery projekty indykatorywne dotyczących gospodarki przeciwpowodziowej zostały wycofane z listy przez samych wnioskodawców, na skutek przekonania przez konserwatora oraz organizacje środowiskowe, że nie ma sensu ciągnąć projektu w takim stanie.

Wprowadzenie konsultacji środowiskowych oraz współpraca z urzędem jest oceniane przez PPSG bardzo pozytywnie. Badani podkreślali, że „bywało nerwowo na takich spotkaniach. Ale cenię to!”

### **Jak konsultacje funkcjonują w praktyce?**

Wprowadzenie konsultacji środowiskowych jest oceniane przez PPSG jako pozytywne rozwiązanie. Jednakże w praktyce napotyka ono na ograniczenia w realizacji. Do głównych problemów należy zaliczyć ograniczenia po stronie organizacji pozarządowych, takie jak braki kadrowe oraz wykonywanie pracy nieodpłatnie. Rozmówcy zwrócili uwagę, że usprawnienie funkcjonowania konsultacji wymagałoby przeznaczenia dodatkowych funduszy na ten cel.

„Nie chcę się skarżyć, bo uważam to za pozytywne. Ale po naszej stronie to jest bardziej skomplikowane. Wiem, że wiele osób uważa, że skoro działamy społecznie, to powinniśmy mieć czas. Czasami jest to problem. Jeśli rola PPSG ma się zwiększyć w KM i w ramach RPO to powinny się znaleźć na to środki. Urzędnicy mają pomoc techniczną. Zawsze jest za mało pieniędzy. Ale na PPSG też powinny być fundusze. (...) Jeśli to ma iść w dobrym kierunku, to powinno nastąpić wzmocnienie tego sektora”

## **Przykład II**

### **Grupy robocze, podkomitety oraz Grupa Sterująca Ewaluacją w województwie kujawsko-pomorskim**

#### **Skąd pomysł?**

W województwie kujawsko-pomorskim dla wsparcia działalności Komitetu Monitorującego powołano dwa podkomitety: Podkomitet Monitorujący ds. zrównoważonego rozwoju oraz Podkomitet Monitorujący ds. społeczeństwa informacyjnego a także 3 grupy robocze: Grupę roboczą ds. samorządu terytorialnego, Grupę roboczą ds. uproszczeń w systemie realizacji RPO WK-P oraz Grupę roboczą ds. kryteriów wyboru projek-

tów. Działała również grupa robocza ds. jednego z projektów kluczowych. Funkcjonuje również Grupa Sterująca Ewaluacją.

### Na czym polega dobra praktyka?

Zdaniem przedstawicieli Instytucji Zarządzającej powołanie Podkomitetów i grup roboczych miało znacznie usprawnić funkcjonowanie samego Komitetu Monitorującego. Przyjęte rozwiązania pozwalają na intensywniejszą współpracę między przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych a innymi grupami zaangażowanymi w proces monitorowania RPO. Grupy i Podkomitety są oceniane jako aktywne i zaangażowane w monitorowanie RPO. Ponadto, wyodrębnienie tych ciał daje możliwość szczegółowej analizy poruszanych zagadnień, na co nie zawsze jest czas na posiedzeniach Komitetu Monitorującego. Przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych mają zaś możliwość poszerzenia swojej wiedzy i kompetencji. Udział w Podkomitetach oraz Grupie Sterującej Ewaluacją daje PPSG większą szansę na faktyczne monitorowanie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego.

### Działalność Podkomitetów

Opinie Podkomitetów mają formę stanowisk wraz z uzasadnieniami i w takiej formie są prezentowane na posiedzeniach Komitetu Monitorującego.

W Podkomitetach mogą zasiadać członkowie Komitetu Monitorującego, osoby spoza składu Komitetu wskazane przez organizacje lub członków wchodzących w skład Komitetu oraz osoby zatrudnione w instytucjach nie delegujących swoich przedstawicieli do Komitetu Monitorującego, których profil działalności jest powiązany tematycznie z zakresem działania Podkomitetu. Przewodniczący Podkomitetu może w uzasadnionych przypadkach zapraszać do udziału w pracach ekspertów z głosem doradczym.

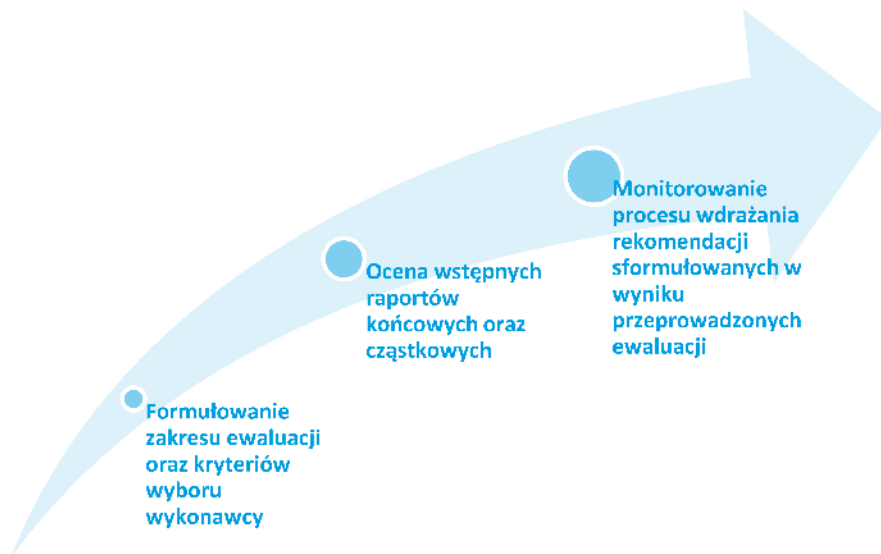
Do głównych zadań Podkomitetów należy monitorowanie problemów związanych z rozwojem społeczeństwa informacyjnego oraz monitorowanie przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju w województwie kujawsko-pomorskim.

<b>Zadania Podkomitetów</b>	
Podkomitet ds. zrównoważonego rozwoju	Podkomitet ds. społeczeństwa informacyjnego
Opiniowanie zmian kryteriów środowiskowych	Monitorowanie realizacji RPO pod kątem rozwoju społeczeństw informacyjnego
Zgłaszanie własnych zmian kryteriów środowiskowych	Monitoring mapy Obszarów Wykluczenia Cyfrowego oraz działań zmierzających do ich likwidacji
Opiniowanie sprawozdań z realizacji pod kątem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju	Wnioskowanie o wykonanie ekspertyz i analiz z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego
Monitorowanie osiągnięcia wskaźników środowiskowych na poziomie programu	

### Funkcjonowanie Grupy Sterującej Ewaluacją

Grupa Sterująca Ewaluacją RPO WK-P została powołana w celu wsparcia całego procesu ewaluacji programu oraz wdrażania rekomendacji. Oprócz pracowników Instytucji Zarządzającej w jej pracach biorą udział liczni eksperci, przedstawiciel Komitetu Monitorującego oraz Podkomitetu ds. zrównoważonego rozwoju.

Grupa wspiera Jednostką Ewaluacyjną na następujących etapach jej działania:



Ponadto działalność Grupy Sterującej ma koncentrować się na budowaniu potencjału ewaluacyjnego, czyli rozpowszechnianiu wyników prowadzonych ewaluacji, gromadzeniu i szerzeniu wiedzy w zakresie ewaluacji, identyfikację potrzeb szkoleniowych w zakresie ewaluacji oraz monitoringu wdrażania rekomendacji.

### Przykład III Grupy Strategiczne i inne rozwiązania funkcjonujące w województwie pomorskim

#### Skąd pomysł?

Wybór województwa pomorskiego do przykładów dobrych praktyk przynajmniej częściowo wynika z dobrego klimatu zbudowanego tam wokół zasady partnerstwa. Udział przedstawicieli KM w Grupach Strategicznych jest tylko jednym z jego przejawów. O relatywnie wysokiej świadomości wagi zasady partnerstwa świadczy szereg rozwiązań przyjętych przez ZWP.

- Po pierwsze zarząd województwa dokonał rozszerzenia zakresu partnerstwa przy konstruowaniu KM. Przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych mają 15 miejsc w 30-osobowym Komitecie.

- Po drugie w całości oddano partnerom społecznym kompetencje w zakresie wskazywania swoich przedstawicieli w KM.
- Po trzecie PPSG są członkami zespołów ewaluacyjnych powołanych w ramach RPO.
- Po czwarte we wrześniu 2009 roku w ramach KM RPO powołana została grupa robocza „Społeczne Pomorze”. W jej skład weszli m.in. najaktywniejsi PPSG w KM. Kompetencje grupy wychodzą poza sam RPO, ponieważ wśród jej głównych celów wskazano m.in.: budowę i wsparcie rozwoju kapitału społecznego w województwie, analizę społecznych aspektów funkcjonowania programów operacyjnych i strategii rozwoju województwa oraz monitorowanie potrzeb środowisk społecznych. Grupa dysponuje możliwościami: prowadzenia badań potrzeb społecznych regionu, przygotowywania wspólnych stanowisk i wniosków na KM i nowych propozycji promujących budowanie dialogu społecznego, monitorowania i ewaluacji RPO WP 2007-2013, popularyzowania działań partnerów społecznych w ramach realizacji RPO WP 2007-2013. W czasie powołania grupy roboczej na posiedzeniu KM pojawiły się kontrowersje dotyczące tego, na ile zakres jej funkcjonowania (jako grupy roboczej KM) może wyjść poza RPO. Obecnie jest jasne, że kompetencje te wykraczają daleko poza RPO ale zarazem takie jej ulokowanie pozwoli jej korzystać z środków Programu na ekspertyzy, konferencje itd. Tego typu rozwiązania sprawiają, że KM RPO pełni wiele funkcji wykraczających poza jego podstawowe obowiązki, a jego posiedzenia są dla nas pracowników IZ elementem regularnych konsultacji społecznych.
- Po piąte wreszcie przejawem dobrze realizowanej zasady partnerstwa były rozbudowane konsultacje społeczne prowadzone w okresie programowania RPO. Konsultacje te nie tylko miały bardzo szeroki zasięg ale także w istotny sposób wpłynęły na treść RPO. Przede wszystkim zwiększono obszary interwencji i zmieniono proporcje środków przeznaczonych na poszczególne obszary (np.: w zakresie wyrównywania dysproporcji w relacjach miasto-wieś, rozbudowy infrastruktury i zwiększenie wsparcia przedsiębiorstw. Co bardzo ważne konsultacje zostały przeprowadzone bardzo wcześniej tzn. równocześnie z oceną ex-ante i oceną oddziaływania na środowisko. Zarówno po stronie IZ jak i PPSG dostrzeżono korzyści z ich realizacji: „konsultacje pomogły nam w lepszym zrozumieniu logiki programu i pozwoliły skuteczniej sięgać po środki”. Spotkania organizowane w trakcie konsultacji miały zróżnicowany przebieg i składały się z konferencji, spotkań tematycznych i narad z ciałami decyzyjnymi. Przedstawiciele IZ już teraz planują konsultacje społeczne dotyczące nowego okresu finansowego wykorzystując doświadczenia zgromadzone w przeszłości. M.in. zakładają organizację większej liczby dyskusji panelowych i większą otwartość wypowiedzi pisemnych tzn. rozbudowanie wymiaru jakościowego konsultacji.

### **Na czym polega dobra praktyka?**

Ocena strategiczna dokonywana jest pod kątem zgodności i istotności projektów z punktu widzenia realizacji polityki regionalnej, w szczególności zaś pod kątem zgod-

ności z celami RPO WP i ukierunkowaniem poszczególnych Osi Priorytetowych RPO WP, a także wpływu na społeczno-gospodarczy rozwój województwa.

W celu dokonania oceny strategicznej, Instytucja Zarządzająca RPO WP tworzy Grupy Strategiczne stanowiące zespół doradczy dla Zarządu Województwa Pomorskiego w zakresie wyboru projektów do realizacji w ramach RPO WP. Kluczowym elementem rozwiązania świadczącym, że jest ono przykładem dobrych praktyk w realizacji zasady partnerstwa jest to, że uprawnienie wskazywania swoich przedstawicieli w Grupach zyskał KM. W praktyce wybór przedstawicieli KM do grup strategicznych polegał na tym, że każdy z członków KM zgłosił swojego kandydata. Następnie zebrano CV tych osób i poddano analizie na forum komitetu. Następnie część z nich została powołana zarządzeniem Marszałka. W większości przedstawiciele KM w grupach roboczych to przedstawiciele środowisk akademickich. Osoby wskazane przez Marszałka to kandydaci wskazani przez różne instytucje, wydziały urzędu itd.

### Miejsce Grup Strategicznych w systemie oceny projektów

Grupy Strategiczne odgrywają ważną rolę w systemie oceny projektów, który prezentuje poniższy schemat:



- I etap: ocena formalna odpowiadająca na pytanie czy projekt ma związek z programem.
- II etap: ocena wykonalności (zero-jedynkowa w odniesieniu do kryteriów ekonomicznego, technicznego i środowiskowego). Odpowiada na pytanie czy projekt

może być zrealizowany w podanym czasie i w zgodzie z proponowanym budżetem oraz uwarunkowaniami dotyczącymi ochrony środowiska. Na tym etapie IZ opiera się na ekspertach z listy regionalnej (wcześniej z listy krajowej).

- III etap: ocena strategiczna, która ma charakter oceny merytorycznej odpowiadającej na pytanie, czy warto realizować proponowany projekt. Tę ocenę przeprowadzają grupy strategiczne, które zgłaszają zarządowi swoje rekomendacje. Dzielą projekty na trzy grupy: priorytetowe w realizacji (uzyskały powyżej 80% pkt), zalecane do realizacji ale nie w pierwszej kolejności i takie, których realizacji się nie rekomenduje. Grupa strategiczna to w myśl regulaminu ciało o charakterze doradczym, składa się z ekspertów zajmujących się polityką regionalną. Osoby wybierane do grup strategicznych muszą spełniać określone w regulaminie wymogi dotyczące doświadczenia, kompetencji i rekomendacje instytucji zgłaszającej, podpisują deklaracje poufności i rzetelności. Nie podpisują jednak deklaracji bezstronności ponieważ zakłada się że członkowie oceniają projekty w grupie, a nie indywidualnie. Grupa strategiczna nie ocenia projektu przy pomocy średniej ocen indywidualnych lecz na zasadzie konsensusu. Pracownik IZ w przypadku dyskusowania projektów samorządu wojewódzkiego wychodzi z sali, choć ma to charakter zwyczajowy, a nie uregulowany zapisem.
- IV etap: zarząd wybiera projekty do realizacji. W zasadzie zarząd czyta i uwzględnia propozycje grupy strategicznej. Może zrobić to wbrew rekomendacjom grup strategicznych ale musi to uzasadnić (zdarzył się jeden taki przypadek na tysiąc zatwierdzonych). Każda uchwała dotycząca rozstrzygnięcia konkursu zawiera ustosunkowanie się zarządu do opinii grupy strategicznej z podaniem argumentów na tak lub nie.

### **Jak funkcjonują Grupy Strategiczne?**

Grupy strategiczne spełniają kilka funkcji jednocześnie.

- Po pierwsze są swego rodzaju „bezpiecznikiem” dla Zarządu Województwa i minimalizują ryzyko podejmowania złych decyzji. Przyjęcie takiego trybu oceny strategicznej oznacza w praktyce, że zarząd świadomie związał sobie ręce, co jest bardzo dobrą praktyką typową dla administracji publicznej w krajach o wysokiej kulturze prawnej.
- Po drugie grupa strategiczna ma charakter eksperckiej grupy doradczej włączającej w proces podejmowania decyzji ekspertów w pola akademickiego i naukowego.
- Po trzecie Grupa Strategiczna powstająca z udziałem przedstawicieli KM w tym kandydatów wskazanych przez PPSG w KM jest elementem systemu rozszerzenia obowiązywania zasady partnerstwa. Inne jego elementy to np.: włączenie przedstawicieli samorządu i członków KM w ocenę projektów. W proces oceny projektów z wydzielonych alokacji w subdziałaniach z osi VIII-IX są wybrani przedstawiciele samorządów lokalnych. Według opinii rozmówców pomysł się sprawdził, a wybrani przedstawiciele są lojalni wobec programu, unikają partykularyzmów i nie forsują swoich projektów.

### **Co można udoskonalić w funkcjonowaniu Grup Strategicznych?**

Kopiując dobre praktyki warto od razu myśleć o ich udoskonaleniu. Aby pomysł Grup Strategicznych z przedstawicielami KM potraktować jako wzorcowe rozwiązanie rekomendowane innym województwom w zasadzie brakuje tylko kilku warunków. Ich spełnienie oznaczałoby, że mamy od czynienia z rozwiązaniem wykraczającym znacznie ponad krajowe, a nawet unijne standardy dotyczące zasady partnerstwa.

- Po pierwsze należałoby zmniejszyć wpływ pracowników IZ na rozstrzygnięcia przyjmowane przez Grupy Strategiczne. Problem dotyczy przede wszystkim grup strategicznych oceniających działania o największych budżetach. Wpływ jest słabo zauważalny jednak ponieważ to pracownicy IZ moderują dyskusję, a zarazem mają przewagę związaną z wiedzą o programie i projektach są zdatni narzucić grupie swoje rozwiązania.
- Po drugie należałoby zmienić niepisaną praktykę, która powoduje, że osoby rekomendowane przez KM do grup strategicznych to w zasadzie eksperci spoza urzędu (głównie akademiccy) podczas gdy Zarząd kieruje do grup strategicznych pracowników urzędu i przedstawicieli zależnych instytucji. Gdyby eksperci akademiccy byli w większym stopniu powoływani z „puli” znajdującej się w kompetencjach ZW to KM mógłby w większym stopniu powoływać do grup swoich przedstawicieli (nawet członków KM) pełniących w większym stopniu funkcje kontrolne. Dobrym rozwiązaniem byłoby gdyby zaznaczenie w procedurach, że PPSG mogą zdecydować o obsadzie 50% stanowisk w grupach eksperckich znajdujących się w kompetencjach Komitetu Monitorującego.

## Rozdział VII

# Konsultacje społeczne, czyli jak stworzyć szerokie partnerstwo?

### Ramy prawne

O mówiona w poprzednich podrozdziałach zasada partnerstwa jest realizowana m.in. poprzez konsultacje społeczne. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r. przewiduje konieczność przeprowadzenia konsultacji dotyczących projektów strategii rozwoju, w tym długookresowej strategii rozwoju kraju, średniookresowych strategii rozwoju kraju i innych strategii rozwoju, oraz projektów Programów Operacyjnych i Programów Rozwoju.

W konsultacjach regionalnych biorą udział jednostki samorządu terytorialnego i partnerzy społeczno-gospodarczy. W krajowych ponadto uczestniczy Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Informacja o konsultacjach jest ogłaszana w dzienniku o zasięgu krajowym lub regionalnym oraz na właściwej stronie internetowej, na której jest również udostępniany opiniowany projekt.

Wymienieni uczestnicy konsultacji w terminie 35 dni od dnia ogłoszenia mogą zgłaszać uwagi do dokumentu. W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji podmiot je przeprowadzający np.: Urząd Marszałkowski przygotowuje sprawozdanie z ich przebiegu i wyników, w którym odnosi się do zgłoszonych uwag. Sprawozdanie jest następnie zamieszczane na stronie internetowej.

Forma konsultacji nie jest określona. Mogą to być spotkania i konferencje, badania społeczne (sondażowe), jak i jedynie konsultacje pisemne, polegające na zebraniu uwag do projektu strategii lub programu

Według Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>8</sup> drugim tematem obowiązkowych konsultacji są projekty indywidualne – o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazywane przez instytucję zarządzającą. System zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych został określony przez MRR dla wszystkich programów operacyjnych w Wytycznych<sup>9</sup>. Listy projektów indywidualnych i ich uaktualnienia podlegają konsultacjom społecznym, dla których Wytyczne zalecają wykorzystanie stron internetowych programów. Lista powinna zostać umieszczona na stronie na okres

8 art. 28 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658 z późniejszymi zmianami)

9 NSRO 2007–2013, Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych, zgodnych z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 12 sierpnia 2008 r. oraz zmienione Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych, NSRP 2007–2013, Minister Rozwoju Regionalnego, MRR/H/7(6)07/2010, Warszawa, 28 lipca 2010 r.,

co najmniej 30 dni, celem zebrania uwag i opinii. Równolegle IZ może zorganizować konferencje uzgodnieniowe obejmujące poszczególne sektory programu operacyjnego.

## O co chodzi w konsultacjach? Definicja konsultacji

Konsultacje społeczne można więc rozumieć jako etap procesu przygotowania dokumentów strategicznych i programowych, zaplanowany, przebiegający w czasie, mający punkt wyjścia, uczestników i określony cel. Można także, co pokażemy poniżej, traktować je jako narzędzie prowadzenia dialogu społecznego – zbiór technik, które są wykorzystywane w kontakcie przedstawicieli władzy regionalnej z samorządem lokalnym i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. W obu przypadkach konsultacje społeczne mogą ograniczać się do prawnie zdefiniowanych działań polegających na udostępnianiu do wglądu i opiniowaniu dokumentów.

Jednocześnie jednak należy pamiętać, że konsultacje społeczne mają swój szerszy kontekst wyznaczany przez kwestię partycypacji obywatelskiej i nowej filozofii sprawowania władzy określanej mianem współrzędzenia. Jest to więc nie tylko konsultowanie wyjętego z rzeczywistości dokumentu lecz całościowe podejście do współpracy z aktorami w regionie. Jakże? Najkrócej mówiąc – włączające.

W literaturze czasami umieszcza się konsultacje na stopniowalnej skali partycypacji obywatelskiej. Najpowszechniejszą klasyfikacją jej form ze względu na stopień zaangażowania obywateli jest podział na: informowanie, konsultowanie i współdecydowanie<sup>10</sup>. Gdyby powyższą typologię odnieść do konsultacji społecznych w regionalnej polityce rozwojowej należałoby stwierdzić, że polegają one na wymianie informacji na temat strategii i programów regionalnych między instytucjami samorządu wojewódzkiego i przedstawicielami samorządów lokalnych, partnerów społecznych i gospodarczych w regionie i gremiów eksperckich.

Powyższe rozumienie konsultacji społecznych jest zgodne z celami i kierunkami przemian administracji publicznej wskazywane przez przedstawicieli rządu<sup>11</sup>. Wśród takich celów reformy stylu rządzenia wymienia się m.in.: „państwo subsydiarne”, a więc bardziej przejrzyste, odpowiedzialne, przyjazne i pomocnicze, „państwo partycypacyjne”, a więc wykorzystujące nowe możliwości techniczne i jakościowe komunikacji i deliberacji. Jest to więc wizja państwa w którym zgodnie z zasadą pomocniczości każdy obywatel, rodzina, wspólnota, organizacja (stowarzyszenie, zrzeszenie) ma swoją rolę, a państwo interweniuje tam, gdzie jest potrzebne, jak najbardziej adekwatnie, uzgadniając swoje działania z interesariuszami. Ilustracją tego przesunięcia w logice działania administracji publicznej może być poniższa tabela.

10 D. Długosz, J. J. Wygnański, Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 23.

11 Polska 2030 Geografia i generacje rozwoju, Michał Boni, Szef Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów Kraków, 11 września 2010 r.

**Ewolucja form administracji publicznej (w tym samorządu terytorialnego)**

Wymiar/Forma	Tradycyjna administracja	Zarządzanie publiczne	Współzrządzenie (governance)
Relacje obywatel-władza	Posłuszeństwo	Uprawnienie (do usługi)	partnerstwo
Administracja odpowiedzialna przed	Politykami	Klientami	Obywatelami, interesariuszami
Główne zasady działania	Zgodność z regułami i procedurami	Efektywność i rezultaty	Otwartość, przejrzystość, partycypacja
Kryteria sukcesu	Nakład	Wynik	Proces
Kluczowy atrybut	bezsstronność	profesjonalizm	współkreowanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie m.in. *World Public Sector Report 2005, United Nations, ZDS PRM, „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, Warszawa 2009, Barbara Lewenstein Między rządzeniem a współzrządzeniem... w. Lewenstein, Schindler, Skrzypiec (red.) Partycypacja społeczna..., Warszawa 2010.*

**Co to są dobre konsultacje?**

**Dobre konsultacje to takie, które spełniają swoją rolę, jaką jest:**

- przygotowanie jak najlepszej strategii/programu rozwoju regionalnego lub skonstruowanie optymalnej listy projektów regionalnych
- zbudowanie społecznej akceptacji partnerów samorządu wojewódzkiego (partnerów społecznych i gospodarczych oraz JST) dla podjętych decyzji
- włączenie wielu wymienionych aktorów w tworzenie regionalnej polityki rozwojowej

Dodatkowo udane konsultacje to takie, które są satysfakcjonujące dla obu stron tzn. administracji organizującej cały proces oraz wszystkich ich uczestników.

**Jak realizowano konsultacje społeczne dotyczące RPO w regionach?**

Ogólnopolskie badania organizacji pozarządowych przeprowadzonego przez Klon/Jawor w 2009 r. wskazały, że najpopularniejszymi formami konsultacji na poziomie lokalnym to:

- Udostępnienie dokumentów do wglądu w siedzibie urzędu lub instytucji (70%)
- Umieszczenie na stronie internetowej (43%)
- Spotkanie z interesariuszami (44%)
- Udział w konferencji partycypacyjnej (28%)

Analiza przebiegu konsultacji społecznych w przygotowywaniu RPO wskazuje, że samorząd wojewódzki nie odróżnia się znacząco pod tym względem. Najczęściej konsultowane były tylko programy i listy indykatywne, czyli te aspekty tworzenia regionalnej polityki, których konsultowanie nakazał Ustawodawca. Co więcej zakres i formy konsultacji pozostawiały wiele do życzenia i nie wykorzystywały potencjału, jaki tkwi w tym procesie. Rzadko kiedy konsultacje traktowano jako źródło wiedzy o potrzebach mieszkańców regionu przydatne przy lepszej alokacji środków.

### **Niemniej jednak można wskazać kilka ewidentnych pozytywów w procesach konsultacji organizowanych przez samorządy wojewódzkie:**

- Zwykle miały one względnie szeroki charakter. W ramach procesu konsultacji odbywało się po kilkadziesiąt spotkań dotyczących samego RPO w różnych konfiguracjach środowiskowych i terytorialnych.
- Miały zróżnicowany przebieg i składały się z konferencji, spotkań tematycznych i konsultacji z ciałami decyzyjnymi.
- Uwagi drogą elektroniczną zbierano zarówno na etapie tworzenia samego RPO, jak i jego uszczegółowienia. W ten sposób zwykle w obu etapach pozyskiwano po kilkaset uwag.
- Obie strony tzn. zarówno IZ jak i JST i NGO odnotowały korzyści z ich realizacji. W pierwszym przypadku dotyczyło to lepszego rozpoznania potrzeb i oczekiwań partnerów i uwzględnienia ich w formułowaniu ostatecznej wersji RPO, w drugiej na lepszym zrozumieniu logiki programu i zwiększeniu skuteczności sięgania po środki.

Wśród najważniejszych ograniczeń procesów konsultacji RPO odnotować można:

- Zawężenie grona uczestników konsultacji do przedstawicieli instytucji i środowisk opiniotwórczych (lokalne samorządy, NGO, większe firmy, przedstawiciele kościoła) bez szerszej reprezentacji mieszkańców województw. Nawet tam, gdzie istniały tradycje konsultowania polityki regionalnej z mieszkańcami (np.: woj. małopolskie, gdzie doświadczenie angażowania mieszkańców w określanie celów regionu obejmowało m.in. tzw. małopolską listę szans 2000-2001, w ramach której mieszkańcy mogli za pomocą kuponów drukowanych w prasie wypowiadać się na temat priorytetów polityki regionalnej, które następnie były zliczane, ważone i spisywane w postaci listy postulatów) nie zdecydowano się wykorzystać tych zasobów.
- Nadmierna koncentracja przedstawicieli środowisk lokalnych na sprawach partykularnych, a nie priorytetach określających kierunek strategii.
- Słabością konsultacji był sposób formułowania pytań: okazały się za trudne i przytłaczające rozmówców co utrudniło wyciągnięcie wniosków i prowadzenie dyskusji na wysokim poziomie.
- Ograniczenie konsultacji społecznych tylko do etapu przygotowania dokumentów strategicznych.

- Uprzedzenia administracji wobec konsultacji tzn. mnogość interesów ma przesądzać o tym, że decyzji nie da się ustalać w procesie konsultacji i lepiej jest arbitralnie zdecydować.
- Słabe przygotowanie przedstawicieli JST i partnerów społecznych i gospodarczych do merytorycznego udziału w konsultacjach społecznych.

## Czego oczekiwać od samorządu wojewódzkiego w zakresie organizacji konsultacji?

Najkrócej mówiąc od administracji publicznej można oczekiwać, że będzie korzystać z konsultacji jako narzędzia programowania i wdrażania strategii oraz podejmowania decyzji. Realizując konsultacje administracja będzie miała na uwadze dwie zasady: partnerstwa i transparentności. Akceptacja tych zasad oznacza, że PPSG będą w procesie konsultacji mieć dwojaką rolę:

- Po pierwsze będą uczestnikiem procesu konsultacji takim samym, jak np.: jednostki samorządu terytorialnego, grupy mieszkańców itd.
- Po drugie będą strażnikiem przejrzystości i profesjonalizmu procesu konsultacji społecznych realizowanego przez samorząd wojewódzki.

Można wreszcie oczekiwać, że samorząd będzie realizował konsultacje profesjonalnie tzn. myśląc o nich jako procesie i odpowiednio przygotowując każdy z etapów procesu. Sam proces konsultacji można rozumieć następująco:



Przyjrzyjmy się kluczowym zasadom obowiązującym na każdym z nich.

## Wybór tematu i informowanie o konsultacjach społecznych

Od administracji samorządu regionalnego można, a nawet należy oczekiwać, że do konsultowania strategii rozwoju i programów podejdzie nie tylko formalnie, ale także realnie. W praktyce oznacza to, że wybierając temat konsultacji dokona jego rozbicia na poszczególne działy i zagadnienia. Trudno wyobrazić sobie sensowne konsultacje dotyczącego od razu całego dokumentu określającego strategię rozwoju regionalnego. Zdefiniowaniu zagadnienia powinno towarzyszyć poznanie postaw i oczekiwań partnerów społecznych i gospodarczych oraz samorządu lokalnego. Temat powinien być dobrany tak aby był dopasowany do wiedzy i doświadczenia uczestników oraz przedstawiony w sposób pozwalający uczestnikom konsultacji na przygotowanie się do udziału w nich.

W dużym stopniu zależy to od jakości materiałów informacyjnych, które powinny być komunikatywne, wyczerpujące i zrozumiałe dla wszystkich uczestników. Jeśli planuje się włączenie do konsultacji uczestników o różnym poziomie wiedzy i doświadczenia powinno się przygotować odrębne pakiety informacji dostosowane do możliwości każdej z grup interesariuszy.

Język komunikatu powinien być jak najbardziej zbliżony do języka odbiorcy. Nie może być zbyt urzędowy ani zbyt specjalistyczny. Istota konsultacji, podstawowe zagadnienia, które będą konsultowane muszą być napisane językiem przystępnym i łatwym do zrozumienia. Tekst materiałów informacyjnych ma zachęcać do lektury tzn. być nie tylko zgodny z prawdą i wymogami proceduralnymi ale także przejrzysty, dobrze zredagowany i czytelnie skonstruowany.

Kanały przekazywania informacji powinny być maksymalnie zróżnicowane. Z całą pewnością powinny obejmować media regionalne i lokalne, strony www ale w żadnym wypadku tylko strony urzędu (strony organizacji partnerów społecznych, popularnych w regionie serwisów itp.). Informacje o planowanych konsultacjach społecznych powinny być także dystrybuowane w trakcie akcji promocyjnych. Im bardziej atrakcyjna forma zachęcania do udziału tym większy odzew ze strony interesariuszy.

Podstawowa zasada dotycząca materiałów informacyjnych wskazuje na ich wieloraką funkcję. Mają one jednocześnie przekazywać informację o tym, że konsultacje będą prowadzone, motywować interesariuszy do uczestnictwa i zarazem przygotowywać ich merytorycznie do udziału w procesie.

## Określenie uczestników, czyli z kim konsultować?

Z kim można prowadzić konsultacje społeczne? To zależy jak szeroką definicję konsultacji społecznych przyjmiemy.

Jeśli uznamy, że konsultacje społeczne są jedną z form dialogu społecznego (przewidywanych w „zasadach dialogu społecznego” przyjętych w dokumencie programowym Rady Ministrów z dnia 22.10.2002 r.) to będziemy je rozumieć jako dwustronną komunikację administracji publicznej z partnerami społecznymi i gospodarczymi. W tym przypadku konsultacje służą zaopiniowaniu przez ekspertów strony społecznej rozwiązań, strategii, inwestycji planowanych lub proponowanych przez administrację publiczną. Można więc stwierdzić, że konsultacje mają za zadanie realizować zasadę partnerstwa w procesie podejmowania decyzji. Podmiotem konsultacji będą więc różnego rodzaju organizacje pozarządowe posiadające wiedzę lub działające w obszarze związanym z przedmiotem konsultacji.

Możemy także konsultacje społeczne rozumieć jako proces, w którym przedstawiciele władz (każdego szczebla: od lokalnych po centralne) przedstawiają obywatelom swoje plany dotyczące np. aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie codzienne i pracę obywateli. W takim przypadku podmiotem konsultacji są obywatele, z reguły obywatele zamiesz-

kujący terytorium podlegające władzy danej instytucji publicznej. W takim przypadku uczestnikami konsultacji są obywatele-mieszkańcy.

Szersze rozumienie konsultacji społecznych łączyłoby oba przedstawione powyżej wskazując, że jest to sposób uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od instytucji i osób, których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań.

W interesie Partnerów Społecznych i Gospodarczych reprezentowanych w Komitetach Monitorujących RPO, jak i przedstawicieli Instytucji Zarządzających RPO leży przyjęcie trzeciej ze wskazanych definicji podmiotu konsultacji. Umożliwia to bowiem elastyczne dostosowywanie grupy uczestników do tematu konsultacji i pozwala najtrafniej określić ich formę. Strategia Rozwoju Regionalnego będąca m.in. podstawą do przygotowania dokumentów programujących działania wykorzystujące środki unijne jest dokumentem zbyt wszechstronnym i wymagającym aby konsultować ją w całości. Jednak jej poszczególne obszary tematyczne pozwalają wyodrębnić grupy interesariuszy i przeprowadzić konsultacje eksperckie z przedstawicielami JST w ramach danego województwa, regionalnymi i lokalnymi liderami opinii, działaczami organizacji społecznych, związków pracobiorców i pracodawców działających w województwie.

## Przebieg konsultacji, czyli jak konsultować?

Mając ustalony temat konsultacji i grupę interesariuszy należy jeszcze ustalić formę konsultacji. W tym miejscu warto przypomnieć, że konsultacje społeczne mogą przybierać różne formy i w zasadzie każda z nich jest bardziej aktywna i efektywna niż zwyczajowe wykładanie dokumentów do wglądu. Najczęściej wykorzystywane formy konsultacji eksperckich, a więc takich gdzie grupę interesariuszy stanowią PPSG, to: uzgodnienia między instytucjami w formie wynikającej z przepisów prawa (zgłaszanie uwag do dokumentów); zbieranie pisemnych opinii organizacji lub osób uznanych za ekspertów. To rzadszych technik konsultacji eksperckich należą spotkania dyskusyjne z różnymi grupami ekspertów; panele, fokusy lub sondaże eksperckie. W przypadku kiedy grupę interesariuszy stanowią mieszkańcy częściej sięga się po: wyłożenie dokumentów do wglądu i zebranie uwag, zebranie opinii obywateli w formie badań społecznych (sondy uliczne, sondaże internetowe, telefoniczne, bezpośrednie itp). Dużo rzadziej konsultacje społeczne z mieszkańcami wykorzystują warsztaty strategiczne lub otwarte rozprawy administracyjne.

## Techniki konsultacji społecznych

Ważne aby pamiętać, że każda forma konsultacji doczekała się już wypracowania wielu różnych technik, które pomagają w przeprowadzaniu procesów konsultacji społecznych. Warto wymagać formy, która będzie atrakcyjna dla uczestników i tym samym będzie zachęcała do włączenia się w proces.

Warsztaty konsultacyjne – spotkania, których celem jest wspólne przeanalizowanie konsultowanego zagadnienia, poznanie opinii różnych grup, określenie priorytetów, rozwiązań akceptowanych i nieakceptowanych, zaplanowanie inwestycji. Warsztat to

metoda, która pozwala na wykorzystanie różnorodnych technik (rysowanie, opisywanie, wyobrażanie sobie, praca przy mapie, odgrywanie...) i dzięki temu jest interesująca, angażująca dla jej uczestników. W zależności od przyjętej techniki w warsztatach może uczestniczyć grupa mieszkańców wybrana losowo lub celowo, przedstawiciele organizacji społecznych, zaproszeni eksperci. Spotkania mogą być rozłożone na raty lub odbywać się w jednym kilkudniowym bloku.

Konsultacje w terenie – temat konsultacji badany jest wspólnie (przez samorząd, mieszkańców i ekspertów) na miejscu. Przy zadaniach dotyczących rewitalizacji można organizować spacer badawczy z udziałem zróżnicowanej grupy mieszkańców. Tego typu konsultacje mogą obejmować przeprowadzenie diagnozy lokalnej i/lub regionalnej pomocnej przy weryfikowaniu założeń do tworzenia strategii. Przykładem projektu łączącego konsultacje społeczne z diagnozą regionalną może być autobus konsultacyjny zatrzymujący się w różnych miejscowościach. Jeżdżący nim moderatorzy mogą spontanicznie wdawać się w rozmowy z mieszkańcami poruszając kwestie będące przedmiotem konsultacji.

Sondaże konsultacyjne – w zależności od przyjętego rozwiązania są do badania sondażowe nastawione na poznanie opinii dużej i zwykle reprezentatywnej grupy mieszkańców lub interesariuszy. Sondaż może być jedno- lub kilkurazowy (sondaż deliberyacyjny), a nawet powtarzany regularnie przez okres kilku lat (w przypadku panelu obywatelskiego), co pozwala na rejestrację zmian opinii poszczególnych osób między kolejnymi badaniami. Sondażowi towarzyszą badania jakościowe, takie jak wywiady grupowe, debaty, warsztaty konsultacyjne prowadzone z wybraną grupą uczestników sondażu. Metody tego typu są popularne w krajach anglosaskich.

Sieci konsultacyjne – podobnie jak w przypadku sondaży konsultacyjnych jest to grupa metod łącząca głosowanie i konsultacje. Opiera się na pracy mniejszych grup konsultacyjnych prowadzonych przez moderatorów, którzy są połączeni dzięki sieci komputerowej i mogą współniać dyskutowane kwestie. Czasami ostateczne decyzje mogą być przedmiotem głosowania wszystkich zainteresowanych (również za pośrednictwem komputera). W zależności od konkretnych rozwiązań takie metody mogą odbywać się częściowo w przestrzeni realnej lub w całości w przestrzeni wirtualnej.

## Co po konsultacjach, czyli jak wykorzystać wyniki?

Zakończenie konsultacji nie kończy procesu konsultacyjnego. Ważne aby uczestnicy zostali poinformowani o jego efekcie, podjętej decyzji, ostatecznym kształcie strategii. Przekazanie takiej informacji doceni wysiłek uczestników związany z zaangażowaniem się w proces oraz zachęci partnerów do angażowania się w przyszłości w podobne procesy. Dlatego tak ważne jest aby wskazywać, że ten wysiłek nie poszedł na marne, proces doprowadził do wymiernych efektów, a uwagi i propozycje uczestników, nawet jeśli nie zostały w całości uwzględnione przez organizatora konsultacji, zostały odpowiednio skomentowane.

Częstą praktyką jest podsumowywanie konsultacji formalnym raportem opisującym przebieg, zgłoszone uwagi itp. Nie ma w tym nic złego jeśli konstruując raport autorzy sto-

sują reguły obowiązujące przy tworzeniu materiałów informacyjnych, a sam raport upowszechniają na oficjalnych i nieoficjalnych spotkaniach z uczestnikami konsultacji (i innymi grupami interesariuszy) np.: w czasie lokalnych i regionalnym uroczystości itp.

Osobną kwestią jest sprawa ewaluacji procesu konsultacji. Ponieważ konsultacje społeczne dotyczące polityki regionalnej są czymś czego wszyscy wciąż się uczą (tak administracja samorządowa wszystkich szczebli, jak i partnerzy społecznie i gospodarczy) ewaluacja może być narzędziem autorefleksji nad przebiegiem procesu.

Absolutne minimum jeśli chodzi o ewaluację to ankieta wśród uczestników procesu. Warto jednak przygotować dodatkową ankietę, którą wypełnić mogą również przedstawiciele interesariuszy niebiorący udziału w konsultacjach (np.: zamieszczonej na stronach WWW, które informowały o procesie konsultacji), a także zorganizowanie spotkania ewaluacyjnego z kluczowymi uczestnikami procesu konsultacji.

## Bibliografia:

- 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.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.
- Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/H//3(3)/09/2007.
- B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych, Uniwersytet Warszawski, Stowarzyszenie CAL, Warszawa 2010.
- D. Długosz, J. J. Wygnański, Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- Małgorzata Brennek (red), Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011.
- T. G. Grosse, Cele i zasady polityki regionalnej państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Instytut Spraw Publicznych.
- Polska 2030 Geografia i generacje rozwoju, Michał Boni, Szef Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów Kraków, 11 września 2010 r.
- World Public Sector Report 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021616.pdf>