



NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA
EUROPEJSKA



PSDB
part of the **WYG** group



Raport końcowy (aktualizacja)

Analiza efektywności funkcjonowania komitetów
monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013

Badanie zostało przeprowadzone przez zespół badawczy w składzie:

Krystyna Gurbiel
Natalia Jaworska
Tomasz Schimanek
Piotr Stronkowski
Irena Wolińska
Małgorzata Zub

Współpraca:

Karolina Kalinowska
Michał Klimczak
Agata Witkowska

Badanie współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

Warszawa, listopad 2010

Spis treści

1. Streszczenie i rekomendacje	8
2. Zakres badania	16
2.1. Cele badania	16
2.2. Pytania badawcze	16
2.3. Koncepcja badania	20
3. Metodologia badania	22
3.1. Analiza dokumentów.....	22
3.2. Indywidualne wywiady pogłębione	23
3.3. Zapytanie do sekretariatów Komitetów Monitorujących	25
3.4. Ankieta internetowa wspomaganą komputerowo (CAWI)	25
3.5. Ankiety telefoniczne wspomaganą komputerowo (CATI)	28
3.6. Obserwacja nieuczestnicząca.....	29
3.7. Panel ekspertów	29
4. Komitety monitorujące wg regulacji prawnych	31
4.1. Zadania komitetów monitorujących	31
4.2. Uregulowanie udziału komitetów monitorujących w procesie decyzyjnym.....	34
4.3. Uprawnienia członków	35
4.4. Wymagany skład komitetów i członkostwo	36
4.5. Tryb obiegowy	40
4.6. Podsumowanie	42
5. Zakres prac komitetów w praktyce	44
5.1. Rola komitetów w opinii osób zaangażowanych w ich pracę	44
5.2. Praktyczny udział komitetów w procesie decyzyjnym	57
5.3. Realizacja zadań określonych w przepisach	57
5.4. Wkład w treść dokumentów	60
5.5. Analiza i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów.....	63
5.6. Wnioskowanie o przegląd, analizy lub zmiany w programie	66
5.7. Znajomość i korzystanie z uprawnień przez członków komitetów monitorujących	66
5.8. Rola komitetów monitorujących w koordynacji wdrażania wielu programów	70
5.9. Komitety monitorujące a ewaluacja	71
5.10. Inne zagadnienia stanowiące przedmiot pracy komitetów monitorujących	72
5.11. Wpływ komitetów na jakość realizacji programów	73
5.12. Wpływ komitetów na skuteczność i adekwatność wsparcia	80
5.13. Komitety monitorujące w przyszłości	81
5.14. Podsumowanie	83
6. Sposób funkcjonowania komitetów monitorujących	87
6.1. Skład komitetów.....	87
6.1.1. Liczebność komitetów	87
6.1.2. Proporcje stron i frakcje w komitetach.....	88

6.1.3. Opinie na temat struktury komitetów	94
6.1.4. Ocena naboru z perspektywy członków	99
6.2. Kompetencje członków komitetów	102
6.3. Posiedzenia komitetów.....	108
6.3.1. Charakterystyka posiedzeń komitetów	108
6.3.2. Relacje pomiędzy instytucjami zarządzającymi i komitetami.....	114
6.3.3. Ryzyko konformizmu i syndromu grupowego myślenia	120
6.4. Aktywność członków komitetów	123
6.4.1. Frekwencja i kworum	123
6.4.2. Aktywność według typu reprezentowanej instytucji	125
6.4.3. Zainteresowanie poszczególnymi obszarami tematycznymi	131
6.5. Grupy robocze i podkomitety.....	133
6.6. Niesformalizowana współpraca robocza	142
6.6.1. Robocza współpraca pomiędzy członkami komitetów.....	142
6.6.2. Kontakty robocze członków i reprezentowanych środowisk z instytucjami zarządzającymi.....	145
6.7. Relacje komitetów monitorujących z otoczeniem	148
6.7.1. Reprezentacja środowisk a reprezentacja własnych interesów	148
6.7.2. Konsultacje w organizacji delegującej i środowisku	150
6.7.3. Wsparcie przedstawicieli przez organizacje delegujące	160
6.8. Podsumowanie	162
7. Komitety monitorujące od strony organizacyjnej	165
7.1. Organizacja sekretariatu KM.....	165
7.2. Obsługa członków KM.....	169
7.3. Komunikacja z członkami komitetów monitorujących	172
7.4. Wsparcie kompetencji i aktywności członków przez sekretariaty komitetów	175
7.5. Koszty działania komitetów monitorujących.....	178
7.6. Dostęp do informacji o komitetach	182
7.6.1. Strony internetowe komitetów	182
7.6.2. Wymóg tajności dokumentów roboczych	187
7.6.3. Jakość protokołów	188
7.6.4. Udostępnianie informacji przez sekretariaty komitetów.....	189
7.6. Podsumowanie	190
8. Dobre praktyki	191
9. Rekomendacje.....	196

Spis tabel

Tabela 1. Zestawienie indywidualnych wywiadów pogłębionych.....	24
Tabela 2. Struktura efektywnej próby respondentów CAWI według funkcji w Komitecie	26
Tabela 3. Struktura efektywnej próby respondentów CAWI według typu reprezentowanej instytucji - szczegółowo (N=278).....	27
Tabela 4. Struktura efektywnej próby respondentów CAWI według typu reprezentowanej instytucji – w uproszczeniu (N=278)	28
Tabela 5. Efektywność badania kwestionariuszowego techniką CATI.....	29
Tabela 6. Rola Komitetu w systemie realizacji programu (N=248 i N=33).....	45
Tabela 7. Rola komitetu monitorującego w opinii partnerów społeczno-gospodarczych (N=81 i N=36).....	46
Tabela 8. Częstość omawiania poszczególnych typów zagadnień na posiedzeniach KM (N=125 posiedzeń).....	58
Tabela 9. Liczba propozycji zgłaszanych na posiedzeniach (N=125 posiedzeń)	60
Tabela 10. Liczba propozycji zgłoszonych i przyjętych w głosowaniu w poszczególnych programach.....	61
Tabela 11. Uwzględnianie propozycji członków komitetu w poszczególnych programach (uporządkowanie wg częstości przyjęcia uwag w głosowaniu)	62
Tabela 12. Średnia liczba zmian na kryterium	65
Tabela 13. Znajomość uprawnień (członkowie N=110)	67
Tabela 14. Znajomość uprawnień (zastępcy N=89).....	68
Tabela 15. Korzystanie z uprawnień (członkowie, N=110).....	69
Tabela 16. Korzystanie z uprawnień (zastępcy, N=89)	70
Tabela 17. Częstość omawiania wyników badań, ekspertyz, ewaluacji (N=125 posiedzeń) ..	72
Tabela 18. Przyczyny zgłoszenia się do KM (N=36)	73
Tabela 19. Spełnienie oczekiwań co do udziału w KM (N=36).....	73
Tabela 20. Ocena wpływu komitetów na jakość programu (N=245 i N=33).....	74
Tabela 21. Ocena wpływu komitetów na jakość programu (według typu instytucji) (N=36)..	74
Tabela 22. Porównanie oceny wpływu komitetów i osobistego poczucia wpływu na jakość programu (członkowie i ich zastępcy).....	75
Tabela 23. Ogólna ocena wpływu komitetów na realizację programu	75
Tabela 24. Proponowane kierunki zwiększenia roli KM (pytanie otwarte, N=71).....	76
Tabela 25. Opinia o zwiększeniu udziału KM w wypracowywaniu rozwiązań i decyzji.....	77
Tabela 26. Propozycje zwiększenia udziału członków w pracach KM (N=146)	77
Tabela 27. W jakich pracach członkowie komitetu powinni mieć większy udział? (N=28).....	78
Tabela 28. Propozycje rozszerzenia zadań KM (CATI, N=36)	78
Tabela 29. Opinia o włączaniu członków w prace KM na wcześniejszym etapie.....	79
Tabela 30. Istnienie komitetów w przyszłej perspektywie programowej – Czy powinny zostać utrzymane?	82
Tabela 31. Rola komitetów w przyszłej perspektywie programowej.....	82
Tabela 32. Skład komitetów monitorujących.....	87
Tabela 33. Udział przedstawicieli trzech stron (instytucje państwowe i UE, samorządowa oraz organizacje społeczno-gospodarcze) w Komitetów Monitorujących.....	88
Tabela 34. Liczba członków w Komitecie, będących przedstawicielami poszczególnych typów instytucji	92
Tabela 35. Liczba obserwatorów w Komitecie, będących przedstawicielami poszczególnych typów instytucji	93
Tabela 36. Długość pracy w Komitecie wg typu instytucji wskazującej przedstawiciela	94
Tabela 37. Wiedza o programie w zależności od reprezentowanej instytucji (1 – 5)	102
Tabela 38. Liczba posiedzeń poszczególnych komitetów monitorujących	109
Tabela 39. Miejsce zagadnienia w porządku obrad a zaangażowanie członków w dyskusję..	110
Tabela 40. Frekwencja na posiedzeniach.....	124
Tabela 41. Frekwencja według funkcji w Komitecie (w %).....	124

Tabela 42. Średnie liczby wystąpień nazwisk członków z danej kategorii w 1 protokole z danego programu	125
Tabela 43. Średnie liczby wystąpień nazwisk obserwatorów z danej kategorii w 1 protokole z danego programu	127
Tabela 44. Wartości średnie oraz kwartyle dla liczby zabranych głosów przez poszczególnych członków komitetów	129
Tabela 45. Wartości średnie oraz kwartyle dla liczby zabranych głosów przez obserwatorów komitetów	129
Tabela 46. Liczba głosów w dyskusji na omawiane tematy	132
Tabela 47. Istnienie grup roboczych w opinii przedstawicieli	140
Tabela 48. Rodzaj stanowiska prezentowanego na posiedzeniu komitetu (N=244*)	151
Tabela 49. Konsultacje przed posiedzeniem (N=244*)	151
Tabela 50. Informacja zwrotna od osób konsultowanych (N=245)	152
Tabela 51. Przekazywanie informacji o posiedzeniach (N=245)	152
Tabela 52. Przekazywanie informacji o posiedzeniach (N=52)	153
Tabela 53. Sposób przygotowania stanowiska na posiedzenie komitetu (N=245)	153
Tabela 54. Współpraca członków z zastępcami (N=34)	157
Tabela 55. Współpraca zastępców z członkami (N=89)	157
Tabela 56. Konsultacje przed posiedzeniem (N=244)	158
Tabela 57. Uczestnictwo w ramach obowiązków służbowych (N=245)	160
Tabela 58. Pomoc ze strony instytucji	161
Tabela 59. Oceniane aspekty pracy przedstawiciela	162
Tabela 60. Zadania wykonywane przez sekretariat KM, w opinii przedstawicieli w Komitetach Monitorujących	167
Tabela 61. Zamawianie przez Sekretariaty zewnętrznych analiz i ekspertyz w opinii członków Komitetów	168
Tabela 62. Czy dokumenty, które będą omawiane na posiedzeniu KM, są wysyłane do członków KM przed posiedzeniem w terminie przewidzianym w regulaminie? (N=245)	170
Tabela 63. Na ile dni przed posiedzeniem Komitetu Monitorującego Pana / Pani zdaniem sekretariat powinien przesyłać materiały, aby członkowie mieli dosyć czasu na przygotowanie się? (N=243)	171
Tabela 64. Czy materiały przedstawiane na posiedzenia KM są przejrzyste i wyczerpujące? (N=338 i N=222)	172
Tabela 65. Czy sekretariat Komitetu w Instytucji Zarządzającej przesyła Panu/Pani informacje lub dokumenty związane z Programem, inne niż dokumenty przeznaczone na posiedzenie KM?	173
Tabela 66. Jak często otrzymuje Pan/Pani takie informacje? (N=73)	174
Tabela 67. Kto Pana / Pani zdaniem powinien zapewnić odpowiednie przygotowanie merytoryczne członków Komitetu, w tym poprzez szkolenia? (N=245)	176
Tabela 68. Kto Pana/Pani zdaniem powinien zapewnić odpowiednie przygotowanie merytoryczne członków Komitetu, w tym poprzez szkolenia?	176
Tabela 69. Czego dotyczyły przeprowadzone szkolenia? (N=55)	177
Tabela 70. Przybliżone średnie koszty organizacyjne Komitetów	178
Tabela 71. Obecnie członkowie Komitetu monitorującego pracują społecznie. Czy Pana / Pani zdaniem członkowie Komitetu Monitorującego powinni otrzymywać dietę lub wynagrodzenie za udział w posiedzeniach? (N=245)	179
Tabela 72. Czy instytucja, która Panią/a deleguje umożliwia Pani / u...?	180
Tabela 73. Ile czasu poświęca Pan / Pani zazwyczaj na przygotowanie się do posiedzenia KM, w tym: zapoznanie się z materiałami i konsultacje z innymi osobami? Proszę wpisać liczbę dni – członkowie	181
Tabela 74. Czy przygotowuje się Pan / Pani do posiedzenia KM w godzinach pracy – członkowie (N=107)	181
Tabela 75. Czy przygotowuje się Pan / Pani do posiedzenia KM w godzinach pracy	182
Tabela 76. Dostępność dokumentów dotyczących KM na stronach internetowych IZ	184

Spis wykresów

Wykres 1. Ocena ważności zadań komitetów monitorujących (Osoby ze składu KM; N=244, pracownicy IZ, N=33).....	47
Wykres 2. Czy w Pana/Pani opinii Komitet Monitorujący odpowiednio realizuje niżej wymienione zadania?.....	59
Wykres 3. Rodzaje zgłaszanych zmian w kryteriach (N=249).....	64
Wykres 4. Sposób uwzględnienia zmian w kryteriach zgłoszonych przez członków. N=249...	65
Wykres 5. Ocena wpływu komitetów na adekwatność wsparcia w poszczególnych programach	80
Wykres 6. Ocena wpływu komitetów na wdrażanie poszczególnych programów	81
Wykres 7. Udział kobiet i mężczyzn w Komitetach Monitorujących – ogółem	90
Wykres 8. Opinia o proporcjach stron w komitetach (Osoby ze składu komitetów, N=245)..	95
Wykres 9. Ocena kompetencji członków (N=245)	103
Wykres 10. Opinie o przebiegu posiedzeń (N=245).....	112
Wykres 11. Opinia o fasadowej roli komitetów (N=245).....	114
Wykres 12. Opinie o moderacji posiedzeń (1) (N=245)	115
Wykres 13. Opinie o moderacji posiedzeń (2) (N=245)	116
Wykres 14. Przedstawianie dokumentów na właściwym etapie prac.....	119
Wykres 15. Ocena wpływu grup roboczych na decyzje komitetów (członkowie grup)	142
Wykres 16. Wypracowywanie stanowiska – przez przełożonego (N=245).....	154
Wykres 17. Wypracowywanie stanowiska – we współpracy z przełożonym (N=245)	155
Wykres 18. Wypracowywanie stanowiska – w zespole w instytucji (N=245)	155
Wykres 19. Wypracowywanie stanowiska – z członkami organizacji (N=245)	156
Wykres 20. Wypracowywanie stanowiska – z przedstawicielami innych organizacji (N=245).	156

Spis używanych skrótów

- EBI** - Europejski Bank Inwestycyjny
- EFI** - Europejski Fundusz Inwestycyjny
- EFRR** - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
- IG** - Innowacyjna Gospodarka
- IiŚ** - Infrastruktura i Środowisko
- IP** - Instytucja Pośrednicząca
- IZ** - Instytucja Zarządzająca
- JST** - Jednostka samorządu terytorialnego
- KE** - Komisja Europejska
- KL** - Kapitał Ludzki
- KM** - Komitet Monitorujący
- KS** - Komitet Sterujący
- MRR** - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- NGO** - Non- Government Organisation
- NSRO** - Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
- OFOP** - Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
- PO** - Program Operacyjny
- PT** - Pomoc Techniczna
- RPO** - Regionalny Program Operacyjny
- RPW** - Rozwój Polski Wschodniej
- SzOP** - Szczegółowy Opis Priorytetów
- ZPORR** - Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego

Aktualizacja: Niniejsza wersja raportu została uzupełniona o wnioski i rekomendacje, które ewaluatorzy sformułowali w rezultacie spotkania Grupy roboczej ds. koordynacji i komplementarności przy Komitecie Koordynacyjnym Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 w dniu 4 listopada 2010 roku. Opracowanie zawiera także sprostowanie w zakresie udziału przedstawicieli związków zawodowych w Komitetach Monitorujących (str. 89, pierwszy akapit).

1. Streszczenie i rekomendacje

Celem badania zrealizowanego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego była ocena efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne Celu Konwergencja w ramach NSRO 2007-2013, rozumiana jako wpływ, który komitety wywierają na jakość realizacji programów operacyjnych oraz czynników warunkujących tę efektywność.

Cele szczegółowe zostały określone następująco:

- Analiza obecnej praktyki funkcjonowania komitetów monitorujących pod względem realizacji ich zadań określonych w stosownych przepisach
- Ocena wkładu komitetów monitorujących w sposób realizacji programów operacyjnych
- Zgromadzenie i analiza opinii członków komitetów monitorujących oraz sekretariatów komitetów monitorujących na temat efektywności funkcjonowania komitetów oraz ewentualnych sposobów jej podniesienia
- Wskazanie tzw. dobrych praktyk, tj. sposobów działania, które przyczyniają się do wysokiej efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących.

W badaniu zastosowano zróżnicowane metody i techniki badawcze: desk research, indywidualne wywiady pogłębione z członkami komitetów, zastępcami członków i obserwatorami oraz przedstawicielami kadry zarządzającej w instytucjach zarządzających, ankietę CAWI do osób biorących udział w pracach KM (członkowie, ich zastępcy, obserwatorzy, pracownicy instytucji zarządzających), ankietę CATI do przedstawicieli środowisk delegujących członków do KM, zapytanie do sekretariatów, obserwację nieuczestniczącą oraz panel ekspertów.

Zgromadzony materiał pozwala na udzielenie odpowiedzi odnoszących się do kluczowych obszarów badania:

I. Zakres pracy komitetów monitorujących

Komitety realizują wszystkie zadania przewidziane przepisami i dokumentami programowymi, jest jednak problem różnego rozumienia zarówno treści danego zadania i możliwych sposobów jego wykonywania. W praktyce rola komitetu jest postrzegana różnorodnie, skrajne podejścia to postrzeganie komitetu z jednej strony jako współdecydującego, z drugiej, jako jedynie zatwierdzającego decyzje i to z bardzo ograniczonym prawem do zmiany przygotowanej decyzji.

Nie zidentyfikowano zadań zbędnych, ani też zadań pominiętych, czyli takich, które nie są wpisane do kompetencji komitetów, a mogłyby, czy powinny być. Jest tu oczywiście wiele indywidualnych poglądów, ale nie pojawia się żadna prawidłowość. Występuje natomiast zróżnicowanie w przekonaniu co do celowości istnienia komitetu w jego obecnej roli i kształcie. Nie zidentyfikowano także zadań, których realizacja zdaniem badanych powinna być w szczególności poprawiona. Wiąże się z dominującym postrzeganiem roli komitetu jako biernej.

Za najważniejsze zdecydowanie zadanie uznaje się zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów i w tym zakresie jest pełna zgoda wszystkich stron uczestniczących w pracach komitetu.

Ponownie – występuje zróżnicowanie co do postrzegania obecnego i optymalnego sposobu realizacji tego zadania.

Komitety generalnie zajmują się wyłącznie „swoimi” programami operacyjnymi, kwestie horyzontalne, czy nawet kwestie komplementarności w zasadzie w ogóle nie są poruszane. Niestety nie zajmują się też koordynacją wdrażania funduszy w regionie. Choć pojawia się oczekiwanie, by komitety pełniły rolę instytucji współuczestniczącej w wytyczaniu strategii działania w danym obszarze/regionie.

Nie stwierdzono wyraźnej potrzeby poszerzenia w przyszłości zadań komitetów czy zakresu jego funkcjonowania. Pojedyncze głosy odnoszą się do potrzeby większego ich włączenia w proces programowania.

Można zauważyć, że występują następujące sposoby postrzegania komitetów: jako szerokiego forum konsultacyjnego, jako „pasa transmisyjnego” pomiędzy beneficjentami a instytucjami systemu wdrażania, jako spełnienie unijnego wymogu, oraz w najmniejszym stopniu – jako instytucji uczestniczącej w zarządzaniu programem. Można też sformułować ogólną refleksję, że dla większości IZ komitety „mogą być... jak już muszą”, zaś dla wielu pozostałych uczestników „ktoś musiał być... wypadło na mnie”. To oczywiście generalizacja, ale uprawniona w świetle wyników badań.

II. Zasady pracy komitetów monitorujących i aktywność członków komitetów monitorujących

Skład komitetów generalnie odpowiada wymogom, choć dostrzega się problemy w jego zrównoważeniu. Szczególnym problemem jest nadreprezentacja instytucji uczestniczących we wdrażaniu funduszy i poczucie zdominowania przez nie prac komitetów. Dość częsta jest opinia przedstawicieli pozostałych podmiotów, że istnieje wyraźny podział na te dwie grupy, choć przedstawiciele instytucji zarządzających uważają, że nie odpowiada to rzeczywistości. Zdaniem instytucji spoza systemu wdrażania administracja zawsze głosuje jednomyślnie, zdaniem instytucji z systemu – układ głosów odzwierciedla raczej poziom zainteresowania danym przedmiotem. Specyficzny problem wiąże się z udziałem w pracach komitetów monitorujących programy koncentrujące się na infrastrukturze organizacji pozarządowych, postrzeganych jako instytucje zajmujące się przede wszystkim biedą, bezrobociem, edukacją i w związku z tym nie mające nic do powiedzenia w sprawach danego programu. Co dziwi, głosy takie pojawiają się również po stronie samych organizacji. Tak jakby nie istniały organizacje zajmujące się kwestiami infrastruktury, ekologii czy wreszcie rozwoju lokalnego, tak jakby kwestie zrównoważonego rozwoju nie były istotne dla ogółu mieszkańców. Pokazuje to problemy z postrzeganiem roli komitetów, ale też niedoskonałości procesów naboru, niedocierającego do bardziej zainteresowanych środowisk.

Warto zwrócić uwagę, że w składzie komitetów nie znajduje odzwierciedlenia zasada równości szans kobiet i mężczyzn.

Sposób powoływania członków i zastępców członków do komitetów jest zasadniczo zgodny z wymogami. Budzi natomiast zastrzeżenie kwestia doboru konkretnych osób delegowanych przez partnerów, biorąc pod uwagę ich poziom wiedzy o roli komitetów, przedmiocie ich działania i zakresie jakiego dotyczy dany program.

Komitety spotykają się kilka razy w roku, tylko jeden KM (woj. Mazowieckiego) – miał posiedzenia (ale głównie „obiegowe”) ok. raz na miesiąc. Można więc stwierdzić, że spełniane są minimalne wymagania. Z drugiej jednak strony nie ma podstaw, by stwierdzić, że nie są też

spełnione wymagania optymalne – w badaniu nie zauważono, by uczestnicy mieli zastrzeżenia do częstotliwości spotkań. Jeśli już, to zastrzeżenia budzi sposób prowadzenia dyskusji, czasem kolejność zagadnień w planie posiedzeń, sposób i tryb podejmowania decyzji. Zwiększenie liczby posiedzeń bez zmian choćby w sposobie prowadzenia dyskusji nie zmieni niczego. Należy jednak stwierdzić, że głosy krytyczne dotyczące sposobu prowadzenia debat nie są dominujące. Z reguły uczestnicy mają poczucie, że mogą przedstawić swoje stanowiska, rzadziej – że będzie to miało znaczenie dla wdrażania programu. Są komitety, na których każde wymagające tego zagadnienie jest omawiane, oczywiście z zachowaniem zdrowego rozsądku jeśli chodzi o czas, są też i takie, gdzie dyskusja jest szybko zamykana i stosowany rodzaj szantażu presją czasu (i tego odnoszącego się do posiedzenia, i tego odnoszącego się do okresu wdrażania).

Co do zasady materiały na posiedzenia przesyłane są w ustalonych terminach, umożliwiającym zapoznanie się z nimi i przygotowanie do dyskusji. I co do zasady są one przekazywane elektronicznie – mailowo, tylko incydentalnie z wykorzystaniem specjalnie stworzonych podstron komunikacyjnych. Zdarzają się jednak też, bardzo krytykowane przez uczestników, przypadki przekazywania materiałów w formie papierowej. Forma papierowa jest problematyczna ze względu na przyjęty zwyczaj przesyłania materiałów przez członka komitetu do jego zastępcy (tylko nieliczne sekretariaty przesyłają materiały jednocześnie do członków i ich zastępców). Problemem jest jednak częste dosyłanie – nawet w dniu posiedzenia – aktualizacji dokumentów, niejednokrotnie ze znacznymi zmianami. Wg badanych często bywa tak, że wysyłany jest dokument w wersji bardzo roboczej, bo „jest termin”, a cały czas toczy się nad nim intensywna praca. Niemniej jednak ogólna ocena terminowości i komunikacji jest dobra, niska jest natomiast ocena jakości materiałów.

Powyższe ma oczywiście wpływ na udział w realnym podejmowaniu decyzji. Formalnie rzecz biorąc uczestnicy komitetów są włączani w podejmowanie decyzji – dostają materiały, mogą zgłaszać uwagi pisemne przed posiedzeniem, ustne w trakcie. Praktycznie pojawiają się problemy w realizacji tych uprawnień po obu stronach: skoro członek pracuje nad nie ostateczną wersją materiałów, to nadesłane przez niego uwagi są często bezprzedmiotowe (i to nie dlatego, że w zasadzie zostały uwzględnione, lecz dlatego, że przedmiot opinii/uwagi w międzyczasie uległ zmianie), a przygotowanie uwag do wersji ostatecznej wysłanej tuż przed posiedzeniem nie jest możliwe; z drugiej strony są IZ, które autentycznie są zainteresowane opiniami i zachęcają do ich wcześniejszego nadsyłania – by móc przygotować się do rzetelnej dyskusji, i nadal członkowie w małym stopniu korzystają z tej możliwości.

Obowiązujące terminy sprawozdawczości nie sprzyjają rzeczywistemu udziałowi komitetów monitorujących w kształtowaniu sprawozdania z realizacji programu. Sprawozdanie trafia pod obrady komitetu w wersji po uzgodnieniach z instytucjami pośredniczącymi, a w przypadku programów regionalnych – po zatwierdzeniu przez Zarząd Województwa, na krótko przed terminem wysłania sprawozdania do Komisji Europejskiej. Członkowie komitetu zapoznają się z tekstem sprawozdania w momencie, gdy jest za późno na znaczące zmiany.

Incydentalnie występują przypadki poprzedzania dyskusji, podczas posiedzenia komitetu, szczegółowym opracowaniem danej kwestii podczas spotkania grup roboczych. Grupy robocze wydają się mocno niedocenionym narzędziem poprawy jakości funkcjonowania komitetu. Grupa skupia osoby najlepiej zorientowane w danym

obszarze, korzysta z ekspertów, ale przede wszystkim stanowią gremium bardzo ograniczone liczebnie (w stosunku do liczebności samego komitetu) daje duże możliwości prowadzenia autentycznych dyskusji i wspólnego wypracowywania stanowisk.

Kwestie frekwencji czy kworum nie stanowią szczególnie istotnego problemu w działalności komitetów, choć obserwuje się po pierwsze malejące zainteresowanie pracami komitetów (efekt zniechęcenia małym znaczeniem ich prac), a po drugie zły zwyczaj wcześniejszego opuszczania posiedzeń (co wymusza przeprowadzanie głosowań pod presją czasu). Aktywność członków rozumiana jako udział w dyskusjach jest bardzo zróżnicowana – od zupełnie biernych po niezwykle aktywnych, przy czym aktywni członkowie stanowią mniejszość. Są to różnicowania nie związane z instytucją czy stanowiskiem (jeśli oczywiście wyłączyć z tej analizy przedstawicieli IZ, którzy są niezwykle aktywni), można natomiast zaobserwować zróżnicowanie przeciętnej aktywności w poszczególnych komitetach. Dla aktywności ma znaczenie indywidualna postawa i poczucie sensu udziału w pracach KM, które mogą być dodatkowo wzmacniane przez sposób współpracy IZ z komitetem.

W tym kontekście warto wrócić uwagę na poruszoną w tym badaniu, ale też w innych odnoszących się do roli komitetów – kwestię posiadania przez uczestników prac odpowiedniej wiedzy i umiejętności i zgłaszane postulaty szkoleniowe. Ta kwestia dotyczy siłą rzeczy przede wszystkim uczestników spoza instytucji systemu wdrażania. Stosunkowo częste są opinie, że uczestników prac komitetów należy szkolić. Wydaje się jednak, że popełniany jest tu podobny błąd, jak w przypadku planowania szkoleń w wielu instytucjach – szkolenie traktowane jest jako uniwersalne lekarstwo na pojawiające się problemy. Nie podzielamy przekonania o niskich kompetencjach członków, które można zmienić poprzez szkolenia. Wyrażamy raczej przekonanie o złym doborze członków (złych wskazaniach ze strony instytucji delegujących i niewłaściwym określeniu bądź weryfikacji kryteriów w przypadkach członków pochodzących z konkursów) i/lub o niewłaściwej postawie instytucji zarządzającej wobec komitetu – nie angażującej czy nie wykorzystującej zaangażowania członków, ale też nie wykluczającej z prac osób ewidentnie nie pasujących do tej roli.

Inna sprawa to konieczność **dobrego poinformowania uczestników prac komitetów o ich roli, zadaniach, uprawnieniach itp. – do tego należy wykorzystać wszelkie dostępne metody, nie poprzestając na jednej informacji na posiedzeniu inauguracyjnym.** Występuje bowiem duże zróżnicowanie, jeśli chodzi o znajomość swoich uprawnień i obowiązków przez uczestników prac komitetów. Z jednej strony deklarowana jest pełna znajomość tych uprawnień, z drugiej szczegółowe pytania i obserwacja praktyki tego nie potwierdzają. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na uprawnienie związane z prawem powoływania grup roboczych i z prawem zgłaszania zapotrzebowania na dodatkowe ekspertyzy. Z obu tych uprawnień uczestnicy prac komitetów korzystają bardzo rzadko, choć trzeba też zauważyć, że instytucje zarządzające nie są entuzjastami takich propozycji.

W efekcie w ramach komitetów funkcjonuje niewiele grup roboczych (z wyjątkiem KM PO KL) a instytucje systemu wdrażania (z wyjątkiem PO KL) nie zgłaszają lecz co najwyżej akceptują propozycje powstania grup.

Członkowie i zastępcy członków niereprezentujący instytucji z systemu wdrażania, zgodnie z założeniami, stanowią przedstawicielstwa określonych środowisk – można wręcz powiedzieć,

że to nie osoby, a środowiska reprezentowane przez konkretne osoby, uczestniczą w pracach komitetu. W praktyce jednak wygląda to bardzo różnie, różne też wsparcie otrzymują od delegujących ich instytucji/ środowisk poszczególni członkowie/ zastępcy. W wielu instytucjach nie ma wypracowanych mechanizmów konsultacyjnych umożliwiających uzyskanie opinii środowiska przed posiedzeniem. Trzeba tu zwrócić uwagę na dodatkowe utrudnienia: pierwotnie rozsyłane materiały niejednokrotnie nie są wersjami ostatecznymi, co w połączeniu z zawartym w części regulaminów zakazem rozpowszechniania dokumentów będących przedmiotem obrad skutecznie blokuje możliwość konsultacji, ale też przeczy regule udziału środowiska. Nie ma także powszechnego obyczaju informowania środowisk o wynikach prac komitetu. Ale też zauważa się, że konsultowane i informowane środowiska w przeważającej części nie reagują na rozsyłane informacje. Znaczna część osób z tej grupy ma bardzo ograniczone wsparcie również w kwestiach technicznych – pomieszczenie, sprzęt. Są nawet sytuacje, że osoby te pokrywają koszty dojazdów i inne związane z uczestnictwem z własnych środków, co przy zróżnicowanej praktyce instytucji zarządzających dotyczącej zwrotu kosztów jest problemem.

Obsługę komitetów zapewniają sekretariaty umiejscowione z reguły w Instytucji Zarządzającej w postaci wydzielonych stanowisk (najczęściej częściowo wydzielonych, a więc łączących zadanie pełnienia roli sekretariatu z innymi zadaniami; jest to o tyle zrozumiałe, że intensywność zadań sekretariatu jest cykliczna) w ramach wydziałów odpowiadających za monitoring. Badanie pokazało, że umiejscowienie sekretariatu nie ma znaczenia dla funkcjonowania komitetu. Generalnie ocena działania sekretariatów jest bardzo dobra, bowiem nawet w sytuacji niezadowolenia z terminów przesyłania materiałów lub z niskiej jakości tych materiałów wszyscy mają świadomość, że nie ma w tym winy sekretariatów.

Różna jest aktywność sekretariatów, jeśli chodzi o realizację zadań, które w świetle powszechnej praktyki mogą być uważane za dodatkowe – tylko niektóre systematycznie rozsyłają do uczestników prac komitetów materiały informujące o programie i o obszarach, którego program dotyczy, tylko nieliczne uruchomiły inicjatywy typu forum internetowe (inna sprawa, że inicjatywy te nie spotykają się jak dotąd ze szczególnym zainteresowaniem). Jest to, jak można sądzić, wypadkową dwóch czynników – ogólnie bardziej przychylniej komitetom atmosfery w instytucji i własnej inicjatywy osób pełniących rolę sekretariatu.

Dostępność informacji o działalności komitetów jest zróżnicowana. Wszystkie komitety mają swoje podstrony na stronach danego programu operacyjnego, różna jest jednak praktyka zamieszczania informacji i różna przejrzystość stron. Formalnie więc wymogi przejrzystości i jawności są spełnione, faktycznie jest tu wiele miejsca na poprawę.

III. Wpływ komitetów na realizację programów operacyjnych

Możliwości wpływu poszczególnych komitetów na decyzje podejmowane w ramach programu są w praktyce zróżnicowane, co wiąże się ściśle ze stosunkiem instytucji zarządzającej do komitetu, z rolą, jaką IZ przypisuje komitetowi, z chęcią korzystania z wkładu komitetu.

Wpływ komitetów na osiągnięcie celów programów oceniany jest jako umiarkowany, podobnie jak ich wpływ na pozostałe aspekty programów, w tym na adekwatność i na wdrażanie programu. Ocena wpływu na skuteczność jest podobna we wszystkich programach. Świadczy to o tym, że **ogólne możliwości – lub poczucie – wpływu na program przekładają się na oceny w obszarach szczegółowych**, których w doświadczeniu osób uczestniczących w

posiedzeniach KM nie można rozdzielić. **Należy przypuszczać, że na przekonanie o wpływie komitetów na wdrażanie programów składa się ocena całości działań komitetów, w tym w odniesieniu do kryteriów wyboru projektów oraz pośredni wpływ poprzez dyskusje na temat stanu realizacji programu.**

Badanie wskazuje, że w przyszłej perspektywie programowej komitety powinni pełnić rolę gremium monitorującego realizację wielu strategii programów regionalnych, mieć większy udział w programowaniu wsparcia. Niewielu jest zwolenników zwiększenia uprawnień kontrolnych. Prawie nikt nie jest za ograniczeniem dotychczasowych uprawnień.

Można więc stwierdzić, że istnieje zapotrzebowanie i zgoda co do zwiększenia konsultacyjnej roli komitetu, szczególnie na poziomie strategicznym.

Podsumowując można stwierdzić, że **efektywność komitetów monitorujących rozumiana jako relacja między trzema wymiarami:**

- faktycznym udziałem komitetu monitorującego w podejmowaniu decyzji,
- oceną wpływu podejmowanych przy zaangażowaniu komitetu monitorującego decyzji na jakość wdrażania programu, w tym szczególnie:

- a. **Adekwatność i trafność programu,**
- b. **Skuteczność programu (zdolność osiągnięcia celów programu),**
- c. **Sprawność systemu zarządzania programem,**

- kosztami funkcjonowania komitetu monitorującego,

jest niska. Zgodnie bowiem z założeniem, o całym systemie będzie można powiedzieć, że jest efektywny, jeśli komitet monitorujący ma realny wpływ na podejmowane w ramach programu decyzje, decyzje te mają pozytywny wpływ na jakość programu, a koszty funkcjonowania są umiarkowane. Badanie pokazało, że komitet ma umiarkowany wpływ na podejmowane decyzje, decyzje te umiarkowanie wpływają na jakość programu i choć koszty są umiarkowane, to można mieć obawy, że przewyższają korzyści.

Na podstawie powyższych wyników sformułowano **następujące rekomendacje:**

1. Rola komitetów – rekomendacja na przyszłość

Niezbędne jest bardziej precyzyjne określenie roli komitetów, aby nie pozostawiać w tym obszarze pola do dowolności interpretacyjnej tak, jak jest to obecnie. Możliwe do przyjęcia są opcje traktujące komitet jako organ społecznej kontroli nad wdrażaniem funduszy strukturalnych, jako forum debaty o kluczowych kwestiach dotyczących obszaru objętego programem operacyjnym bądź jako swoisty kanał przekazu informacji pomiędzy instytucjami systemu wdrażania a beneficjentami (potencjalnymi i faktycznymi)¹. Opowiadamy się za opcją kontroli społecznej, z uwzględnieniem forum debaty o obszarze i to już na etapie programowania wsparcia. Pociąga to za sobą dalsze rekomendacje. Dodatkowo do rozważenia jest kwestia rozszerzenia zadań komitetów, tak, aby monitorowały one politykę rozwoju w regionie lub w sektorze.

¹ Proponujemy tę klasyfikację podejść w ślad za autorami raportu z badania Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL, przygotowanego w marcu 2009 przez Kompanię Dobrych Usług na zalecenie IZ PO KL

Pierwszym krokiem może tutaj być nawiązanie współpracy pomiędzy komitetami monitorującymi programy krajowe, oraz równolegle: KM RPO i PKM PO KL.

2. Skład komitetów i tryb powoływania członków/zastępców – rekomendacja na przyszłość

Skład komitetu powinien w większym niż obecnie stopniu gwarantować instytucjom spoza systemu wdrażania rzeczywisty udział w jego pracach. Oznacza to konieczność zrównoważenia udziału instytucji z systemu i spoza systemu wdrażania lub wręcz przewagi udziału instytucji spoza systemu. Udział w posiedzeniach osób z instytucji zarządzającej i pośredniczących nawet w charakterze gości/obserwatorów, nie mających nawet prawa głosowania, ale mających prawo zabierania głosu, także powinien zostać ograniczony, bowiem jest to dodatkowe źródło dominacji instytucji systemu wdrażania. Liczebność komitetu musi zostać ograniczona do rozmiarów dających możliwość realnej dyskusji (wydaje się, że nie powinna przekraczać 40 osób, wliczając w to ewentualnych gości).

Niezbędne jest doprecyzowanie pojęcia „partner społeczno-gospodarczy” i bardziej jednoznaczne wskazanie, jakiego typu instytucje ono obejmuje, a także ustalenie limitów dla każdego typu instytucji, tak aby zapewnić zrównoważony udział wszystkich środowisk. Przy doborze przedstawicieli niezbędne jest rygorystyczne stosowanie kryterium kompetencji – komitet pełniący społeczną kontrolę nad wdrażaniem programu musi mieć charakter ekspercki. Nie jest rozwiązaniem organizowanie szkoleń przez administrację dla osób mających pełnić społeczną kontrolę nad tą administracją, choć należy wspólnie wypracować metody pracy, umożliwić wzajemne poznanie się, wypracować wspólne rozumienie używanych pojęć i zadań – co bliskie jest pojęciu szkolenia, ma jednak inny cel i wymowę.

Warto rozważyć wprowadzenie zasady parytetowego reprezentowania obu płci, choćby w ten sposób promując zasadę równości szans kobiet i mężczyzn, obowiązującą we wdrażaniu funduszy.

3. Koszty działalności – rekomendacja na przyszłość i bieżąca

Wysokiej jakości prac komitetów służyć będzie niewątpliwie zagwarantowanie środków finansowych nie tylko na organizowanie posiedzeń komitetu, ale również na zbudowanie jego zaplecza eksperckiego i zapewnienie dostępu do tego zaplecza na równi wszystkim członkom. Rozumiemy przez to możliwość korzystania ze środków na obsługę komitetu przez poszczególnych członków dla przeprowadzenia konsultacji ze swoim środowiskiem, jak też możliwość zamawiania ekspertyz i konsultacji z ekspertami. Koszty udziału w pracach komitetów (dojazdy, diety) powinny być bezwzględnie pokrywane ze środków przeznaczonych na obsługę komitetów, co stworzy możliwość udziału przedstawicielom organizacji nie dysponujących środkami na tego typu wydatki. Rozważana opcja wypłacania wynagrodzeń za członkostwo w komitecie nie jest przez nas rekomendowana, jednak wydaje się uzasadnione w szczególnych przypadkach wypłacanie „diety” w postaci dniówek z tytułu pracy w komitecie (przez uzasadnione przypadki rozumiemy sytuacje, w których udział w pracach komitetu wiąże się z koniecznością brania urlopu czy dnia wolnego w miejscu pracy członka komitetu). Ponadto rekomendujemy wprowadzenie refundacji kosztów dojazdu i niezbędnego noclegu przez wszystkie instytucje zarządzające.

4. Obsługa komitetów – rekomendacja na przyszłość i bieżąca

Sekretariaty spełniają swoją rolę na tyle odpowiednio, że nie wydaje się konieczne wprowadzanie zmian o charakterze zasadniczym. Należy jednak w większym niż to jest obecnie stopniu zachęcać je do dodatkowych działań, służących z jednej strony integracji i komunikacji uczestników (np. tworzenie for dyskusyjnych), z drugiej ich większemu włączeniu w sprawy programu (np. rozsyłanie dodatkowych bieżących informacji, zapraszanie na wszelkie wydarzenia itp.).

Przyjęte dziś terminy rozsyłania materiałów nie zawsze oceniane są jako odpowiednie, nie wydaje się jednak realne rekomendowanie ich skracania ze względu na istniejący rytm i tempo prac w administracji. Niezbędne jest jednak twarde przestrzeganie zasady, że rozsyłane materiały nie są już zmieniane przed dyskusją. Warto także promować zasadę zgłaszania uwag przed posiedzeniem tak, by dać możliwość sekretariatowi przygotowania zestawienia uwag, a instytucji – przemyślenia ich i w ten sposób sprawić, że dyskusja na posiedzeniu jest bardziej rzeczowa i skutkująca dobrze przygotowanymi decyzjami.

Rozwiązaniem sprzyjającym większemu udziałowi Komitetu Monitorującego w monitorowaniu postępu rzeczowego i analizie osiągnięcia celów programu byłoby udostępnianie członkom komitetu roboczej wersji sprawozdania z realizacji programu, co najmniej w formie obiegowej. Konsultacje dotyczące wersji roboczej mogłyby się toczyć równoległe do uzgodnień treści sprawozdania. Takie rozwiązanie stwarzałoby szansę uwzględnienia oczekiwań członków komitetu a tym samym podniesienia merytorycznej jakości sprawozdań. Uzgodnione sprawozdanie byłoby następnie tak jak dotychczas przedstawiane na posiedzeniu komitetu do zatwierdzenia.

5. Sposób funkcjonowania – rekomendacja na przyszłość i bieżąca

Obecne doświadczenie pokazuje, że poprawie jakości działania komitetów dobrze służą grupy robocze. Mają one też cenny wpływ na aktywność członków, dzięki zwiększonemu poczuciu sprawstwa. Daje się bowiem zauważyć, że mała i malejąca w części komitetów aktywność członków jest wynikiem ich narastającego poczucia braku sensu – skoro w zasadzie na nic nie mają wpływu, to nie widzą uzasadnienia dla swej dodatkowej przecież pracy. Grupy robocze powinny być traktowane jako miejsce roboczych dyskusji nad szczegółowymi zagadnieniami, z udziałem ekspertów (w miarę potrzeby). Dobrą praktyką jest funkcjonowanie grup o stałym charakterze, również jednak celowe jest powoływanie grup ad hoc. Koszty ich funkcjonowania w całości powinny być pokrywane ze środków na działanie komitetów, a obsługę zapewniać sekretariat komitetu. Można także rozważyć powierzenie obsługi grup roboczych instytucji zewnętrznej (np. rotacyjnie instytucjom wchodzącym w skład grupy), przy zapewnieniu jednak finansowania ze środków pomocy technicznej.

2. Zakres badania

2.1. Cele badania

Niniejszy raport powstał w ramach badania realizowanego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Celem badania była ocena efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne Celu Konwergencja w ramach NSRO 2007-2013, rozumiana jako wpływ, który komitety wywierają na jakość realizacji programów operacyjnych oraz czynników warunkujących tę efektywność.

Cele szczegółowe ekspertyzy to:

- Analiza obecnej praktyki funkcjonowania komitetów monitorujących pod względem realizacji ich zadań określonych w stosownych przepisach
- Ocena wkładu komitetów monitorujących w sposób realizacji programów operacyjnych
- Zgromadzenie i analiza opinii członków komitetów monitorujących oraz sekretariatów komitetów monitorujących na temat efektywności funkcjonowania komitetów oraz ewentualnych sposobów jej podniesienia
- Wskazanie tzw. dobrych praktyk, tj. sposobów działania, które przyczyniają się do wysokiej efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących.

2.2. Pytania badawcze

Badanie miało na celu m. in. udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy funkcjonowanie komitetów monitorujących na obecnych zasadach jest uzasadnione i efektywne oraz jakie czynniki o tym decydują, a także sformułowanie kierunkowych rekomendacji dotyczących zakresu zadań oraz organizacji prac komitetów w przyszłej perspektywie finansowej.

Badanie miało także na celu udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1) zakres pracy komitetów monitorujących:

- Jakie tematy i zagadnienia są przedmiotem prac komitetów monitorujących?
- Czy te tematy i zagadnienia dotyczą tylko programu operacyjnego, którym zajmuje się komitet monitorujący, czy odnoszą się do kwestii horyzontalnych, czy dotyczą innych programów?
- Czy dotychczasowy zakres prac komitetów monitorujących realizuje w wystarczający sposób zestaw zadań, określony w art. 65 rozporządzenia nr 1083/2006?
- Które z zadań wymienionych w art. 65 rozporządzenia nr 1083/2006 są odpowiednio realizowane, a realizacja których powinna zostać poprawiona i w jaki sposób?
- Które z zadań realizowanych przez komitety monitorujące są najważniejsze, a które są zbędne?
- Czy komitety monitorujące realizują zadania wykraczające poza zestaw określony w art. 65 rozporządzenia nr 1083/2006?
- O jakie zadania należałoby poszerzyć zakres funkcjonowania komitetów monitorujących, aby podnieść efektywność działania tego typu gremium obecnie i w przyszłości?
- Czy komitety monitorujące zapewniają koordynację wdrażania programów na poziomie regionalnym? Jeżeli tak, w jaki sposób? W jakim zakresie?

2) Przygotowanie prac komitetów monitorujących

- Jakie jest umiejscowienie sekretariatów komitetów monitorujących w IZ? Jak to się przekłada na efektywność komitetów monitorujących?
- Jaka rolę pełnią sekretariaty komitetów monitorujących?
- Czy liczba pracowników do obsługi komitetów monitorujących jest wystarczająca?
- Jaka jest jakość materiałów przygotowywanych na posiedzenie komitetów monitorujących przez instytucje zarządzające?
- Jak wygląda komunikacja instytucji zarządzającej z członkami komitetów monitorujących między posiedzeniami (na etapie przygotowania materiałów i decyzji)?
- Jaki jest udział sekretariatów komitetów monitorujących w zapewnianiu komunikacji (np. zapewnianie pracy grup roboczych, zbieranie uwag członków poza posiedzeniami, opracowanie uwag, moderowanie grupy dyskusyjnej)?
- Jakie są koszty obsługi komitetów monitorujących, w tym ponoszone przez IZ w ramach projektu pomocy technicznej i ponoszone przez instytucje delegujące członków?

3) zasady pracy komitetów monitorujących:

- Jaki jest skład komitetów monitorujących? Jakie są proporcje członków reprezentujących poszczególne strony (typy partnerów)? Jakie obszary tematyczne są reprezentowane przez organizacje pozarządowe? Czy pewnych sektorów brakuje?
- Czy skład komitetów monitorujących zapewnia możliwość realizacji zadań KM? W jaki sposób skład komitetów monitorujących wpływa na wyniki jego prac? Czy skład komitetów monitorujących powinien ulec zmianie?
- Jaki jest tryb podejmowania uchwał przez komitety monitorujące (np. Na posiedzeniu czy w drodze obiegowej, jakie są zasady postępowania związane z kworum)?
- Z jaką częstotliwością odbywają się posiedzenia komitetów monitorujących?
- W jakich terminach przekazywane są członkom komitetów monitorujących materiały do konsultacji?
- Jak członkowie oceniają te terminy – czy są wystarczające dla zapewnienia jakości pracy?
- W jaki sposób, jak często i w jakim zakresie członkom komitetu przekazywane są informacje na temat istotnych wydarzeń w ramach programu?
- Czy wykorzystywane są w tym celu nowoczesne technologie?
- Na jakim etapie opracowywania koncepcji zmian i decyzji są włączani członkowie komitetów monitorujących? Czy etap, na jakim są włączani, różni się zależnie od rodzaju problemu/ decyzji? W opracowywanie jakiego rodzaju rozwiązań / decyzji komitet monitorujący powinien być włączany wcześniej? Czy są takie zagadnienia, w których wystarczy aby uczestniczyli tylko niektórzy członkowie komitetów monitorujących, znający się na danym przedmiocie (np. Szczegółowe kryteria wyboru projektów?).
- Czy członkowie komitetów monitorujących włączani są w procesy decyzyjne na etapie opracowywania koncepcji zmian i decyzji dotyczących wdrażania programów?
- Jakie są formy włączania członków komitetu monitorującego w procesy decyzyjne, stosowane w komitetach?
- Czy system informowania o pracach komitetów monitorujących jest transparentny np. czy instytucje zarządzające programami operacyjnymi udostępniają protokoły, materiały ze spotkań komitetów monitorujących, czy jawny jest skład komitetów monitorujących?

- W jaki sposób zorganizowano nabór do komitetów monitorujących? Jakie były kryteria naboru do komitetów monitorujących? Czy uwzględniano kompetencje komunikacyjne? Jaki był udział zewnętrznych podmiotów w procesie wyboru członków ze strony społecznej, np. Rady Działalności Pożytku Publicznego? Czy w województwach kandydatury opiniowały także inne ciała doradcze?
- W jaki sposób należy wybierać członków, aby zapewnić efektywność działania komitetów monitorujących?
- Czy są instrumenty pozwalające wykluczyć członków komitetów monitorujących, którzy nie wykonują swoich obowiązków np. duża liczba nieobecności?
- Jakie uprawnienia posiadają członkowie komitetów monitorujących np. czy mogą zgłaszać projekty uchwał albo tematy badań ewaluacyjnych? Czy mogą uczestniczyć w pracach grup sterujących ewaluacją?
- Jakie są zasady udziału w posiedzeniach (np. zwrot kosztów dojazdu, inne)?
- Kto pokrywa koszty prac członków komitetów monitorujących?
- W jaki sposób zasady pokrywania kosztów prac komitetów monitorujących i grup roboczych wpływają na efektywność komitetów?
- Czy w ramach komitetów monitorujących utworzone zostały ciała pomocnicze (grupy robocze, zespoły zadaniowe)? Jeśli tak, to jakie są zasady ich funkcjonowania (stałe czy ad hoc, itp.), skład i wpływ ich działania na prace komitetu monitorującego? Z czyjej inicjatywy powstały? Jakie środowiska są reprezentowane w grupach roboczych? Czy ich skład jest reprezentatywny? Czy jest adekwatny do problemu? Czy oprócz członków komitetów monitorujących w pracach GR biorą udział zewnętrzni eksperci?
- Jakie były dotychczasowe efekty prac grup roboczych?
- Które ze stosowanych zasad pracy komitetów monitorujących sprzyjają lepszej efektywności ich działania, a które mają neutralny lub negatywny wpływ na efektywność działania komitetów monitorujących?
- Jakie inne zasady lub mechanizmy należałoby wprowadzić, aby praca komitetów monitorujących, była jeszcze bardziej efektywna?

4) aktywność członków komitetów monitorujących:

- Jaka jest aktywność członków komitetów monitorujących (frekwencja, udział w dyskusji, przygotowanie do posiedzeń, pisemne zgłaszanie wniosków, przygotowywanie projektów uchwał, inne)? Czy stosowane są jakiegokolwiek metody podnoszenia aktywności członków komitetów monitorujących? Czy są one skuteczne?
- Czy członkowie komitetów monitorujących znają przysługujące im prawa?
- Czy stosowane są jakieś narzędzia weryfikujące znajomość uprawnień członka komitetu monitorującego przez daną osobę?
- Czy partnerzy społeczni delegujący swoich przedstawicieli do komitetów monitorujących oceniają ich pracę? Jakie sposoby i kryteria oceny pracy członka komitetu monitorującego stosują partnerzy społeczni delegujący swoich przedstawicieli do komitetu?
- Jakie czynniki wpływają / mogą wpływać na zmiany poziomu aktywności członków komitetów monitorujących? Jeżeli coś ich zniechęca – co?
- Jakie są koszty udziału członków komitetów monitorujących w posiedzeniach? Jak dużo czasu poświęcają członkowie komitetu monitorującego na zadania związane z uczestnictwem

- w pracach komitetu (przygotowanie się do posiedzeń, konsultacja opinii z innymi podmiotami, zbieranie informacji o pojawiających się problemach)?
- W jakim zakresie i w jaki sposób organizacje delegujące członków komitetów i ich zastępców zapewniają im warunki do wykonywania zadań związanych z udziałem w pracach komitetu monitorującego?
 - Jaka jest aktywność członków komitetów monitorujących w dystrybuowaniu informacji o pracach komitetów? Jak powinna wyglądać aktywność członków komitetu w tym zakresie?
 - W jaki sposób organizowany jest przepływ informacji między członkami i ich zastępcami?
 - Jaki jest poziom motywacji członków komitetu monitorującego do bycia aktywnym w trakcie jego posiedzeń? Czy ulega on zmianom w czasie? Jakie czynniki wpływają na poziom motywacji członków komitetu?
 - Jakie są uprawnienia członków komitetów monitorujących? Czy członkowie komitetów monitorujących korzystają z całego katalogu przysługujących im uprawnień? Z których korzystają najczęściej i najchętniej, a z których najrzadziej?
 - W jaki sposób członkowie komitetów monitorujących korzystają ze swoich uprawnień? Na czym polega uczestnictwo członków komitetów monitorujących w tworzeniu i zatwierdzaniu kryteriów wyboru projektów? Jaki jest rzeczywisty wkład członków komitetów w opracowanie kryteriów wyboru projektów?
 - Jakie zadania komitetów monitorujących budzą największe zainteresowanie członków, a jakie najmniejsze?
 - Jaka jest skuteczność udziału członków komitetów monitorujących w pracy komitetu (jaka część ich propozycji i wniosków jest uwzględniana, jeśli ich wnioski są odrzucane to z jakiej przyczyny, itp.)?
 - Jakie zasady udziału w pracach komitetów monitorujących należałoby zmienić lub wprowadzić, w celu bardziej aktywnego i skutecznego uczestnictwa członków komitetów?
 - Czy potencjał i przygotowanie członków komitetów monitorujących do pracy w komitecie są odpowiednie? Czy stosowane są skuteczne metody podnoszenia potencjału i przygotowania członków komitetów monitorujących do pełnienia ich roli?
 - Jakie metody podnoszenia kompetencji są stosowane? Czy IZ prowadziła szkolenia dla członków komitetów monitorujących lub w inny sposób wspierała kompetencje członków? Jeśli tak, czego dotyczyły szkolenia lub inne wsparcie?
 - Czy sekretariaty zlecały ekspertyzy na potrzeby komitetów monitorujących? Jeśli tak, na jaki temat?
 - Czy diagnozowano potencjał i przygotowanie członków komitetów monitorujących oraz ich ewentualne potrzeby dotyczące wsparcia? Jeżeli tak, jakie potrzeby stwierdzono?
- 5) wpływ komitetów monitorujących na realizację programów operacyjnych:**
- Czy komitety monitorujące biorą realny udział w procesach decyzyjnych w ramach poszczególnych programów operacyjnych?
 - Jaki był wpływ komitetów monitorujących na kształt kryteriów wyboru projektów?
 - Jaki jest wpływ komitetów na inne aspekty związane z zarządzaniem programami, takie jak np. upraszczanie procedur ?

- Jaki był wpływ komitetów monitorujących na sposoby wdrażania rekomendacji z badań ewaluacyjnych? Jaki jest udział komitetów w przyjmowaniu rekomendacji z badań ewaluacyjnych? Czy o nich dyskutują? Czy zobowiązują IZ do ich wdrożenia? Jeśli tak, czy wszystkich, lub jak wybierają rekomendacje do wdrożenia? Czy instytucje zarządzające faktycznie je wdrażają?
- Czy komitety monitorujące wpływają na realizację programów operacyjnych? Jeśli tak, to czy jest to wpływ duży czy niewielki, pozytywny, negatywny czy neutralny?
- W jaki sposób (przy użyciu jakich mechanizmów, metod, narzędzi, itp.) komitet monitorujący wpływa na realizację programów operacyjnych?
- Jakie są efekty wpływu komitetów monitorujących na realizację programów operacyjnych?
- Czy i w jaki sposób należałoby zwiększyć wpływ komitetów monitorujących na programy operacyjne? Jakie mechanizmy należałoby upowszechnić lub wprowadzić, aby komitety monitorujące skutecznie i pozytywnie wpływały na jakość realizacji programów operacyjnych?
- Jak członkowie komitetów monitorujących oceniają efektywność komitetów, w których zasiadają oraz swój wpływ na efektywność działania tych komitetów?
- Jak instytucje zarządzające oceniają efektywność działania swoich komitetów monitorujących?

6) Wpływ mechanizmów uzgadniania stanowisk prezentowanych przez partnerów społecznych na efektywność działania komitetów monitorujących:

- Czy członkowie komitetów monitorujących przekazują delegującym je organizacjom/ instytucjom informacje i dokumenty dotyczące prac komitetów? W jaki sposób?
- W jaki sposób organizacje/instytucje mające swoich przedstawicieli w komitetach monitorujących przyjmują stanowiska prezentowane następnie na posiedzeniach komitetów? Czy w procesie przyjmowania stanowisk konsultują się także z innymi organizacjami z reprezentowanego środowiska? Jeśli tak, w jaki sposób? Jeśli nie zawsze, do czego to zależy?
- Jaki charakter mają przyjmowane stanowiska dla prezentującego je członka komitetu monitorującego?
- Jaki jest wpływ stosowanych rozwiązań w zakresie uzgadniania stanowisk prezentowanych przez partnerów społecznych na efektywność działania komitetu monitorującego? Czy są takie rozwiązania, które wyraźnie zwiększają efektywność podejmowania decyzji przez komitet monitorujący?

2.3. Koncepcja badania

Komitety monitorujące są jednym z elementów systemu zarządzania i wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych. W perspektywie finansowej 2007 – 2013 pełnią one kilka kluczowych funkcji.

Po pierwsze, stanowią element systemu monitorowania programów operacyjnych – do ich zadań należy zatwierdzanie sprawozdań rocznych i końcowych z realizacji programu, dokonywanie okresowego przeglądu postępów na drodze do osiągnięcia celów programu i poszczególnych osi priorytetowych, analiza wyników wdrażania – tym samym komitet monitorujący czuwa nad prawidłową realizacją programu operacyjnego.

Po drugie, komitety monitorujące realizują niektóre funkcje związane z zarządzaniem programami. Najważniejsza z nich to zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów oraz zatwierdzanie zmian w programie operacyjnym. Ponadto przedstawiane są mu sprawozdania audytowe. Członkowie

komitetów mają również możliwość występowania do instytucji zarządzającej z wnioskami o przeprowadzenie analiz lub przeglądów. Komitety monitorujące mają również możliwość zapoznania się z wynikami realizowanych ewaluacji oraz wynikających z nich rekomendacji. Ponadto przedstawiciele komitetów biorą udział w pracach grup sterujących ewaluacją. Tym samym komitety monitorujące zaangażowane są w proces oceny programów operacyjnych.

Po trzecie, komitety monitorujące są jednym ze sposobów implementacji zasady partnerstwa – jednej z kluczowych zasad funduszy strukturalnych, określonej w art. 11 Rozporządzenia 1083/2006. Komitety monitorujące stanowią mechanizm włączenia w proces monitorowania, oceny i zarządzania programami operacyjnymi przedstawicieli partnerów społecznych: związków zawodowych, organizacji pracodawców, przedstawicieli świata nauki, organizacji pozarządowych, a także przedstawicieli samorządu terytorialnego. Udział w pracach komitetów monitorujących umożliwia przedstawicielom tych podmiotów nadzorowanie prawidłowości działania administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie programów operacyjnych, czuwanie nad jakością prowadzonych działań, reprezentowanie interesów osób i środowisk będących odbiorcami programu lub na których sytuację program może oddziaływać pośrednio, a także udział w kształtowaniu decyzji publicznych w obszarach objętych oddziaływaniem programu. Umożliwienie przedstawicielom wymienionych wyżej podmiotów realizacji tych funkcji ma przyczynić się do lepszego adresowania wsparcia w ramach programu, poprawy jakości wdrażania programów, pełniejszego uwzględniania różnych punktów widzenia, a tym samym osiągnięcia lepszych efektów.

Opisane funkcje komitetów monitorujących są istotne. Dlatego też nie zaskakuje zapis w Rozporządzeniu ogólnym, zgodnie z którym instytucja zarządzająca wraz z komitetem monitorującym odpowiada za jakość wdrażania programu.

Efektywność działania komitetów monitorujących może być rozmaicie rozumiana przez różne podmioty: dla przedstawicieli instytucji zarządzającej efektywność może być postrzegana przez pryzmat sprawności i szybkości procesów decyzyjnych. Z punktu widzenia przedstawicieli partnerów społecznych efektywność może być rozumiana jako możliwość wpływania na podejmowane decyzje oraz jakość wdrażania programu operacyjnego.

Zgodnie z zapisami Opisu przedmiotu zamówienia, efektywność definiowana jest jako wpływ, który komitety wywierają na jakość realizacji programów operacyjnych i takie podejście uczyniliśmy punktem wyjścia do koncepcji badania. Jednak dokonaliśmy rozwinięcia tej definicji. Po pierwsze, wpływ komitetu monitorującego może być rozpatrywany nie tylko w kontekście szeroko rozumianej jakości realizacji programu, ale bardziej szczegółowo: adekwatności i trafności programu, jakości zarządzania programem, użyteczności z punktu widzenia podmiotów zaangażowanych w jego realizację (instytucji oraz projektodawców), a wreszcie efektów programu i jego wpływu na otoczenie.

Po drugie, pojęcie efektywności zakłada optymalną relację między kosztami a efektami działania. Dlatego też analizując efektywność działania komitetów, należy zwrócić uwagę na ewentualne koszty związane z tym rozwiązaniem:

- Koszty organizacyjne – sama organizacja komitetów monitorujących niesie ze sobą koszty. Są to koszty związane z organizacją posiedzeń, czasem pracy osób przygotowujących te posiedzenia, czasem pracy członków komitetu monitorującego.
- Wydłużenie procesu decyzyjnego – instytucja komitetu monitorującego, jako element procesu decyzyjnego, niewątpliwie wydłuża czas konsultacji i podejmowania decyzji.
- Ryzyko podejmowania nietrafnych decyzji, zgodnych np. z interesami jednej grupy, szczególnie aktywnej na posiedzeniach komitetu.

Zestawienie korzyści wynikających z działania komitetów monitorujących i kosztów z tym związanych pozwoli odpowiedzialnie ocenić ich efektywność.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przez efektywność komitetu monitorującego rozumiemy relację między trzema wymiarami:

1. Faktycznym udziałem komitetu monitorującego w podejmowaniu decyzji,
2. Oceną wpływu podejmowanych przy zaangażowaniu komitetu monitorującego decyzji na jakość wdrażania programu, w tym szczególnie:
 - a. Adekwatność i trafność programu,
 - b. Skuteczność programu (zdolność osiągania celów programu),
 - c. Sprawność systemu zarządzania programem,
3. Kosztami funkcjonowania komitetu monitorującego.

Zakładamy, że o całym systemie będzie można powiedzieć, że jest efektywny, jeśli komitet monitorujący ma realny wpływ na podejmowane w ramach programu decyzje, decyzje te zaś mają pozytywny wpływ na jakość programu, a koszty funkcjonowania są umiarkowane.

3. Metodologia badania

3.1. Analiza dokumentów

Analiza dokumentów posłużyła do strukturalizacji badania, czyli doprecyzowania koncepcji oraz metodologii badania, umożliwiła odpowiedź na część pytań badawczych, w szczególności dotyczących zasad działania komitetów monitorujących. Opis tego, czym powinny być i jak powinny działać komitety, wyłaniający się z analizy dokumentów, został następnie zestawiony z wynikami badań terenowych. Analiza dokumentów była również podstawą dla konstrukcji narzędzi badawczych.

Analiza objęła następujące grupy dokumentów:

1. Źródła:
 - Akty prawne i inne dokumenty określające zadania i zasady działania komitetów monitorujących:
 - Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999
 - Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
 - Wytyczne ministra rozwoju regionalnego dotyczące Komitetów Monitorujących,
 - Programy Operacyjne,
 - Szczegółowe Opisy Priorytetów Programów Operacyjnych,
 - Uchwały powołujące komitety monitorujące,
 - regulaminy komitetów.
 - Dokumenty dotyczące dotychczasowych prac komitetów monitorujących:
 - Materiały przedstawiane na posiedzeniach komitetów,
 - Protokoły z posiedzeń komitetów,
 - Przyjęte uchwały,

- Inne dokumenty dotyczące prac komitetów (listy członków, listy obecności itd.).
- Strony internetowe instytucji zarządzających pod kątem aktualności i dostępności informacji na temat składu komitetu oraz jego prac.

Protokoły z posiedzeń komitetów zostały przeanalizowane w sposób ilościowy w celu opisanie częstości, z jaką komitety monitorujące zajmują się zadaniami należącymi do ich uprawnień, aktywności członków oraz skali wpływu komitetów monitorujących na decyzje dotyczące programu. Odnotowano, czy na danym posiedzeniu było poruszane dane zagadnienie, liczbę głosów w dyskusji, liczbę uwag i sposób uwzględnienia tych uwag. Analizą objęto protokoły ze wszystkich badanych programów, udostępnione przez instytucje zarządzające. Instytucje udostępniły wykonawcy badania wszystkie protokoły zatwierdzone do końca maja 2010 r. (z wyjątkiem protokołu z V posiedzenia KM PO IiŚ, niedostępnionego). Łącznie przeanalizowano 119 protokołów z 13 badanych programów.

2. Opracowania - wyniki badań i ewaluacji dotyczących w sposób pośredni lub bezpośredni działalności komitetów:
 - Raport „Dostęp do informacji oraz Systemy Wyboru Projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych”. Praca zbiorowa pod redakcją Małgorzaty Brennek;
 - Materiały z posiedzeń Grupy Roboczej ds. Społeczeństwa Obywatelskiego przy KK NSRO
 - Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka, „Raport z monitoringu działalności przedstawicieli organizacji pozarządowych w Komitetach Monitorujących w okresie programowania 2007-2013”, OFOP, Warszawa 2008
 - Raport „Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL”, Kompania Dobrych Usług dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009,
 - Anna Mazgal, „Aż do skutku; jak skutecznie interweniować w sprawach funduszy europejskich”, OFOP, Warszawa 2009,
 - „Mapa przedstawicieli sektora pozarządowego w Komitetach i Podkomitetach Monitorujących w okresie 2007-2013”, red.: Agata Wiśniewska, OFOP, Warszawa 2008,
 - Martyna Pogorzelska, Małgorzata Domaradzka, „Wdrażanie zasady partnerstwa przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013”, OFOP, Warszawa 2009,
 - „Organizacje pozarządowe i władza publiczna; drogi do partnerstwa”, red: Grzegorz Makowski, Tomasz Schimanek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

3.2. Indywidualne wywiady pogłębione

Przeprowadzono 31 indywidualnych wywiadów pogłębionych z następującymi grupami rozmówców:

- członkami komitetów,
- zastępcami członków i obserwatorami,
- przedstawicielami kadry zarządzającej w instytucjach zarządzających.

Przeprowadziliśmy po jednym wywiadzie z przedstawicielami instytucji zarządzających, oraz po dwa (w przypadku programów krajowych) lub po jednym (w przypadku programów regionalnych) wywiady z członkami, a w pojedynczych przypadkach zastępcami lub obserwatorami. Wywiady z przedstawicielami KM RPO poza Mazowszem przeprowadzono telefonicznie.

Ponadto przeprowadzono dodatkowy wywiad z przedstawicielem Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (OFOP) prowadzącej monitoring i badania komitetów monitorujących.

Dla zachowania anonimowości osób badanych nie zamieszczamy tutaj szczegółowej listy respondentów. W przypadku części komitetów samo ujawnienie typu instytucji, w powiązaniu z wypowiedziami respondenta, wystarczyłoby do identyfikacji, dlatego też nie podajemy instytucji, które reprezentują, lub też, wskazując instytucję, nie podajemy numeru wywiadu.

Wyjątek stanowi OFOP, z którego przedstawicielem przeprowadzono dodatkowy wywiad. Organizacja ta jest reprezentowana w Komitecie koordynacyjnym NSRO, jest też zewnętrznym obserwatorem prowadzącym własny program monitoringu i wsparcia działalności komitetów monitorujących, w ramach programu europejskiego finansowanego spoza środków publicznych.

Tabela 1. Zestawienie indywidualnych wywiadów pogłębionych

Typ instytucji reprezentowanej przez respondenta	Liczba respondentów
Instytucja zarządzająca	13
Organizacje pozarządowe	7
Samorząd terytorialny i IP	4
Środowisko akademicko-naukowe	2
Związki pracodawców	2
Związki zawodowe	3
OFOP	1
Ogółem	32

Wybrano rozmówców, którzy posiadają najlepszą wiedzę o praktyce działania komitetów monitorujących, czynnikach które zwiększają lub ograniczają ich efektywność, a także wpływie komitetów na wdrażanie programów operacyjnych.

Respondentów do wywiadu dobrano celowo. W przypadku kadry zarządzającej, rozmawiano z dyrektorem lub zastępcą dyrektora, któremu podlega sekretariat komitetu monitorującego, albo, w szczególnych przypadkach, ze wskazaną przez niego osobą na stanowisku związanym z programowaniem lub sprawozdawczością.

W przypadku badania członków, aby uzyskać bogate informacje o pracy komitetów, rozmawialiśmy przede wszystkim z bardziej aktywnymi osobami. Dla zrównoważenia opinii uzyskanych od IZ, wywiady wśród członków przeprowadziliśmy w większości z przedstawicielami organizacji pozarządowych, a także jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pracowników i pracodawców oraz uczelni wyższych, jakkolwiek wśród respondentów znalazła się też instytucja pośrednicząca. Dobrano do badania więcej organizacji pozarządowych ze względu na ich szczególną rolę. Organizacje te – bardziej niż inni partnerzy – są rzecznikami uspołecznienia procesu realizacji programów operacyjnych, z tego względu rozmawiano z przedstawicielami organizacji działającej na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto przeprowadzono wywiady z przedstawicielem organizacji ekologicznej, dbającej o ten obszar wdrażania programów infrastrukturalnych, który może budzić kontrowersje, a także z przedstawicielem organizacji „parasolowych”, grupujących organizacje w regionie.

O wskazanie kilku aktywnych członków poprosiliśmy sekretariaty KM lub dyrektorów IZ – osoby, które ostatecznie udzieliły wywiadu w większości miały wiele do powiedzenia o komitetach i niejednokrotnie nie obawiały się wyrażać uwag krytycznych, co świadczy o tym, że rzeczywiście zarekomendowano nam osoby aktywne, a nie osoby które wypowiadałyby się jednostronnie pozytywnie.

W przypadku programów, w których nie zasugerowano nam respondentów, poszukiwaliśmy osób reprezentujących różne typy podmiotów, tak, aby zrównoważyć udział przedstawicieli instytucji różnego typu. Pojedyncze wywiady przeprowadzono z przypuszczalnie mniej aktywnymi członkami

komitetów oraz zastępcami członków. Wywiady te dostarczyły mniej informacji o faktach związanych z komitetem, ale stanowiły cenne świadectwo postaw członków i innych osób uczestniczących w pracach komitetów, m. in. przebieg rozmowy pozwalał sformułować przypuszczenie co do przełożenia zaangażowania w prace KM na wiedzę o jego działaniach.

3.3. Zapytanie do sekretariatów Komitetów Monitorujących

Część informacji pozyskaliśmy zadając pytanie sekretariatom komitetów. Pytania dotyczyły temat takich zagadnień, jak:

- koszty obsługi KM ponoszone w ramach projektów pomocy technicznej,
- sposoby zapewniania komunikacji i wsparcia dla członków KM, w tym obsługi grup roboczych,
- terminy przekazywania dokumentów przed posiedzeniami KM,
- zasady udostępniania materiałów z posiedzeń KM,
- badanie potrzeb członków KM w zakresie szkoleń i innego rodzaju wsparcia,
- tematyka szkoleń dla członków KM,
- liczba i tematyka ewentualnych ekspertyz zamawianych dla KM,
- uprawnienia członków KM i korzystanie z tych uprawnień.

3.4. Ankieta internetowa wspomagana komputerowo (CAWI)

Badaniem kwestionariuszowym prowadzonym przy wykorzystaniu ankiety internetowej (CAWI) objęto członków badanych komitetów monitorujących, ich zastępców, stałych obserwatorów zasiadających w komitetach, a także przedstawicieli instytucji zarządzających zaangażowanych we współpracę z komitetami. Ankieta pozwoliła zebrać opinie dotyczące sposobu organizacji prac poszczególnych komitetów, wpływu członków komitetów na podejmowane decyzje, wpływu komitetu na jakość wdrażania programu oraz czynników wpływających na efektywność prac komitetów.

Pozyskano dane 981 respondentów. Jeden badany mógł występować w każdej z trzech ról (członka, zastępcy oraz obserwatora), jeżeli brał udział w pracach kilku komitetów. Uzyskano dane 76 pracowników instytucji zarządzających, którzy z racji swoich obowiązków związanych z programowaniem, monitoringiem, kontrolą lub ewaluacją uczestniczyli w posiedzeniach KM i prezentowali na nich zagadnienia. Ci nie występowali w roli innej niż pracownika IZ.

Baza członków, zastępców i obserwatorów została przygotowana na podstawie udostępnionych przez sekretariaty komitetów: uchwał o składach komitetów oraz baz danych kontaktowych do członków, zastępców i obserwatorów. Część instytucji udostępniła wszystkie kolejne uchwały (tj. pierwszy skład i zmiany składu), część – jedną uchwałę. W przypadku rozbieżności pomiędzy składem zapisanym w udostępnionej uchwale a listą danych kontaktowych przyjmowaliśmy założenie, że w związku z rotacją przedstawicieli w składzie KM, za najbardziej aktualną należy uznać listę kontaktową, którą posługują się sekretariaty do komunikacji z przedstawicielami. Informacje zawarte w liście kontaktów miały charakter rozstrzygający, gdy idzie o pełnioną funkcję. Jeśli w uchwale dana osoba pełniła inną funkcję, za ostateczną uznawano tę z listy kontaktów. Jeżeli jednak dana osoba była wymieniona w uchwale, a nie w bazie kontaktów, mimo to uwzględniano ją. W przypadku 28 osób (3% respondentów) adresy email okazały się nieprawidłowe, np. dana osoba już tam nie pracowała lub jej adres brzmiał inaczej. Do 13 z tych osób udało się ustalić inny adres email.

W związku z faktem, że badanie było realizowane w okresie urlopowym, wydłużono okres jego realizacji do 3,5 tygodnia, w tym okresie dwukrotnie wysłano maila monitorującego. Na ankietę odpowiedziało 349 osób. W tym 16 osób nie zaliczyło siebie do żadnej z badanych grup, dlatego też zakończyły wypełnianie ankiety po pierwszych kilku pytaniach. Zastosowano taki filtr dlatego, że niektórzy pracownicy IZ mogli zostać wskazani nieprecyzyjnie. Ponadto miały miejsce nieporozumienia, gdy członek komitetu zatrudniony na wysokim stanowisku w instytucji publicznej (np. marszałek, starosta, prezydent miasta lub kanclerz uczelni) chciał dekretować zadanie wypełnienia ankiety do swojego pracownika. Nie można wykluczyć, że część ankiet została wypełniona przez osoby nieuczestniczące w pracach komitetu, które co najwyżej skonsultowały odpowiedzi z właściwym respondentem. Taki problem może występować, w przypadku gdy badaną grupą są osoby pełniące prestiżowe funkcje.

Dodatkowy filtr miał na celu zapewnienie odpowiedzi osób, których obserwacje wystarczają do tego, aby móc ocenić komitety. Dlatego w przypadku zastępców, obserwatorów i pracowników IZ współpracujących z komitetem monitorującym, do wypełnienia ankiety dopuszczono tylko takie osoby, które uczestniczyły w co najmniej trzech posiedzeniach komitetu – tak aby wyeliminować z badania osoby uczestniczące w posiedzeniach komitetu incydentalnie, np. ze względu na specyficzną tematykę obrad komitetu – łącznie było 55 takich osób.

W rezultacie odpowiedzi na pytania ankietowe uzyskano od 278 respondentów spełniających kryteria udziału w badaniu. W przypadku gdy badani byli zaangażowani w pracę kilku komitetów, zostali poproszeni o wybór tego komitetu, w którego prace są najbardziej zaangażowani. Otrzymano wypełnione ankiety od 110 członków, 89 zastępców i 48 obserwatorów (łącznie 245 osób ze składu KM) oraz od 33 pracowników IZ uczestniczących w posiedzeniach komitetów². Strukturę zrealizowanej próby przedstawiono w poniższych tabelach.

Tabela 2. Struktura efektywnej próby respondentów CAWI według funkcji w komitecie

Program	Osoby ze składu komitetu			Pracownik Instytucji Zarządzającej	Ogółem ze składu komitetu	Ogółem
	Członek KM	Zastępca członka KM	Obserwator lub osoba z głosem doradczym			
PO IG	13	9	6	1	28	29
PO IiŚ	4	3	7	1	14	15
PO KL	19	19	5	4	43	47
PO PT	5	6	0	1	11	12
PO RPW	8	6	8	1	22	23
RPO woj. Dolnośląskiego	9	8	2	6	19	25
RPO woj. Lubelskiego	11	6	2	2	19	21
RPO woj. Lubuskiego	7	12	5	1	24	25
RPO woj. Mazowieckiego	9	4	4	0	17	17
RPO woj. Pomorskiego	4	5	1	5	10	15
RPO woj. Śląskiego	6	4	1	2	11	13
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	9	4	2	2	15	17

² Jedna z tych osób zaliczyła siebie do tej kategorii pomimo, że znajduje się w składzie komitetu.

RPO woj. Wielkopolskiego	6	3	3	7	12	19
Ogółem	110	89	46	33	245	278

Tabela 3. Struktura efektywnej próby respondentów CAWI według typu reprezentowanej instytucji - szczegółowo (N=278)

Typ instytucji	Program													Ogółem
	PO IG	PO IIS	PO KL	PO PT	PO RPW	RPO woj. Dolnośląskiego	RPO woj. Lubelskiego	RPO woj. Lubuskiego	RPO woj. Mazowieckiego	RPO woj. Pomorskiego	RPO woj. Śląskiego	RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	RPO woj. Wielkopolskiego	
IP	2	5	12		1					1		1		22
IZ	3	3	7	1	1	6	4	3	2	5	3	2	8	48
JST (spoza IZ i IP)		1		1		6	3		5		3	6	2	27
Konwent Marszałków				1	3				1	2				7
Kościół						1		1			1			3
Organizacja JST	2		2	1	4			3		1				13
NGO	1	1	7		1	3	1	2	1			1		18
Organizacja pracodawców, izba gospodarcza lub rzemieślnicza	2		5	1	1	1	3	3	1		1	1	2	21
Przedstawiciel ministra innego niż MRR lub prezesa RM	5	2	5	1	2	3	1	1		1	1		1	23
MRR spoza IZ	3		2	3	3		1	1	1			1	1	16
Uczelnia, instytucja naukowa	5		3	1	1		4	5	5	1		1	1	27
Wojewoda			1		2	2	1	3	1	2	3	2	2	19
Związek zawodowy, organizacja pracowników	3		2		1			1		1		1		9
IZ komplementarnym Programem		2		2										4
KE	1											1		2
KJO		1	1		1								1	4
NIK	1				1									2
UKS						2	2	1		1	1		1	8
Inne lub brak danych	1				1		1							3
IP PO KL						1		1						2
Ogółem	29	15	47	12	23	25	21	25	17	15	13	17	19	278

Tabela 4. Struktura efektywnej próby respondentów CAWI według typu reprezentowanej instytucji – w uproszczeniu (N=278)

Program	Typ instytucji					
	IZ i IP	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	Pracownik IZ	Ogółem
PO IG	4	11	2	11	1	29
PO IiŚ	9	3	1	1	1	15
PO KL	15	9	2	17	4	47
PO PT	2	4	3	2	1	12
PO RPW	1	10	7	4	1	23
RPO woj. Dolnośląskiego	0	7	6	6	6	25
RPO woj. Lubelskiego	2	5	3	9	2	21
RPO woj. Lubuskiego	2	6	3	13	1	25
RPO woj. Mazowieckiego	2	2	6	7	0	17
RPO woj. Pomorskiego	1	4	3	2	5	15
RPO woj. Śląskiego	1	5	3	2	2	13
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	1	4	6	4	2	17
RPO woj. Wielkopolskiego	1	6	2	3	7	19
Ogółem	41	76	47	81	33	278

3.5. Ankiety telefoniczne wspomagane komputerowo (CATI)

W ramach drugiego modułu badań ilościowych, objęto badaniem przedstawicieli środowisk reprezentowanych przez członków komitetów monitorujących. Badanie to zostało przeprowadzone techniką wywiadów telefonicznych wspomaganych komputerowo (CATI).

Wywiady telefoniczne przeprowadzono z liderami organizacji należących do kluczowych typów partnerów społeczno-gospodarczych (związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji pozarządowych), których przedstawiciele zasiadają w komitetach monitorujących lub z osobami przez nich wskazanymi.

Badanie to miało na celu zebranie opinii tych osób na temat efektywności komitetów monitorujących i określenie, na ile komitety są realnym instrumentem dialogu obywatelskiego, umożliwiającym wpływanie przedstawicielom organizacji społecznych na decyzje administracji publicznej.

Drugi kluczowy element tego badania dotyczył przepływu informacji pomiędzy członkami komitetów monitorujących, a ich macierzystymi organizacjami. Starano się zweryfikować, w jakim stopniu stanowiska reprezentowane na posiedzeniach komitetów są przedmiotem ustaleń i dyskusji w ramach poszczególnych organizacji, a nawet środowisk, a także w jakim stopniu informacje dotyczące wdrażania programu są rozpowszechniane.

W oparciu o założenie, że przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych stanowią ok. 1/3 członków wszystkich komitetów, liczebność populacji oszacowano na ok. 160 liderów. W rzeczywistości to założenie okazało się znacznie przeszacowane z trzech powodów: partnerzy społeczni i gospodarczy są niedoreprezentowani w komitetach, często zdarzało się, że przedstawiciele jednej organizacji zasiadali w kilku komitetach – dotyczyło to szczególnie dużych związków zawodowych organizacji pracodawców a ponadto wielokrotnie organizacja była reprezentowana przez jej lidera, do którego była skierowana ankieta CAWI – nie było więc w organizacji poszukiwanego respondenta. W efekcie zidentyfikowano 78 respondentów. Badanie zrealizowano z 36 respondentami (tj. próba efektywna stanowiła 46%), 18 osób odmówiło, nie udało się przeprowadzić wywiadu z 5 osobami³, a z kolejnymi 19 sekretariaty instytucji proponowały umówienie wywiadu w późniejszym terminie, wykraczającym poza harmonogram realizacji badania (do czego przyczynił się okres urlopowy). Zwrot na poziomie 46% jest wysoki dla badań typu CATI, można go uznać za szczególnie wysoki wzięwszy pod uwagę fakt, że respondentami były trudno dostępne osoby zajmujące wysokie stanowiska w swoich organizacjach.

Tabela 5. Efektywność badania kwestionariuszowego techniką CATI

Efektywny	36	46%
Umówiony	19	24%
Odmowa	18	23%
Brak odpowiedzi	4	5%
Nieefektywny	1	1%
Suma końcowa	78	100%

3.6. Obserwacja nieuczestnicząca

W celu lepszego rozpoznania specyfiki działania komitetów monitorujących, ich organizacji i jakości prac, przeprowadzono obserwację jawną nieuczestniczącą na posiedzeniach dwóch Komitetów Monitorujących – PO IG i RPO woj. Wielkopolskiego.

Technika obserwacji pozwala uchwycić aspekty przebiegu zdarzeń zjawisk, które – jako oczywiste – umykają innym uczestnikom zdarzenia, zaobserwowania faktów, o których ludzie nie chcą mówić w wywiadach (fakty drażliwe, konfliktowe), stanowi także kontekst do interpretacji informacji z wywiadów.

3.7. Panel ekspertów

Po zebraniu i wstępnej analizie danych, przeprowadzono panel ekspertów celem wypracowania rekomendacji, w szczególności dotyczących optymalnych zasad działania i roli komitetów monitorujących w kolejnej perspektywie finansowej. W panelu udział wzięli przedstawiciele instytucji systemu wdrażania funduszy strukturalnych oraz partnerów społeczno - gospodarczych i jednostek samorządu terytorialnego:

- Agnieszka Kręcisz-Borowiec, IZ PO IG,
- Dorota Bortnowska, IZ PO KL
- Paulina Pietrasik, IZ PO KL,
- Rafał Sukiennik, IZ PO RPW,

³ Podejmowano do 37 prób połączenia.



- Sylwia Laskowska-Bobula, IZ RPO woj. Pomorskiego,
- Beata Płonka, Departament Wdrażania Funduszy UE MRR,
- Agata Wiśniewska-Górczewska, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych,
- Marek Wójcik, Związek Powiatów Polskich.

Efekty dyskusji uwzględniono w ostatecznym brzmieniu rekomendacji.

4. Komitety monitorujące wg regulacji prawnych

4.1. Zadania komitetów monitorujących

Zgodnie z art. 6 Rozporządzenie KE nr 1083/2006⁴, zadaniem komitetu monitorującego oraz instytucji zarządzającej, jest zapewnianie jakości realizacji programu operacyjnego. W procesie monitoringu KM odnosi się do przyjętych wartości wskaźników rzeczowych i finansowych.

Zgodnie z art. 65 ww. rozporządzenia:

„Komitet Monitorujący upewnia się co do skuteczności i jakości realizacji programu operacyjnego, zgodnie z następującymi przepisami:

- a) analizuje i zatwierdza kryteria wyboru finansowanych operacji w terminie sześciu miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego i zatwierdza wszelkie zmiany tych kryteriów zgodnie z potrzebami programowania;
- b) dokonuje okresowego przeglądu postępów na drodze do osiągnięcia konkretnych celów programu operacyjnego na podstawie dokumentów przedkładanych przez instytucję zarządzającą;
- c) analizuje wyniki wdrażania, w szczególności osiągnięcie celów określonych dla każdej osi priorytetowej oraz oceny, o której mowa w art. 48 ust. 3;
- d) analizuje i zatwierdza roczne i końcowe sprawozdania z realizacji, o których mowa w art. 67;
- e) jest informowany o treści rocznego sprawozdania audytowego lub jego części odnoszącej się do danego programu operacyjnego i o wszelkich istotnych uwagach, jakie Komisja może przedstawić po przeanalizowaniu tego sprawozdania lub odnoszących się do tej części sprawozdania;
- f) może występować do instytucji zarządzającej z wnioskiem o przeprowadzanie wszelkiego rodzaju przeglądów lub analizy programu operacyjnego mogących prawdopodobnie przyczynić się do osiągnięcia celów funduszy, o których mowa w art. 3, lub do usprawnienia jego zarządzania programem, w tym zarządzania finansowego;
- g) analizuje i zatwierdza wszelkie wnioski o zmianę treści decyzji Komisji w sprawie wkładu funduszy”.

Zgodnie z art. 60 rozporządzenia, instytucja zarządzająca kieruje pracami komitetu i dostarcza mu dokumentacji umożliwiającej monitorowanie realizacji programu w świetle jego szczegółowych celów. Według wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego⁵, komitetowi przewodniczy przedstawiciel instytucji zarządzającej.

W Wytycznych założono, że komitety mogą realizować dodatkowe zadania, wynikające ze specyfiki danego programu. W szczególności wśród zadań komitetów określonych w

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999

⁵ Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących, MRR/H//3(3)/09/2007, str. 4

wytycznych rozszerzono zakres uprawnień komitetu zapisanych w art. 65 lit. f rozporządzenia. Do zadań komitetów należy więc nie tylko zatwierdzanie propozycji zmian, ale także:

- „przedkładanie instytucji zarządzającej propozycji zmian lub analiz programu operacyjnego ułatwiających realizację celów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności określonych w rozporządzeniu Rady nr 1083/2006 dotyczącym tych funduszy lub służącym usprawnieniu zarządzania programem, w tym zarządzania finansowego (zgodnie z art. 65 lit. f)”.

Podkomitety monitorujące PO KL powołano w każdym województwie dla celów monitorowania komponentu regionalnego Programu (Priorytetów VI-IX). Na podkomitety delegowano część zadań Komitetu Monitorującego PO KL. Zgodnie z zapisami Programu, zadania regionalnych podkomitetów monitorujących PO KL obejmują:

- zatwierdzanie sprawozdań z realizacji Priorytetów;
- rekomendowanie Instytucji Zarządzającej akceptacji Planów działania przygotowanych przez Instytucje Pośredniczące PO KL komponentu regionalnego
- monitorowanie realizacji Priorytetów na poziomie województw.
- zapewnianie komplementarności działań finansowanych z EFS z działaniami finansowanymi w ramach RPO i PPO PW oraz Instrumentami Polityki Rolnej i Rybackiej.

Zgodnie z zapisami dokumentów programowych (programów operacyjnych), dodatkowe zadania komitetów monitorujących obejmują:

- Opiniowanie i wyrażanie zgody na wprowadzenie zmian do Szczegółowego Opisu Priorytetów (PO IiŚ, RPO woj. Lubuskiego oraz woj. Śląskiego, w rzeczywistości jednak zmiany w SzOP, w tym realokacje pomiędzy Działaniami w ramach Priorytetów, we wszystkich programach podlegają akceptacji KM);
- W przypadku PO KL rekomendowanie Instytucji Zarządzającej akceptacji rocznych Planów działania przygotowanych przez Instytucje Pośredniczące;
- Zapewnienie komplementarności, demarkacji i koordynacji w realizacji poszczególnych programów finansowanych ze środków UE. W większości dokumentów zapisy w tym zakresie są ogólne, w dokumentach programowych RPO wskazano KM jako jedno z „narzędzi koordynacji” i zapisano udział członków innych KM w pracach KM RPO, ponadto w niektórych programach wskazano koordynację jako „istotny element prac” KM. Wyróżniają się na tym tle;
 - KM RPO woj. Pomorskiego, co do którego wyraźnie zaznaczono w dokumencie programowym, że jego zadania wykraczają poza te opisane w rozporządzeniu Komisji, jako jedyny KM ma on za zadanie monitorowanie postępów realizacji i ocenę efektywności wszystkich programów współfinansowanych w ramach funduszy strukturalnych, EWT, oraz polityk rolnej i rybackiej, oraz ocenę zgodności tych programów ze strategią rozwoju województwa i realizacji Strategii Lizbońskiej oraz polityk horyzontalnych za pośrednictwem tych programów. Zapisy te sytuują więc KM RPO woj. Pomorskiego jako regionalny komitet koordynacyjny;

- KM RPO woj. Dolnośląskiego, do zadań którego należy omawianie aktywności sieci działającej w ramach Inicjatywy „Regiony na rzecz zmian gospodarczych” (EWT) i omówienie propozycji istotnych dla programu;
- Akceptację planu komunikacji, a także (KM RPO woj. Mazowieckiego) ocenę realizacji informacji i promocji;
- Zapoznanie się z wynikami ewaluacji (KM RPO woj. Dolnośląskiego i Lubuskiego; w pozostałych programach zapisano obowiązek przekazywania wyników ewaluacji przez IZ komitetowi);
- Zatwierdzanie Planu ewaluacji (KM RPO woj. Mazowieckiego, Warmińsko-mazurskiego i Śląskiego);
- Inne zadania w zakresie ewaluacji:
 - Wypracowywanie kryteriów i zakresu analiz i ocen programu (KM RPO woj. Lubuskiego).
 - Rola KM w zakresie ewaluacji została najszerzej zarysowana w dokumencie programowym KM RPO woj. Warmińsko-mazurskiego, oprócz zadań wymienionych powyżej jest to także: *monitorowanie procesu ewaluacji, rekomendowanie obszarów, które powinny zostać poddane ewaluacji.*
 - W żadnym z dokumentów programowych nie zapisano natomiast wprost uczestnictwa członków KM w Grupie Sterującej Ewaluacją.
- Analizowanie projektów pilotażowych (KM PO IG);
- Monitorowanie i weryfikacja wydatkowania środków w ramach instrumentu crossfinancing (RPO woj. Lubelskiego);
- Uzyskiwanie informacji o eksperymentalnych i innowacyjnych rozwiązaniach w zakresie zarządzania programem, których wypróbowywanie przewidziano w zapisach mazowieckiego RPO;
- Nadzór nad realizacją programu – w większości dokumentów takie zadanie nie jest zapisane formalnie, choć jak wynika z badań jakościowych, bywa zadaniem dorozumianym. Zadanie to zostało zapisane dosłownie w KM RPO woj. Wielkopolskiego i Lubuskiego;

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od sekretariatów komitetów monitorujących, do zadań komitetów należy ponadto:

- nadzorowanie zgodności realizowanego wsparcia z polityką równych szans (KM PO KL),
- analizowanie i zatwierdzanie zakresu tematów dla projektów innowacyjnych (KM PO KL),
- powołanie i nadzorowanie funkcjonowania podkomitetów (KM PO KL) – w pozostałych programach istnieje możliwość powołania podkomitetów, ale z niej nie skorzystano;
- monitorowanie sposobu wdrażania rekomendacji z przeprowadzonych ewaluacji (KM RPO woj. Dolnośląskiego, w praktyce zajmuje się tym także KM PO KL).

Ponadto, jak wynika z opracowań dotyczących komitetów monitorujących, komitety realizują dodatkowe zadania poprzez powołane przy nich grupy robocze. Zadania te obejmują:

- rekomendowanie komitetowi propozycji tematów dla projektów innowacyjnych (grupa robocza ds. spraw horyzontalnych przy KM PO KL);
- wsparcie rozwoju kapitału społecznego (grupa robocza „Społeczne Pomorze”) (przy KM RPO woj. pomorskiego).

Zakres zadań komitetów zapisany w dokumentach programowych wyczerpuje zapisy art. 6 Rozporządzenia KE. W porównaniu z rozporządzeniem, w Wytycznych MRR zwiększono możliwości wpływu KM na zmiany w programie (możliwość proponowania zmian). Wytyczne dopuszczają także rozszerzanie katalogu zadań KM zgodnie ze specyfiką poszczególnych programów. Tak też w poszczególnych dokumentach programowych katalog zadań zawarty w rozporządzeniu został uzupełniony przez dodatkowe zadania: wynikające z obszaru interwencji programów (np. dotyczące przedsięwzięć innowacyjnych), lub też takie, które teoretycznie mogą być realizowane przez wszystkie komitety (np. przyjmowanie informacji o wynikach badań ewaluacyjnych), ale tylko w przypadku niektórych formalnie je zapisano. Zadania te zostały zapisane w sposób niejednolity w poszczególnych dokumentach programowych. Dodatkowo, ze względu na istnienie komponentu regionalnego w PO KL, w ramach tego programu wyodrębniono podkomitety monitorujące do których delegowano część zadań KM związanych z monitorowaniem wdrażania programu w regionie.

4.2. Uregulowanie udziału komitetów monitorujących w procesie decyzyjnym

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 Ustawy dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, KM zatwierdza propozycje kryteriów wyboru projektów przygotowane i przekazane przez instytucję zarządzającą programem lub instytucję pośredniczącą. Obydwa akty prawne – rozporządzenie KE i Ustawa – mówią więc o zatwierdzaniu kryteriów, a rozporządzenie KE także o ich analizie, dotyczy to także zmian w kryteriach wyboru projektów. Nie jest natomiast uregulowana możliwość współtworzenia kryteriów przez komitet. Zgodnie z powyższymi uregulowaniami KM jest więc włączany na późnym etapie prac nad kryteriami wyboru projektów i jego zadaniem jest odniesienie się do przedstawionej propozycji. Uregulowania te nie sprzyjają więc znaczącemu wkładowi merytorycznemu KM w treść kryteriów wyboru projektów.

Ani Rozporządzenie KE, ani Ustawa jak też Wytyczne nie wymagają włączenia KM w inne procesy decyzyjne dotyczące wdrażania programów, niż zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów oraz realokacja pomiędzy priorytetami (wniosek o zmianę treści decyzji Komisji dotyczącej wkładu funduszy).

Uregulowania prawne odnoszą się do udziału KM w procesie podejmowania decyzji dotyczących realizacji programu poprzez wpływ na kryteria wyboru projektów oraz wprowadzanie zmian wymagających zmiany treści decyzji Komisji.

Instytucja zarządzająca może włączać komitet monitorujący do pozostałych procesów decyzyjnych, takich jak wprowadzanie zmian niewymagających akceptacji KE czy projektowanie procedur, ale nie jest do tego formalnie zobowiązana. Podobnie nie uregulowano udziału KM w zapewnianiu koordynacji, komplementarności i spójności

wdrażania poszczególnych programów operacyjnych na obszarze kraju lub województw. Zadanie to należy do kompetencji Komitetu Koordynującego NSRO.

Pozostałe zadania KM nie mają charakteru decyzyjnego, obejmują przyjmowanie informacji o stanie realizacji programu (sprawozdawczości, audytu, innych informacji monitoringowych, ewaluacji), przy czym z uprawnienia do zatwierdzania sprawozdań wynika możliwość odrzucenia lub wnioskowania o dodatkowe informacje. Komitet może zwracać się nie tylko o dodatkowe informacje w odniesieniu do przedstawianych mu opracowań, ale także wnioskować o inne, dodatkowe analizy, w tym, jak można domniemywać, może proponować tematykę badań ewaluacyjnych.

4.3. Uprawnienia członków

Uprawnienia członków komitetów wynikają częściowo z zadań samych komitetów. Zagadnienia, które są przedmiotem pracy komitetów, zarówno dokumenty zatwierdzane, jak i tylko omawiane, stanowią przedmiot dyskusji.

Członkowie komitetów mają:

- prawo głosu,
- prawo do dyskusji,
- prawo do zwrotu kosztów dojazdu i noclegu jeżeli obrady odbywają się poza miejscem zamieszkania członka,
- prawo do uczestnictwa w grupach roboczych, o ile takie zostaną powołane,
- prawo do delegowania swoich zastępców na posiedzenia,
- prawo do przedstawiania stanowisk i opinii środowisk, które reprezentują.

Członkowie komitetów mogą:

- zgłaszać:
 - uwagi, opinie i zastrzeżenia oraz propozycje zmian do dokumentów przedłożonych na posiedzenie KM,
 - propozycje uchwał i poprawki do projektów uchwał,
 - poprawki, opinie lub zastrzeżenia do projektów protokołów,
 - propozycje zmiany lub uzupełnienia porządku obrad (na 5-8 dni przed posiedzeniem, zależnie od komitetu),
 - pytania i prośby o informacje,
- konsultować zagadnienia stanowiące przedmiot prac KM i przedstawiać stanowiska i opinie środowisk, które reprezentują z zastrzeżeniem, że nie dotyczy to wszystkich. Informację o takim uprawnieniu otrzymaliśmy od sekretariatu KM PO KL, ale w części programów, w tym dawniej w KM PO KL, obowiązywał zakaz udostępniania materiałów roboczych osobom spoza KM (szczegółowo omówiono tę kwestię w podrozdziale 7.6.2.),
- wnioskować o przeprowadzenie analizy lub ekspertyzy,

- wnioskować o powołanie grupy roboczej lub zespołu roboczego,
- wnioskować o zwołanie posiedzenia KM,
- wnioskować o zastosowanie trybu obiegowego,
- wnioskować o zmianę regulaminu KM,
- w uzasadnionych przypadkach wprowadzać pod obrady sprawy, które nie znajdują się w porządku obrad.

W regulaminach KM nie uregulowano uczestnictwa członków w grupach roboczych powoływanych nie przy Komitecie, lecz przy IZ, takich, jak grupa sterująca ewaluacją.

4.4. Wymagany skład komitetów i członkostwo

Jak wynika z Wytycznych, skład komitetu powinien realizować zasadę partnerstwa, określoną w art. 11 Rozporządzenia KE. Wśród partnerów powinni być zatem uwzględnieni:

- Władze regionalne, lokalne i inne władze publiczne,
- Partnerzy gospodarczy i społeczni,
- „inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie”.

Wymagane jest przy tym szczególne uwzględnienie kwestii ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz potrzeby wspierania równości szans kobiet i mężczyzn, dlatego partnerstwo musi obejmować podmioty społeczne, np. organizacje pozarządowe, zajmujące się:

- ochroną środowiska naturalnego,
- wspieraniem równości szans mężczyzn i kobiet,

a także publiczne podmioty odpowiedzialne w kraju za wspieranie równości szans mężczyzn i kobiet.

W skład komitetów monitorujących **krajowe** programy operacyjne wchodzi:

- Minister lub przedstawiciel ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – jako przewodniczący;

Ze strony rządowej przedstawiciele:

- Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w tym;

- instytucji zarządzającej programem,
- instytucji koordynującej NSRO,
- instytucji do spraw koordynacji strategicznej,
- instytucji certyfikującej,

- innych ministrów właściwych – ze względu na rodzaj działalności objętej programem:

- ministra właściwego do spraw gospodarki – jako instytucja koordynująca proces lizboński w Polsce,

- ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- Prezesa Rady Ministrów

Ze strony samorządowej przedstawiciele;

- Konwentu Marszałków,
- instytucji pośredniczącej,
- organizacji jednostek samorządu terytorialnego ,
- innych przedstawicieli organizacji JST – ze względu na rodzaj działalności objętej programem.

Ze strony partnerów społecznych i gospodarczych, przedstawiciele;

- organizacji pracowników i organizacji pracodawców (co najmniej 3) wyłonionych na podstawie *ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego* (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.),
- organizacji pozarządowych,
- środowiska akademicko – naukowego,
- innych, ze względu na rodzaj działalności objętej programem.

Ponadto w posiedzeniach komitetu monitorującego program krajowy uczestniczą w charakterze **obserwatorów**, bez prawa głosu przedstawiciele;

- instytucji zarządzającej właściwym RPO (po 1 przedstawicielu),
- wojewody,
- Instytucji Audytowej,
- Krajowej Jednostki Oceny,
- Urząd Kontroli Skarbowej,
- Prezesa Najwyższej Izby Kontroli,
- Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych,
- ministra właściwego do spraw pracy i zabezpieczania społecznego, jako odpowiedzialnego za wspieranie równości szans kobiet i mężczyzn,
- pozostałych ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego,
- pozostałych organizacji pracowników i organizacji pracodawców,
- inne osoby, na zaproszenie Przewodniczącego.

A także, z głosem doradczym, przedstawiciele:

- Komisji Europejskiej,
- Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI),
- Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI).

W skład komitetów monitorujących **regionalne** programy operacyjne wchodzi:

- Przewodniczący – przedstawiciel instytucji zarządzającej.

Ze strony samorządowej przedstawiciele;

- instytucji zarządzającej RPO,
- instytucji pośredniczącej PO KL właściwej dla danego województwa,
- powiatów w województwie,
- gmin w województwie,
- innych instytucji ze względu na rodzaj działalności objętej programem.

Ze strony rządowej przedstawiciele;

- wojewody,
- ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego jako instytucji koordynującej RPO,
- ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – jako instytucji koordynującej NSRO,
- ministra właściwego do spraw gospodarki – jako instytucji koordynującej proces lizboński w Polsce,
- instytucji certyfikującej lub instytucji pośredniczącej w certyfikacji.

Ze strony partnerów społecznych i gospodarczych przedstawiciele;

- organizacji pracowników,
- organizacji pracodawców,
- organizacji pozarządowych działających na terenie województwa,
- środowiska akademicko – naukowego z województwa,
- innych niż wymienione ze względu na rodzaj działalności objętej programem.

W posiedzeniach komitetu monitorującego program regionalny uczestniczą w charakterze **obserwatorów**, bez prawa do głosowania, przedstawiciele:

- Ministra Rozwoju Regionalnego jako instytucji do spraw koordynacji strategicznej,
- każdej z ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego,
- Urzędu Kontroli Skarbowej,
- Krajowej Jednostki Oceny,
- Prezesa Najwyższej Izby Kontroli,
- inne osoby, na zaproszenie Przewodniczącego,
- właściwych instytucji zarządzających PO,
- innych ministrów właściwych ze względu na rodzaj działalności objętej programem.

A także, z głosem doradczym, przedstawiciel;

- Komisji Europejskiej,
- Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI),
- Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI).

Zgodnie z art. 36 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶, komitety monitorujące dla programów wdrażanych centralnie powołuje minister pełniący funkcję instytucji zarządzającej programem, a dla programów wdrażanych regionalnie zarząd województwa w drodze uchwały.

W przypadku krajowych programów operacyjnych, kryteria jakie muszą spełniać członkowie komitetów oraz liczbę miejsc przeznaczonych dla członków reprezentujących poszczególne grupy określa Minister Rozwoju Regionalnego w Wytycznych. Minister zwraca się o wskazanie przedstawicieli i ich stałych zastępców do następujących stron:

- strony rządowej,
- Konwentu Marszałków,
- instytucji pośredniczącej,
- Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych,
- organizacji pracowników i organizacji pracodawców,
- Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego i Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich.

Zgodnie z Wytycznymi MRR, w przypadku programów regionalnych, instytucja zarządzająca zwraca się o wskazanie przedstawicieli do:

- strony rządowej,
- strony samorządowej,
- Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego.

Nabór przedstawicieli organizacji pozarządowych do komitetów monitorujących ma charakter konkursowy. Przedstawiciele nie wskazuje żaden podmiot reprezentujących organizacje – kandydaci zgłaszają się sami – dołączając m. in. wniosek z danymi i informacją o organizacji, którą reprezentują oraz swój życiorys. Instytucje zarządzające programami przeprowadzają formalną ocenę zgłoszeń. Kandydatury poprawne formalnie analizuje Rada Działalności Pożytku Publicznego, rekomendując przedstawicieli instytucjom zarządzającym.

Warto tutaj nadmienić, że podobny jest tryb wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych do Podkomitetów Monitorujących PO KL. Fakt, że wyboru członków dokonuje się przy konsultacji z RDPP, ale z pominięciem regionalnych podmiotów zrzeszających organizacje

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

pozarządowe, został krytycznie oceniony przez ewaluatora zasady partnerstwa w PO KL⁷ jako „rozwiązanie przywiązane z Warszawy”. Istniejące rozwiązanie nie sprzyja partycypacji regionalnych środowisk trzeciego sektora.

W ramach programów regionalnych także nabór przedstawicieli środowiska akademicko-naukowego ma charakter konkursowy. Ocenę wniosków przeprowadza instytucja zarządzająca, bez konsultacji ze zewnętrznymi podmiotami.

Tryb naboru innych przedstawicieli strony samorządowej i partnerów społeczno-gospodarczych określają instytucje zarządzające programami.

W przypadku niemożności uczestnictwa w posiedzeniu, członek komitetu monitorującego ma obowiązek powiadomić przewodniczącego o swojej nieobecności oraz przekazać osobie go zastępującej informacje o terminie i miejscu posiedzenia oraz materiały związane z posiedzeniem Komitetu Monitorującego.

Zgodnie z wytycznymi członkostwo w Komitecie Monitorującym wygasa z dniem utraty przez członka komitetu monitorującego funkcji pełnionych w instytucji lub organizacji go zgłaszającej lub w przypadku śmierci członka. Ponadto pozbawienie członkostwa może nastąpić;

- na wniosek własny,
- na wniosek instytucji lub organizacji zgłaszającej swojego przedstawiciela do udziału w pracach KM (w takim przypadku instytucja wskazuje nowego przedstawiciela), w przypadku części komitetów przewidziano rozwiązania dla sytuacji, gdy członek lub jego zastępca nie uczestniczy w posiedzeniach: przewodniczący może wnioskować do instytucji delegującej o pozbawienie członkostwa (PO KL, dolnośląski, śląski i warmińsko-mazurski RPO) lub o wyznaczenie innego przedstawiciela (PO RPW, lubuski i mazowiecki RPO). Takie sankcje są możliwe w przypadku nieuczestniczenia w 2 kolejnych posiedzeniach. W przypadku RPO woj. Dolnośląskiego, Śląskiego oraz Wielkopolskiego usunięcie członka może nastąpić również w przypadku gdy w danym roku kalendarzowym, w którym odbyły się więcej niż 2 posiedzenia, frekwencja członka wyniesie mniej niż 50%. Żadnych sankcji za nieobecność nie wprowadzono w regulaminach KM PO IG, PO IiŚ, PO PT, lubelskiego i pomorskiego RPO.

4.5. Tryb obiegowy

Wniosek o podjęcie decyzji w trybie obiegowym może zgłosić Przewodniczący komitetu, lub odpowiednio liczna grupa członków. Liczebność tej grupy waha się w zależności od komitetu;

- 1/3 liczby członków – KM PO KL, KM PO PT, KM RPO woj. Lubuskiego,
- 1/5 liczby członków – KM RPO woj. Pomorskiego,
- 3 członków – KM PO IG, KM RPO woj. Mazowieckiego, Śląskiego i Wielkopolskiego.

W przypadku KM PO IiŚ, KM PO RPW i KM RPO woj. Warmińsko-mazurskiego nie określono minimalnej liczby członków koniecznej do wnioskowania o podjęcie decyzji w trybie

⁷ Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL; KDU, Warszawa, 2009 r., s. 33.

obiegowym. W KM RPO woj. Dolnośląskiego o tryb obiegowy może wnioskować członek jedynie po uzyskaniu upoważnienia od Przewodniczącego zaś w KM RPO woj. Lubelskiego może to zrobić jedynie Przewodniczący.

Większość komitetów nie precyzuje w swoich regulaminach w jakich przypadkach i jakiego rodzaju sprawy mogą być rozpatrywane w trybie obiegowym. Najczęściej dzieje się to w przypadkach nagłych, wymagających podjęcia pilnego rozstrzygnięcia. Typ dokumentów jakie mogą przedmiotem posiedzeń obiegowych określa się w regulaminach sześciu komitetów.

W KM RPO woj. Dolnośląskiego i Lubelskiego dokumenty te definiuje się w sposób pozytywny. Tryb obiegowy jest stosowany w przypadku:

- zgłoszenia propozycji zmiany dokumentów, które były przedmiotem obrad KM,
- ponownego przedłożenia dokumentów lub propozycji, w odniesieniu do których KM zgłosił uwagi
 - przedłożonych przez IZ i poddanych głosowaniu
 - zwróconych IZ w celu poprawy i poddania kolejnemu głosowaniu.

W Komitecie Monitorującym PO KL, RPO woj. Lubuskiego, Śląskiego i Wielkopolskiego przyjmuje się definicję negatywną. W trybie tym nie można rozpatrywać sprawozdań końcowych i rocznych Programu ani zmiany alokacji środków oraz ich przesunięcia.

Sposób uzgadniania treści uchwalanych dokumentów w trybie obiegowym jest zróżnicowany w poszczególnych komitetach. Jak wynika z badania przeprowadzonego przez OFOP: *W niektórych [komitetach] tylko jeden głos sprzeciwu lub zgłoszona uwaga (przy zachowaniu terminu i formy pisemnej) przeciw zaproponowanej postaci dokumentu będącego przedmiotem głosowania sprawia, że do dokumentu wnosi się poprawki i jest on ponownie przedmiotem głosowania – dotąd, aż nie będzie do niego żadnych uwag. W innych przypadkach dokument może zostać uchwalony w zaproponowanej formie (nie będąc nawet przedmiotem dyskusji), jeśli ilość uwag nie przekroczy wymaganego progu, który wynosi w jednym Komitecie trzy głosy, w innym – aż 25% liczby wszystkich uprawnionych do głosowania⁸.*

Zdaniem autorek raportu, przy tego rodzaju zapisach zachodzi ryzyko, że *w przypadku jednego nierozważnego głosu sprzeciwu może nie dojść do uchwalenia bardzo istotnej i dobrze przygotowanej uchwały, albo też w przypadku osamotnienia reprezentanta, który zgłasza sprzeciw wobec przygotowanego naprędce rozwiązania, jeśli nie dochodzi do debaty i przedstawienia argumentów, rozwiązanie to zostaje przyjęte⁹.* Najważniejszą słabością posiedzeń w trybie obiegowym jest brak możliwości dyskusji pomiędzy członkami komitetu, komunikacja przebiega tylko pomiędzy poszczególnymi członkami zgłaszającymi uwagi, a IZ, która dopiero w dalszej kolejności przesyła uwagi członkom. Podczas posiedzeń w trybie zwykłym każdy z członków może sobie wyrobić opinię na temat jakości proponowanego rozwiązania i zgłaszanych uwag, natomiast w przypadku trybu obiegowego zasadność sprzeciwu mogłaby oceniać tylko IZ, co budziłoby kontrowersje, dlatego jest zrozumiałe, że propozycje nie przyjmowane jednogłośnie są omawiane na kolejnym posiedzeniu.

⁸ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: *Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...), op. cit. s. 80.*

⁹ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: *Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...), op. cit. s. 80.*

Określenie progu, powyżej którego liczba uwag uniemożliwia przyjęcie dokumentu, jest nieuchronnie arbitralne i nie zmieniliby tego przyjęcie jednolitych kryteriów we wszystkich komitetach. Ze względu na ograniczenie możliwości dyskusji, byłoby zasadne, aby w trybie obiegowym nie podejmować decyzji w sprawach budzących dyskusję. Zasada, zgodnie z którą w trybie obiegowym można głosować nad dokumentami, które już były przedmiotem obrad KM, oznacza, że głosuje się nad dokumentami, nad którymi dyskusja już się odbyła, jest więc dostosowana do specyfiki posiedzeń w trybie obiegowym. Dlatego też zasady przyjęte w przypadku dolnośląskiego i lubelskiego RPO oraz, w mniejszym stopniu, ograniczenia wprowadzone w PO KL oraz RPO woj. Lubuskiego, Śląskiego i Wielkopolskiego stanowią cenne zabezpieczenie przed ograniczeniem dyskusji. Natomiast brak uregulowań i ogólne sformułowania umożliwiające stosowanie trybu obiegowego w sprawach „pilnych” lub w dowolnych sprawach, mógłby teoretycznie łatwo zostać wykorzystany przez IZ do uzyskania akceptacji potencjalnie dyskusyjnych propozycji. W większości regulaminów uregulowania trybu obiegowego są ogólne, można więc rozważyć zawężenie możliwości jego stosowania. W szczególności w przypadku zmian w kryteriach wyboru projektów zgłaszanych po raz pierwszy i niepoddanych jeszcze dyskusji na posiedzeniu stosowanie trybu obiegowego może ograniczyć dyskusję, która normalnie zaangażowałaby licznych członków.

4.6. Podsumowanie

Zadania komitetów monitorujących programy operacyjne zostały określone w rozporządzeniu Komisji Europejskiej nr 1083/2006. Komitety monitorujące mają za zadanie zapewnianie jakości programów operacyjnych. W praktyce do zadań komitetów należy:

- zatwierdzanie dokumentów (w tym kryteriów wyboru projektów oraz sprawozdań);
- uzyskiwanie informacji monitoringowych, mogą one też występować o dodatkowe informacje no w formie przeglądów i ekspertyz;
- komitety mogą także proponować zmiany dotyczące programu operacyjnego, w tym dotyczące realokacji.

W dokumentach programowych zapisano zestaw zadań określony w rozporządzeniu, przy czym, zgodnie z Wytycznymi MRR, szerzej sformułowano możliwość proponowania zmian przez komitety. Zestaw ten uzupełniono w poszczególnych programach o dodatkowe zadania wynikające ze specyfiki programu (np. jego innowacyjnego lub regionalnego charakteru), a także o zadania dotyczące monitorowania komplementarności polityki spójności w Polsce.

Za najbardziej znaczące uprawnienie komitetów należy uznać zatwierdzanie kryteriów wyboru finansowanych operacji – w tym zakresie komitety mają potencjalnie znaczący udział w procesie decyzyjnym. Należy jednak zaznaczyć, że projekty dokumentów, w tym kryteriów, przygotowuje instytucja zarządzająca, która odpowiada za zarządzanie programem operacyjnym. Rolą komitetu jest konsultowanie kryteriów, z możliwością ich zmiany, a nie współtworzenie na równi z IZ.

Członkowie komitetów monitorujących i ich zastępcy mają uprawnienia wynikające z zadań komitetu, takie jak prawo głosu, udziału w dyskusji, zgłaszania propozycji i poprawek, w tym dotyczących treści dokumentów oraz porządku obrad, prawo do wnioskowania o informacje na temat realizacji programu, a także prawo do uczestnictwa w pracach grup roboczych, o ile takie zostaną powołane i zgodnie z regulaminem grupy roboczej. Obserwatorzy mają prawo

uczestnictwa w dyskusji bez prawa do głosowania. W większości programów członkowie, a w części także zastępcy, mają prawo do refundacji kosztów dojazdu na posiedzenie i niezbędnego noclegu.

Zgodnie z art. 11 Rozporządzenia skład komitetów powinien realizować zasadę partnerstwa poprzez reprezentację „władz regionalnych, lokalnych i innych władz publicznych, partnerów społeczno-gospodarczych i innych odpowiednich podmiotów (w tym działających na rzecz ochrony środowiska naturalnego oraz równości szans kobiet i mężczyzn)”. Rozporządzenie nie narzuca obowiązku uczestnictwa władz centralnych. Na gruncie polskim, zgodnie z wytycznymi MRR, założono reprezentację trzech stron: władz państwowych, władz samorządowych (regionalnych i lokalnych) oraz partnerów społeczno-gospodarczych (w tym przedstawicieli pracowników, pracodawców, organizacji pozarządowych) i innych odpowiednich podmiotów. W zamierzeniu każda ze stron powinna stanowić 1/3 składu komitetu.

5. Zakres prac komitetów w praktyce

5.1. Rola komitetów w opinii osób zaangażowanych w ich pracę

Rola komitetów monitorujących stanowi przedmiot dyskusji, i choć jest ściśle zdefiniowana w rozporządzeniu Komisji, bywa różnie rozumiana tak na poziomie dokumentów programowych, jak i w praktyce poprzez aktorów zaangażowanych w działanie komitetów.

Warto tutaj przytoczyć zaskakująco szerokie definicje zadań KM, zapisane w „słownikach terminów” do RPO woj. Wielkopolskiego i Lubuskiego. Zgodnie z Wielkopolskim RPO, komitet monitorujący, to

Podmiot powoływany przez instytucję zarządzającą w celu opiniowania i konsultowania wyboru projektów kwalifikujących się do wsparcia z Funduszy Strukturalnych, a także dla celów oceny i nadzorowania danego programu. Jego zadaniem jest zapobieżenie jednostronnym ocenom, wypracowanie kryteriów i sposobu oceny programu, częstotliwości i zakresu analiz cząstkowych i końcowych.

Podobna definicja znajduje się w RPO woj. Lubuskiego:

Komitet Monitorujący - Podmiot powoływany wspólnie przez KE oraz kraj beneficjenta dla celów oceny i nadzorowania danego programu. Jego zadaniem jest zapobieżenie jednostronnym ocenom, wypracowanie kryteriów i sposobu oceny programu, częstotliwości i zakresu analiz cząstkowych i końcowych.

Definicje te zawierają pojęcie nadzoru, sugerują więc szerszą rolę KM, niż wyznaczona w pozostałych dokumentach, odwołują się też do obiektywności zapewnianej dzięki partnerstwu, ponadto wskazuje kluczową rolę KM w określaniu tematyki analiz (jak można domniemywać – ewaluacji) dotyczących programu. Zarazem tylko w KM RPO woj. Wielkopolskiego uwzględniono w definicji w praktyce najbardziej znaczące uprawnienie KM – zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów.

Powyższe definicje mieszczą się w słownikach, służą więc wspomoczeniu zrozumienia, poprzez krótki opis, czym jest KM w realizacji programu, natomiast nie wyznaczają zadań komitetów, które to zadania opisano zgodnie z rozporządzeniem Komisji na wcześniejszych stronach dokumentów programowych. Przepuszczalnie definicje te są próbą ujęcia zadań KM „własnymi słowami”. Warto tutaj zauważyć, jak intuicyjna interpretacja roli KM wykracza poza formalną rolę komitetu. Podczas gdy zakres zadań komitetów opisany w rozporządzeniu Komisji nie wyklucza, lecz raczej sugeruje nadzór (społeczny) KM nad realizacją programu, w sensie dosłownym w przepisach nie przewidziano dla komitetów uprawnień nadzorczych nad całością realizacji programu.

Intuicja, że komitety monitorujące mogłyby mieć większą rolę w podejmowaniu decyzji o sposobach wsparcia i kształcie wdrażania programów oraz zakresie analiz, a także większe formalne uprawnienia nadzorcze, pojawia się nie tylko w tym miejscu. Taka możliwość została zawarta także w pytaniach badawczych sformułowanych w ramach niniejszej ewaluacji. Istnieje więc swoiste napięcie pomiędzy minimalnym i ściśle określonym zakresem zadań komitetów opisanym w aktach prawnych, rolą poszczególnych komitetów rozumianą jako ich wkład w realizację programu odzwierciedlony w protokołach z posiedzeń, oraz oczekiwaniami

poszczególnych aktorów, co do roli komitetów. Napięcie to jest widoczne w wypowiedziach uczestników badań jakościowych.

Uczestnicy badania jakościowego pytani o to, po co są komitety, a także w spontanicznych wypowiedziach, wymieniali zadania KM określone w rozporządzeniu KE, przede wszystkim zatwierdzanie kryteriów, a także sprawozdań i innych informacji o postępach w realizacji programu. Także respondenci badania ilościowego jako „inne” zadania wymieniali przede wszystkim te wymienione w rozporządzeniu. W przekonaniu osób zaangażowanych w prace KM, rola komitetów nie ogranicza się jednak do ściśle wyznaczonych zadań. W badaniu zebrano wiele wypowiedzi o roli, jaką pełni lub jaką mógłby pełnić komitet. Okazało się, że rola komitetów nie jest ściśle zdefiniowana i budzi kontrowersje.

Aby wyjść poza opisane zadania, a dowiedzieć się, czym dla zainteresowanych jest komitet, zadano pytanie o rolę komitetu opisywaną tak, jak mówili o niej spontanicznie respondenci badania jakościowego.

Najczęściej wskazywano funkcję związaną ze ściśle pojętym monitoringiem: ocenę postępów programu. Jak się jednak okazuje, w dalszej kolejności do najważniejszych badani zaliczyli funkcję konsultacyjną oraz – wskazując na ważność realizacji zasady partnerstwa – uspołecznienie procesu podejmowania decyzji dotyczących programu.

Tabela 6. Rola Komitetu w systemie realizacji programu (N=248 i N-33)

	Osoby ze składu KM	Pracownicy IZ	Ogółem
Ocena postępów Programu	84%	82%	84%
Konsultowanie zagadnień związanych realizacją Programu	81%	76%	80%
Opiniowanie rozwiązań proponowanych przez Instytucję Zarządzającą	76%	73%	76%
Uspołecznienie procesu podejmowania decyzji dotyczących Programu	72%	73%	72%
Proponowanie rozwiązań w zakresie realizacji Programu	68%	76%	69%
Nadzór nad realizacją Programu	65%	79%	66%
Pomoc dla Instytucji Zarządzającej	56%	46%	55%
Dostarczanie zainteresowanym środowiskom informacji o Programie	49%	42%	48%
Pełnienie roli forum dyskusji beneficjentów z Instytucją Zarządzającą	43%	27%	41%
Wyznaczanie kierunków realizacji Programu	41%	42%	41%
Zatwierdzanie decyzji podjętych przez Instytucję Zarządzającą	36%	36%	36%
W praktyce KM nie pełni istotnej roli w systemie realizacji Programu	11%	9%	11%
Inna	4%	9%	4%

Wszystkie możliwe odpowiedzi, z wyjątkiem opinii o braku znaczącej roli KM, zostały wskazane przez nie mniej niż 1/3 respondentów, co świadczy o tym, że zdaniem badanych komitety pełnią różnorodną rolę, w tym konsultacyjną, a także, choć zdaniem mniejszej części badanych, nadzorczą i strategiczną.

Osoby zaangażowane w komitety monitorujące poszczególne programy operacyjne nie różniły się pod względem przekonań co do roli komitetów, z wyjątkiem dwóch odpowiedzi: osoby ze

składu KM PO IiŚ i KM RPO woj. Dolnośląskiego były istotnie rzadziej od pozostałych respondentów, a ze składu KM PO PT istotnie częściej przekonane, że na rolę komitetu składa się opiniowanie rozwiązań proponowanych przez IZ. Osoby ze składu KM PO KL i KM PO RPW były istotnie rzadziej, a w KM RPO woj. Mazowieckiego i Warmińsko-mazurskiego – istotnie częściej niż pozostali respondenci przekonani – że na rolę KM składa się pełnienie roli forum dyskusji beneficjentów z instytucją zarządzającą. Wskazywanie tej ostatniej roli może sugerować, że w tych programach są bardziej znaczące problemy we wdrażaniu projektów.

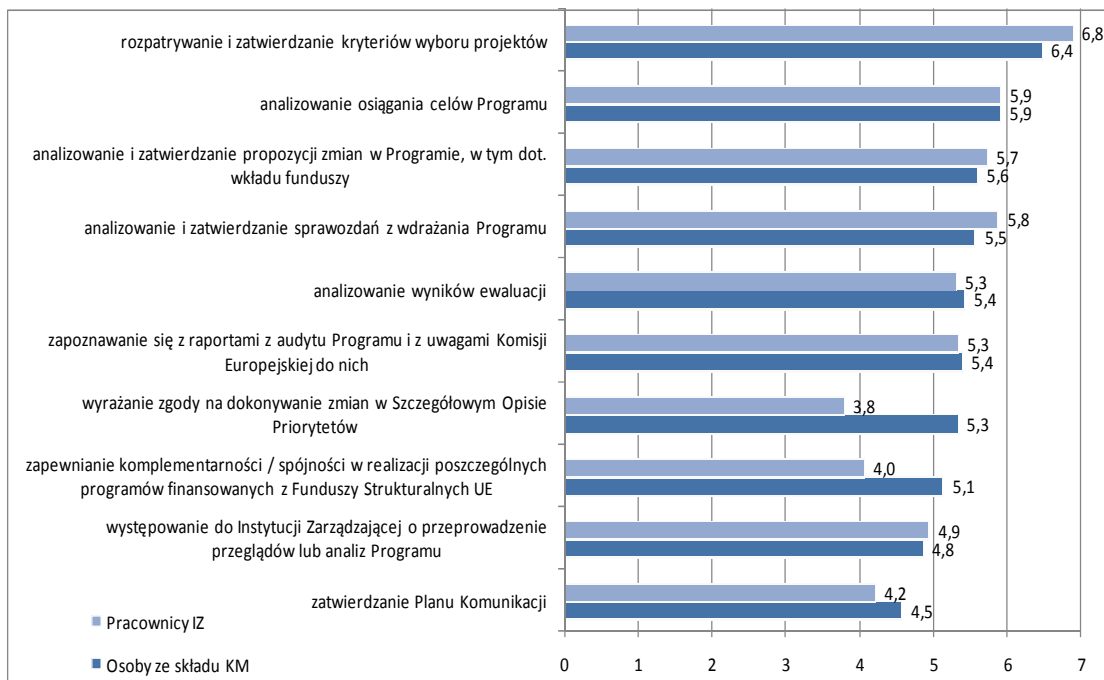
Partnerzy społeczno-gospodarczy najczęściej wskazywali jako rolę komitetu konsultowanie zagadnień związanych z realizacją programu, ocenę jego postępów oraz opiniowanie rozwiązań. To samo pytanie zadano liderom organizacji reprezentujących partnerów społeczno-gospodarczych (lub osobom przez nich wskazanym). Ich opinie były zbliżone, także najczęściej mówili o roli konsultacyjnej, ale relatywnie częściej wymieniali rolę nadzorczą.

Tabela 7. Rola komitetu monitorującego w opinii partnerów społeczno-gospodarczych (N=81 i N=36)

	Przedstawiciele partnerów (CAWI)	Liderzy (CATI, liczebności)
Konsultowanie zagadnień związanych realizacją Programu	82%	17
Ocena postępów Programu	80%	5
Opiniowanie rozwiązań proponowanych przez Instytucję Zarządzającą	74%	7
Uspołecznienie procesu podejmowania decyzji dotyczących Programu	72%	6
Proponowanie rozwiązań w zakresie realizacji Programu	65%	6
Nadzór nad realizacją Programu	64%	11
Pomoc dla Instytucji Zarządzającej	57%	4
Dostarczanie zainteresowanym środowiskom informacji o Programie	54%	4
Pełnienie roli forum dyskusji beneficjentów z Instytucją Zarządzającą	46%	6
Wyznaczanie kierunków realizacji Programu	43%	4
Zatwierdzanie decyzji podjętych przez Instytucję Zarządzającą	38%	4
W praktyce KM nie pełni istotnej roli w systemie realizacji programu	19%	4
Inna	3%	0

Badanych zapytano także o rolę komitetu rozumianą jako realizację przypisanych im zadań. Odpowiedzi udzielano oceniając zadania na skali od 1 do 7 gdzie 1 oznacza „mało ważne”, a 7 - bardzo ważne”. Wszystkie zadania zostały ocenione przeciętnie jako bardzo ważne lub raczej ważne – dla żadnego z nich średnia ocenia nie znajduje się poniżej środka skali. Zdaniem respondentów najważniejszym z zadań komitetu jest rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów – zostało ono uznane za wyraźnie ważniejsze od pozostałych.

Wykres 1. Ocena ważności zadań komitetów monitorujących (Osoby ze składu KM; N=244, pracownicy IZ, N=33)



*Brak danych dla 1 respondenta

Pozostałe zadania, z wyjątkiem proponowania przeglądów oraz zatwierdzania Planów Komunikacji uznanych za najmniej ważne, zostały ocenione jako podobnie ważne. Tylko co do jednego z zadań opinia pracowników IZ była inna niż osób ze składu komitetów – pracownicy nie zaliczali do ważnych zadań KM wyrażania zgody na wprowadzenie zmian w Szczegółowym Opisie Priorytetów. Rzeczywiście, chociaż w praktyce komitety monitorujące zatwierdzają takie zmiany, to zadanie nie wynika z rozporządzenia 1080. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie zadania komitetów monitorujących są uważane przez osoby zaangażowane w ich pracę za raczej – i podobnie – ważne.

W dyskusji o możliwej roli komitetów wyłaniają się skrajne wyobrażenia, z jednej strony – komitet jako ciało realizujące ściśle i wyłącznie zadania wyznaczone w katalogu rozporządzenia KE, z drugiej – komitet o uprawnieniach zbliżonych do rady nadzorczej. W tych dwóch przypadkach komitet pozostawałby w zupełnie innej relacji do instytucji zarządzającej. W przypadku znaczącej, strategicznej i decyzyjnej roli komitetu, może się pojawić obawa o wchodzenie w kompetencje instytucji zarządzającej. Wypowiedzi na ten temat świadczą o tym, że jakkolwiek rola KM została opisana w aktach prawnych, to w praktyce budzi ona wątpliwości, w szczególności nie zdefiniowano relacji pomiędzy KM a IZ. Duża swoboda pozostawiona w tej kwestii stwarza możliwości kształtowania współpracy, a pod warunkiem zainteresowania zarówno IZ, jak i członków komitetu, nadania komitetowi znaczącej roli. Z drugiej strony owa niejasność stwarza pole ewentualnego konfliktu o władzę. Zwiększanie roli komitetu bywa postrzegane jako równoznaczne z oddawaniem części władzy przez IZ, choć, jak zauważa jeden z przedstawicieli IZ, uspołecznienie procesu podejmowania decyzji przynosi swoje korzyści instytucji zarządzającej. W sytuacji gdy np. kryteria wyboru projektów spotykają się z krytyką, instytucja zarządzająca może argumentować, że nie podjęła decyzji o ich kształcie arbitralnie, lecz dała możliwość udziału w ich wypracowywaniu zainteresowanym aktorom (w tym realizującym program) na forum komitetu.

kryteria i dobór projektów jest niezwykle dyskusyjnym problemem szczególnie, kiedy idzie o naprawę duże pieniądze. I wybór projektów prędej, czy później spotyka się z zarzutem subiektywizmu i tutaj przyjęcie tych kryteriów, wybór tych kryteriów, decyzja Komitetu Monitorującego (...) pozwala w pewien sposób potwierdzić, że tak naprawdę wszyscy mieli udział w doborze tych kryteriów, że tak naprawdę każdy miał prawo weta i przedyskutowania jeszcze raz sposobu doboru. Tak, że jest to w pewien sposób podział odpowiedzialności za taki a nie inny kształt programu, ale też i prawo do kierunkowania jego¹⁰. Jest to raczej poczucie podzielenia odpowiedzialności, jako że pomimo uspołecznienia procesu podejmowania decyzji, zgodnie z art. 60 rozporządzenia KE za zarządzanie i realizację programu odpowiada instytucja zarządzająca, a nie komitet monitorujący.

Jak wynika z badania jakościowego, pogląd, że rola komitetu jest równoznaczna z tym, co zapisano w aktach prawnych reprezentują, co nie dziwi, przede wszystkim instytucje zarządzające, jakkolwiek nie wszystkie.

Proszę nie patrzeć na Komitet Monitorujący jako ciało mędrców, które może decydować o wszystkim. Tego nie ma - ani w rozporządzeniach Komisyjnych ani statutach itd. To jest ciało o trzech ściśle określonych zadaniach: kryteria, sprawozdania roczne, zmiana programu. On może proponować inne rzeczy [...] ale decyduje naprawdę o tych trzech (...). Jak cały czas przychodzi do pytań związanych z komitetem monitorującym, to patrzy się na niego jako na ciało, które ma rządzić programem operacyjnym. Nie. On ma ściśle określone zadania¹¹.

Jeden z dyrektorów IZ otwarcie wyraża niechęć do dzielenia się władzą – komitet jawi się tutaj jako ciało ingerujące w politykę władz:

Po to jest taka konstrukcja programu i wybrane władze regionalne, by świadomie kreować politykę rozwoju na swoim terenie. (...) to jest wybór świadomych władz województwa, które zostały wybrane w wyborach. Teraz przenoszenie tego w większym stopniu na komitet monitorujący, czyli na ciało zewnętrzne, przenoszenie władztwa, może nam trochę rozmyć odpowiedzialność za realizację tego programu. Ja bym tego nie chciał. (...) abyśmy nie zrobili z komitetu monitorującego drugiej instytucji zarządzającej (...) nie o to chodzi by poziom decyzyjności się za bardzo przesunął w stronę komitetu Monitorującego, uważam, że to nie będzie dobre¹².

Po stronie instytucji zarządzających otwartością na konsultatywny styl zarządzania wyróżnia się IZ PO KL – dzielenie się władzą jest tutaj oceniane pozytywnie, zarazem rozmówca zauważa, że postawa charakterystyczna dla respondenta cytowanego powyżej jest bardziej popularna:

To jest na początek ciężkie do zrozumienia ze strony decydentów politycznych, że jest jakiś komitet monitorujący, który ma podjąć decyzję – zupełnie z boku, poza strukturami.

Komitet jest oczywiście wpisany w strukturę realizacji programu, można więc przypuszczać, że chodzi tutaj o podejmowanie decyzji przez inne gremium, niż reprezentujące administrację publiczną.

Pojawiły się też inne wypowiedzi definiujące rolę komitetu bardzo szeroko, z uwzględnieniem

¹⁰ Wywiad 3, IZ

¹¹ Wywiad 8, IZ

¹² Wywiad 6, IZ

uprawnień decyzyjnych, w tym idąca najdalej ze strony jednej z IZ:

moim zdaniem funkcja Komitetu Monitorującego jest bardzo ważna i troszeczkę niedoceniona (...) mógłby mieć w miarę podobną funkcję, jak Rada Nadzorcza w firmie, czy na przykład Walne Zgromadzenie, bo tak naprawdę to jest jedyne ciało, które (...) głośnie decyduje najważniejsze¹³.

Badani zwracali uwagę, że komitety służą realizacji **zasady partnerstwa**, chociaż praktycznie nie używali tego pojęcia. Rolą komitetu jest zdaniem części badanych umożliwienie wpływu partnerów społecznych, aktorów spoza administracji publicznej na program, przy czym wpływ ten miałby bardzo konkretny charakter, dotyczyłby m. in. podziału środków oraz innych decyzji. A zatem oznaczałoby to oddawanie pewnej części władzy – istnienie komitetów wymusza uspołecznienie zarządzania programem. O takiej roli KM mówili reprezentanci partnerów społecznych, ale także, co warto odnotować, instytucji zarządzających:

jest taka jakby chęć uspołecznienia wydawania wielkich pieniędzy przez Unię Europejską (...) by pewne decyzje były nie podejmowane tylko przez urzędników, tylko konsultowane z szerszym gronem (...) lekcja pewnej demokracji dla rządu¹⁴.

mieć po części wpływ na sposób wydawania tych pieniędzy¹⁵

by realnie a nie tylko fasadowo inne środowiska niż szeroko rozumiane władze (...) miały wpływ na to, jak jest realizowany program¹⁶.

Tego samego zdania są przedstawiciele niektórych instytucji zarządzających:

Komitet jest takim ciałem, które powoduje, że to nabiera pozaurzędniczego wymiaru¹⁷.

Komitet zapewnia spojrzenie na program z innego punktu widzenia, z drugiej strony stołu¹⁸.

Każdy głos, taki z zewnątrz trzeźwy, jest nam niezbędny niemalże do życia. Administracja pewnych rzeczy nie dostrzega¹⁹.

Otwarcie dyskusji o programie w gronie zainteresowanych partnerów, w tym beneficjentów oraz organizacji społecznych, z jednej strony może służyć społecznemu nadzorowi nad programem, z drugiej daje możliwość poznania innych punktów widzenia i skorzystania z wiedzy i doświadczenia członków.

Członkowie, w tym partnerzy społeczni i przedstawiciele środowisk beneficjentów, nie są obecni w Komitecie tylko po to, aby służyć radą i dyskutować. W wypowiedziach uczestników badania jakościowego powtarza się przekonanie, że rolą komitetu jest monitoring rozumiany jako **nadzorowanie** instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczących, kontrola realizacji programu. W ten sposób definiują rolę komitetu zarówno partnerzy społeczno-gospodarczy, jak i niektóre instytucje zarządzające:

¹³ Wywiad 4, IZ

¹⁴ Wywiad 24, NGO

¹⁵ Wywiad 12, NGO

¹⁶ Wywiad 1, OFOP.

¹⁷ Wywiad 18, IZ.

¹⁸ Wywiad 15, IZ

¹⁹ Wywiad 4, IZ

*jest jednym z najważniejszych, jeśli nie najważniejszym, gremium, którego zadaniem jest nadzorowanie realizacji programu (...)*²⁰

*jest taką instytucją demokratyczną, która pozwala na pewną społeczną kontrolę nad funkcjonowaniem programu operacyjnego*²¹.

*by monitorować to, co się dzieje z funduszami europejskimi*²²

*powinien (...) czuwać nad poprawnością wdrażania programu, reagować, gdy dzieją się jakieś nieprawidłowości*²³.

Jeden z dyrektorów jest zdania, że *to jest takie ciało, które patrzy na ręce instytucji zarządzającej*²⁴. Zaznacza jednak: *jest dużo instytucji, które patrzą nam na ręce, więc chyba nie ma wielkiej wartości dodanej*²⁵.

Jeszcze mniej przekonany o takiej roli KM jest dyrektor IZ innego programu (w przypadku którego ze strony członka pojawiła się opinia o fasadowej roli komitetu):

- patrzy władzy na ręce, administracji na ręce?

*- Znaczy ja (...) nie nazwałabym tego zadania komitetu aż tak mocno. Wydaje mi się, że nadzór społeczny jest realizowany bardzo dobrze przez społeczeństwo i bez Komitetu Monitorującego*²⁶.

Sam fakt, że komitet przyjmuje informacje o realizacji programu, w połączeniu z przekonaniem o randze tego gremium, oddziałuje na jakość pracy instytucji zarządzającej i instytucjach pośredniczących, które liczą się z jego opinią. Można nawet mówić o pewnym nacisku, który sprzyja jakości realizacji programu.

*może wyrazić opinię krytyczną, chociaż byśmy nie chcieli i w związku z tym na pewno mobilizuje*²⁷.

*ma taką funkcję jednak dyscyplinującą i zmuszającą podmioty odpowiedzialne za realizowanie jakiegoś działania do tego, żeby wykonywać to działanie jak najlepiej*²⁸

*kiedy jest analiza, że ten region wydaje trochę wolniej, ten - szybciej - wtedy Instytucje Pośredniczące jakoś się tłumaczą, mówiąc, że już teraz ruszą*²⁹

Wypowiedzi przedstawicieli IZ pozwalają zauważyć, że są sprawy sporne pomiędzy instytucją zarządzającą a pośredniczącymi i że IZ bywają niezadowolone z jakości pracy IP, po części podzielając zarzuty beneficjentów. Tego rodzaju spory znajdują odzwierciedlenie na

²⁰ Wywiad 31, IZ

²¹ Wywiad 24, Związek pracodawców

²² Wywiad 12, IZ

²³ Wywiad 17, IZ

²⁴ Wywiad 27, IZ

²⁵ Wywiad 27, IZ

²⁶ Wywiad 3, IZ

²⁷ Wywiad 18, IZ

²⁸ Wywiad 23, związek JST

²⁹ Wywiad 2, NGO

posiedzeniach komitetu – wówczas komitet pełni dla IZ dodatkową rolę – wzmocnienia wpływu na instytucje pośredniczące:

świadomość instytucji pośredniczących, że działania poddawane są dyskusji na Komitecie Monitorującym pozwala nam, jako instytucji zarządzającej na przeprowadzenie pewnego rodzaju takiego rozłożenia, nie koncentrowania tylko i wyłącznie na instytucji zarządzającej jakichś negatywnych emocji, (...) sprzyja takiej większej samodyscyplinie przez instytucje³⁰.

ze strony naszych IP (...) oczekiwanie jest takie, że przyjdzie się ze świstkiem papieru naprędce wyprodukowanym i oczekuje się, że ktoś to bez zastanowienia „klepnie” (...) moim zdaniem ma to funkcję dyscyplinującą na instytucje³¹.

Możliwości wpływu komitetów są uzależnione od wiedzy członków, a więc od tego, na ile szczegółowe informacje dostarcza im instytucja zarządzająca. W tym kontekście uprawnienie komitetu do przyjmowania informacji o stanie realizacji programu oraz zatwierdzanie sprawozdań okazuje się istotne, mimo, że są to zagadnienia budzące mniejsze zainteresowanie członków, niż np. rozdysponowanie alokacji.

Niektóre instytucje zarządzające oczekują, że komitet będzie służył radą i **wsparciem merytorycznym**, w razie potrzeby wyrazi także krytykę. Wsparcie to może mieć charakter konsultacji: *wymiany pewnych myśli, doświadczeń*, lub także, chociaż o tej drugiej możliwości badani mówią rzadziej, wypracowywania konkretnych rozwiązań np. w grupach roboczych. Dyskusje merytoryczną, a także zdobywanie przez członków komitetu wiedzy o obszarach interwencji i istotnych ekspertyzach, ceni się w KM PO KL. Przedstawiciel IZ PO KL szczególnie mocno podkreśla, że komitet powinien pełnić taką rolę.

ciało (...) które powinno mieć też orientację w szerszym... Staramy się pokazać kompleks: (...) jakie są w ogóle rekomendacje dla całego sektora – nie tylko w kontekście POKL. (...) to zaczyna funkcjonować w taki sposób w jaki powinno, bo jeśli ktoś proponuje by coś przedyskutować merytorycznego.

Według uczestników badania komitet stanowi reprezentację zainteresowanych środowisk, a w konsekwencji pełni rolę **platformy komunikacji i wymiany informacji o programie**, szczególnie dyskusji z **beneficjentami**. Przepływ informacji następuje w dwie strony: z jednej strony komitet ma zapewniać przekazywanie otoczeniu społecznemu, za pośrednictwem partnerów, informacji o stanie realizacji programu, co wiąże się ze społecznym „nadzorem” nad realizacją programu, z drugiej – rolą komitetu jest, zdaniem części badanych umożliwienie wyrażenia potrzeb, dotarcia z informacją zwrotną ze strony beneficjentów lub potencjalnych beneficjentów i innych zainteresowanych do instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczących.

można skonfrontować z jednej strony to spojrzenie instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie i system instytucjonalny, a z drugiej ci, którzy aplikują o środki (...). To są dwa bardzo skrajne, różne spojrzenia³².

członkowie mogą zadawać pytania, albo sygnalizować problemy, które do nich dochodzą. Tak naprawdę jest urząd, i poza urzędem trudno jest znaleźć takie miejsce, w którym można

³⁰ Wywiad 3, IZ

³¹ Wywiad 32, IZ

³² Wywiad 9, IP

powiedzieć, że coś im się nie podoba, a komitet, to jest dobre pole do dyskusji o pewnych rzeczach³³.

służy głównie informowaniu różnych kręgów społecznych i różnych organizacji o funkcjonowaniu regionalnego programu i wysłuchiwanie są również sugestie oraz rozwiewane wątpliwości³⁴.

My jakby jesteśmy tym przekąźnikiem do wewnątrz i na zewnątrz pewnych informacji³⁵.

Komitet okazuje się dla beneficjentów skuteczniejszym niż inne sposobem zgłaszania problemów i powodowania interwencji instytucji zarządzającej:

Do naszych członków komitetu zgłaszają się beneficjenci, którzy zgłaszają, że ta instytucja oceniała jego wniosek o płatność przez 3 miesiące i jest to też dla nas przyczynek, by przyjrzeć się działaniu tej instytucji³⁶.

Członkostwo w komitecie, dzięki dostępowi do wiedzy, daje uprzywilejowaną pozycję beneficjentowi:

jeśli członek jest przygotowany bardziej niż inni, może wcześniej uzyskać jakieś wymierne informacje, lepiej przygotować jakieś dokumenty³⁷.

Z komitetu, jako kanału komunikacji, szczególnie z potencjalnymi beneficjentami, korzystają także instytucje zarządzające:

Komitet przede wszystkim jest dobrym punktem, w którym można przedstawić niektóre, taką dobrą tubą informacyjną³⁸.

czasami apelujemy za pośrednictwem członków Komitetu do beneficjentów, żeby się jakoś wzięli do pracy³⁹.

Chociaż przedstawiciel innej IZ był zdania, że to nie jest dobry pomysł:

Mamy sieć informacyjną funduszy (...) Trudno z Komitetu jakby uczynić, z racji jego zadań ustawowych, narzędzie promocyjne, bo ma trochę inny charakter, bo monitorują, zatwierdzą, kontrolują⁴⁰.

Jak wynika z badania ilościowego, rola komitetu jako forum dyskusji z beneficjentami jest najbardziej kontrowersyjna. Podczas gdy większość odpowiedzi na pytanie o rolę komitetu była wskazywana podobnie często, niezależnie od tego, jakiego typu instytucję reprezentował respondent (zróznicowania nie były istotne statystycznie), to dwie możliwe funkcje były wskazywane z różną częstością zależnie od typu reprezentowanej instytucji. Jedną z nich jest odpowiedź, że komitet stanowi forum dyskusji beneficjentów z IZ. Tego zdania było aż 75% przedstawicieli samorządu terytorialnego spoza IZ i IP (nieznacznie częściej w programach

³³ Wywiad 12, NGO

³⁴ Wywiad 24, Związek pracodawców

³⁵ Wywiad 21, Związek zawodowy

³⁶ Wywiad 31, IZ

³⁷ Wywiad 4

³⁸ Wywiad 3, IZ

³⁹ Wywiad 27, IZ

⁴⁰ Wywiad 18, IZ

regionalnych, ale różnica jest nieistotna statystycznie). Natomiast tę odpowiedź wskazało jedynie 27% przedstawicieli IZ i IP oraz 29% przedstawicieli innych instytucji państwowych. Te wyniki świadczą o różnicy oczekiwań co do roli komitetu: tylko jedna strona chciałaby, aby było to miejsce do komunikowania problemów beneficjentów, podczas gdy instytucje systemu realizacji są dużo mniej przekonane o tym, że komitet powinien być miejscem na taką dyskusję.

Natomiast odpowiedzią wskazywaną istotnie rzadziej przez przedstawicieli innych instytucji państwowych (spoza IZ i IP, w tym przedstawicieli ministerstw z departamentów innych niż IZ i IP, KPRM, wojewody, UKS, NIK), niż przez pozostałych respondentów, było „dostarczanie zainteresowanym środowiskom informacji o programie”. Sugeruje to, że ten partner przywiązuje mniejszą wagę do udostępniania zainteresowanym (w tym spoza administracji) wiedzy o realizacji programu za pośrednictwem komitetu monitorującego.

Komitety mogą stanowić także **forum debaty nad politykami** realizowanymi w ramach programu i ukierunkowaniem wsparcia. Taka dyskusja może dotyczyć poziomu strategicznego, celów i dostosowywania do nich działań, jakkolwiek w praktyce wydaje się to raczej postulat:

Komitet monitorujący jest ciałem, które ma w jakiś sposób wyznaczać kierunek⁴¹

co chcemy osiągnąć i dlaczego to a nie coś innego - gdzie kierować wsparcie⁴²

Komitet stanowi też forum **dyskusji o realizacji programu**.

przedstawiamy (...) w formie informacji poddawanej pod dyskusję członków komitetu (...) co może ich zdaniem wpływać na poprawianie funkcjonowania⁴³.

Natomiast tylko jeden z dyrektorów definiuje KM wyraźnie jak organ decyzyjny, w którym dyskusja jest powiązana z decyzjami.

platformą dyskusji i podejmowania decyzji (...) ciało podejmujące decyzje⁴⁴.

Do podstawowych zadań komitetów należy zdaniem badanych m. in. monitorowanie rozumiane jako **analiza** przebiegu i postępów w realizacji programu i rekomendowanie ewentualnych zmian.

Wśród zadań komitetów monitorujących znajduje się możliwość zgłaszania **zmian w programie**. Zmiany te mogą być dwójakiego rodzaju. W wąskim znaczeniu, zgodnie z uprawnieniem zapisanym w rozporządzeniu KE, komitety mogą zgłaszać propozycje zmian w dokumencie programowym, do zatwierdzenia których ma prawo Komisja Europejska. Tego rodzaju zmiany stanowią rzadkość.

Komitet monitorujący zatwierdza natomiast zmiany w szeroko pojętym programie (realizacji programu), w tym zmiany w Szczegółowym Opisie Priorytetów oraz procedurach przeprowadzania konkursów. Rolą komitetu jest tutaj dostosowywanie programu, reagowanie na sytuacje, których nie można było przewidzieć i bieżące ulepszanie programu. Rola ta obejmuje;

⁴¹ Wywiad 6, IZ

⁴² Wywiad 1, OFOP.

⁴³ Wywiad 6, IZ

⁴⁴ Wywiad 32, IZ

- Zapewnianie adekwatności programu – dostosowanie do zmieniającej się sytuacji np. gospodarczej,
- Zapewnianie sprawności programu – zmiana rozwiązań, które się nie sprawdziły i usuwanie przeszkód we wdrażaniu programu. Zmiany te dotyczą Szczegółowego Opisu Priorytetów oraz kryteriów wyboru projektów.

*w drugiej fazie poprawia się to, co powinno być poprawione, bo trochę inaczej się potoczyła sytuacja. Do tego służy właśnie komitet monitorujący. [IZ i IP] mówią że tak, jak im się wydawało, że będziemy priorytet wdrażać, to się nie da, bo w praktyce przeszkody są takie, że trzeba zmienić pewne rzeczy w opisie priorytetu albo w kryteriach doboru projektów (...)*⁴⁵.

Przedstawiciele niektórych IZ podkreślają, że poznanie innych punktów widzenia i wkład partnerów są im potrzebne:

*Powiedzmy sobie szczerze. Nikt nie jest nieomylny, administracja tym bardziej*⁴⁶.

*jest to ciało społeczne, które reprezentując jednostki samorządu terytorialnego i stronę rządową, partnerów społeczno gospodarczych (...) ma możliwość nie tylko wglądu ale także wpływania na to, w jaki sposób program jest realizowany, czy jest realizowany prawidłowo. Czyli ingerencja opinii społecznej w tok realizacji i zarządzania programem – chyba najbardziej istotna*⁴⁷.

Wprowadzane zmiany, usprawnienia i dostosowania, mogą być proponowane przez instytucję zarządzającą. W takim przypadku komitet ocenia i odnosi się do propozycji IZ, jak to ujął jeden z dyrektorów, jest *recenzentem* działań IZ. Z drugiej strony, komitet może zdaniem badanych wychodzić z inicjatywą.

*w PO KL służy (...) racjonalizowaniu tego co proponuje instytucja*⁴⁸.

*opiniowanie i rekomendowanie najważniejszych zmian i propozycji, dotyczących programu operacyjnego czyli dokumentu nadrzędnego i (...) uszczegółowienia programu*⁴⁹

*szukanie dziury w całym ale jednocześnie proponowanie, rekomendowanie pewnych rozwiązań*⁵⁰.

W praktyce komitety rzadziej korzystają z tej drugiej możliwości.

Zatwierdzając dokumenty komitet może **legitymizować** część decyzji instytucji zarządzającej. Pozytywna opinia o proponowanym rozwiązaniu jest odbierana jako pozytywna ocena pracy IZ:

*dla nas jest to pewna legitymacja, że te pomysły IZ-etki idą w odpowiednim kierunku*⁵¹.

udziela absolutorium tak jakby, instytucji zarządzającej (...) jest to właśnie taka akceptacja dla propozycji instytucji zarządzającej. Instytucja zarządzająca wie i czuje, że (...) każda ważna

⁴⁵ Wywiad 11, NGO

⁴⁶ Wywiad 4, IZ.

⁴⁷ Wywiad 15, IZ.

⁴⁸ Wywiad 10, NGO

⁴⁹ Wywiad 15, IZ

⁵⁰ Wywiad 11, NGO.

⁵¹ Wywiad 18, IZ

decyzja podjęta przez tą instytucję wymaga jej nie wiem legitymizacji⁵².

Niestety zasada partnerstwa, a w konsekwencji możliwość wpływu komitetów na program, jest realizowana w niejednakowym stopniu w poszczególnych komitetach. Pozytywnie wyróżnia się tutaj np. KM PO KL. Istnieje ryzyko inaczej rozumianej „legitymizacji” decyzji IZ – gdy komitet zostanie sprowadzony do **roli fasadowej** – zatwierdzania propozycji bez wkładu w treść decyzji. Literalnie interpretowane zapisy rozporządzenia nie zapewniają znaczącej roli KM. Pojawiają się nawet opinie, że formalne uprawnienia są mało znaczące.

ta rola Komitetu nie jest aż taka, żebyśmy się tu musieli zabijać, takie mam wrażenie, że to taka ciutką fasada do całego tego procesu⁵³.

W tym samym programie dyrektor IZ nie jest przekonany o przydatności wkładu komitetu w wyznaczaniu kierunków działania, podkreśla raczej rolę legitymizacyjną:

(...) czy ustalania pewnych, właśnie pozostaje pytanie, czy ustalania pewnych kierunków. Dla potwierdzania pewnych działań i kierunków.

Potwierdzania?

Tak. Potwierdzania⁵⁴.

W praktyce rola KM bywa kształtowana różnie w różnych programach, a znaczący wpływ ma na to instytucja zarządzająca. W ten sposób szczególnie w jednym z RPO komitet nabrał fasadowego charakteru:

w PO KL to jest żywe ciało (...) W RPO mam odczucie, że bardziej dzieje się to na zasadzie, że to marszałek, zarząd, urząd marszałkowski zrobi jak będzie chciał, a Komitet służy tylko do zatwierdzania decyzji⁵⁵.

Warto zauważyć, że powyższe wypowiedzi dotyczą tych komitetów, w których, jak zwracają uwagę cytowani respondenci, członkowie nie są zachęceni do dyskusji, znajdują się raczej pod presją, aby przegłosować decyzje potrzebne dla wdrażania programu.

Tylko jeden z uczestników badania jakościowego spontanicznie powiedział, że rolą KM jest m. in. zapewnianie **komplementarności** – w tym przypadku wewnątrz programu, pomiędzy różnego typu przedsięwzięciami: *Komitet monitorujący jest od tego, między innymi, by takie rzeczy, które są wspólne, wyłapać⁵⁶.*

Największe znaczenie dla rzeczywistej roli komitetu monitorującego ma wyobrażenie o jego roli i oczekiwania ze strony instytucji zarządzającej. W badaniu przeprowadzonym przez Instytut Sobieskiego stwierdzono, że przedstawiciele IZ:

Na pytanie o to, czy w ogóle takie ciało jak KM jest potrzebne, odpowiadali np.: że „na pewno nie szkodzi”. Wielość opinii, spojrzenie z zewnątrz, jest korzystna dla IZ, ale sam komitet – w ich opinii – ma raczej im pomagać, a nie utrudniać pracę kontrolując działania urzędników.

⁵² Wywiad 4, IZ

⁵³ Wywiad 24, NGO

⁵⁴ Wywiad 3, IZ

⁵⁵ Wywiad 10, NGO

⁵⁶ Wywiad 11, NGO

Udział w posiedzeniach KM jest dla nich „interesujący” lub „pouczający”, nie mówią jednak nic o zastosowaniu tej wiedzy w praktyce⁵⁷.

Wyniki naszego badania nie pozwalają sformułować na tyle radykalnego stwierdzenia. Można jednak zauważyć, że nie wszystkie IZ są przekonane o dużej przydatności komitetu ani zainteresowane prowadzeniem dyskusji.

Dla niektórych instytucji zarządzających znacząca rola KM, możliwość wpływu na decyzje, oznacza kłopot – ingerencję w pracę IZ, co może przeszkodzić sprawności realizacji. W przypadku bardziej autorytarnego podejścia do zarządzania programem, liczy się sprawność wdrażania, do czego, w opinii zarządzającego, wystarczające kompetencje mają instytucje systemu realizacji. W takiej perspektywie demokratyzacja procesu zarządzania, a szczególnie debata np. o celach czy jakości, stanowiłaby ingerencję obniżającą sprawność procesu realizacji programu.

Z wypowiedzi dwóch osób uczestniczących w posiedzeniach KM PO IiŚ można odnieść wrażenie, że taki jest stosunek do komitetu instytucji zarządzającej tym programem:

komitet jest trochę kwiatkiem przy kożuchu⁵⁸.

taką analizę średnioterminową, oni to być może robią na rzecz Komisji Europejskiej, tylko Komitet nie jest w tej chwili traktowany jako coś ważnego i często zapominają o nas⁵⁹

W 2010 roku sprawność realizacji i niechęć do dyskusji wydaje się szczególnie ważna dla IZ, jako że większego znaczenia nabrał nieformalny, ale przypuszczalnie obecnie jeden z najważniejszych celów wszystkich instytucji zarządzających: sprawne i szybkie wydatkowanie. Problem sporu o rolę komitetu został sformułowany przez dyrektora jednej IZ RPO:

Uważam cały czas, że ktoś chce widzieć w Komitecie Monitorującym super ciało. Nie może być. Raz – nie ma takiej kompetencji, dwa – w przeciwieństwie do krajów innych, my musimy bardzo szybko te pieniądze wydawać, szczególnie teraz, jak mamy wyścig szczurów w postaci KRW – Krajowej Rezerwy Wykonania. Liczy się efektywność i to ile się pieniędzy wyda⁶⁰.

Pomimo, że wszystkie IZ ubiegają się o krajową rezerwę wykonania, nie przeszkadza to niektórym dyrektorom prezentować zupełnie inny stosunek do komitetu i podejmować dyskusje o jakości programu, są to jednak rzadkie przypadki.

Szczególnie wyróżnia się tutaj: KM PO KL, otwarta na dyskusję wydaje się też IZ RPO woj. Lubelskiego i Pomorskiego. W tych programach komitet jest traktowany jako gremium o kompetencjach stanowiących znaczące wsparcie dla IZ, a IZ jest wyraźnie zainteresowana opiniami komitetu.

⁵⁷ Ewa Kapilewicz, Anna Kierzkowska-Tokarska: Reguły i praktyka realizacji zasady partnerstwa przez KM RPO. [w:] Dostęp do informacji oraz Systemy Wyboru Projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Praca zbiorowa pod redakcją Małgorzaty Brennek, Instytut Sobieskiego, Warszawa, Marzec 2009

⁵⁸ Wywiad 11, NGO

⁵⁹ Wywiad 24, NGO

⁶⁰ Wywiad 8, IZ

5.2. Praktyczny udział komitetów w procesie decyzyjnym

Możliwości wpływu poszczególnych komitetów na decyzje podejmowane w ramach programu są w praktyce zróżnicowane, co wiąże się ściśle ze stosunkiem instytucji zarządzającej do komitetu, z rolą, jaką IZ przypisuje komitetowi, z chęcią korzystania z wkładu komitetu. O otwartości na wkład ze strony KM może świadczyć to, na jakim etapie prac są konsultowane dokumenty. Autorzy badania OFOP sygnalizują tutaj problemy:

Zdarzały się skargi, że komitet jest instytucją fasadową, brakuje realnego wpływu, zwłaszcza jeżeli długa lista uwag nie jest przyjmowana, ponieważ IZ (lub IP, IP2 w przypadku PKM PO KL) ma już gotową koncepcję albo do zaopiniowania na posiedzenie komitetu trafiają już zatwierdzone de facto dokumenty. Często zdarza się, że komitetowi są przedstawiane dokumenty, które już są w końcowym stadium powstawania, bądź nawet zatwierdzone, stąd próba ich zmiany jest traktowana jako atak na IZ (IP). Zdaniem naszych respondentów urzędnicy bardzo często są nastawieni defensywnie do zgłaszanych uwag⁶¹.

Ponieważ komitety mają największy wpływ na program poprzez zatwierdzanie kryteriów, to ich rola jest największa na początku realizacji programu.

komitety są aktywne na samym początku (...) później komitet ma mniej wpływu (...) są informowani i sprawozdania o tym, co się dzieje oraz, ewentualnie, jakieś pojedyncze zmiany kryterium⁶².

Gdy zostały przyjęte dokumenty programowe; zostało już tylko upgrade'owanie tych dokumentów do poziomu takiego, który wynika z ewaluacji⁶³.

5.3. Realizacja zadań określonych w przepisach

Zagadnieniem, którym komitety monitorujące zajmowały się najczęściej były kryteria wyboru finansowanych operacji. Ta kwestia była omawiana na 100 posiedzeniach (tj. dotychczasowych 80% posiedzeń) komitetów, w tym na 86 kryteria poddano głosowaniu. Kolejne często omawiane zagadnienia, to sprawozdania z realizacji programu oraz informacje o stanie realizacji.

Komitety monitorujące zajmują się także często zatwierdzaniem planów komunikacji programu, realizacją projektów indywidualnych / kluczowych, a także wynikami ewaluacji i innych badań.

Częstość, z jaką przedmiotem pracy komitetu staje się przyjęcie sprawozdania z realizacji programu lub planu komunikacji, jest wyznaczana przez obowiązujące terminy w tym zakresie. Warto natomiast zauważyć, że kryteria wyboru projektów nie zostały ostatecznie ustalone na początku wdrażania programów, lecz były one, i są nadal zmieniane przez cały okres realizacji programów.

Na blisko 1/5 posiedzeń komitety zajmowały się szczegółowymi zagadnieniami z zakresu wdrażania programów, w tym stanem realizacji projektów indywidualnych i systemowych i

⁶¹ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: *Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...); op. cit., s. 77.*

⁶² Wywiad 12, IZ

⁶³ Wywiad 11, NGO

kwestią naboru wniosków (np. procedur konkursowych). Podobnie często na posiedzeniach prezentowano wyniki ewaluacji i innych badań.

Tabela 8. Częstość omawiania poszczególnych typów zagadnień na posiedzeniach KM (N=125 posiedzeń)

Zagadnienia należące do zadań KM	Liczba posiedzeń	%
przyjęcie kryteriów lub zmian w kryteriach (1 omawiane i głosowane, 2 tylko omawiane), w PO KL też Plany Działania	100	80%
zatwierdzenie sprawozdania okresowego lub rocznego	57	46%
prezentacja stanu wdrażania / postępu w realizacji programu	47	38%
zasady działania KM, regulamin, uprawnienia KM, uwagi na temat współpracy IZ z komitetem	37	30%
informacja o realizacji innych programów operacyjnych, komplementarność z innymi programami	25	20%
plan komunikacji	24	19%
stan przygotowania lub realizacji projektów kluczowych / indywidualnych / systemowych	23	18%
nabór wniosków: konkursy, preselekcja, procedura odwoławcza, (np. kwestie inne niż kryteria wyboru projektów)	21	17%
prezentacja wyników badania, ekspertyzy, ewaluacji	21	17%
zmiany w programie	19	15%
plan ewaluacji	19	15%
powołanie grupy roboczej lub tematycznej, albo rozszerzenie/zmiana jej zadań	9	7%
realokacja (przeniesienie środków finansowych) pomiędzy działaniami w ramach priorytetu	7	6%
propozycja przeprowadzenia badania, przeglądu, analizy, ekspertyzy lub ewaluacji	6	5%
uwagi na temat organizacji pracy KM, sposobu przygotowania i prowadzenia spotkań, jakości materiałów	5	4%
zasady wdrażania (realizacji) programu, inne niż nabór wniosków, np. wydatkowania, płatności, kontroli, wytyczne, krajowa rezerwa wykonania	3	2%
kwestie horyzontalne - równość szans, zrównoważony rozwój	3	2%
prezentacja innego sprawozdania (np. z realizacji procedury odwoławczej)	2	2%
prezentacja sprawozdania audytowego	1	1%

Wśród innych zagadnień omawianych na posiedzeniach znalazły się m. in.: omówienie i dyskusje wokół problemów we wdrażaniu programów, prezentacje dotyczące takich kwestii, jak pomoc publiczna, ocena oddziaływania na środowisko czy ekonomia społeczna.

W dyskusji dotyczącej kryteriów wyboru projektów pojawiały się wypowiedzi o potrzebie zapewnienia komplementarności z innymi programami. Natomiast rzadko były przedstawiane

informacje o stanie wdrażania innych programów i realizacji strategii niezależnych od danego programu.

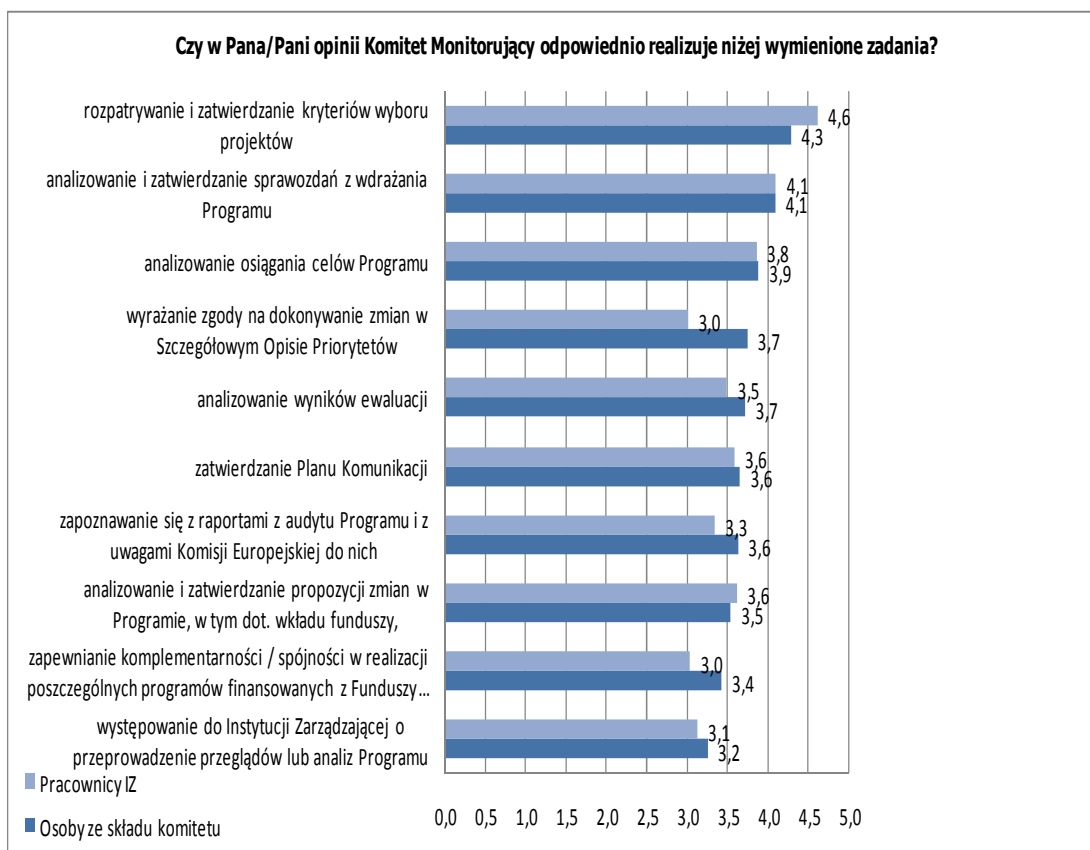
Tylko w pojedynczych przypadkach poświęcano na posiedzeniach uwagę kwestiom horyzontalnym, oraz zgłaszano propozycje przeprowadzenia badania, analizy czy przeglądu lub zajmowano się innymi sprawozdaniami niż te z realizacji programu.

Respondenci badania ilościowego zostali poproszeni o odpowiedź na pytanie o ocenę, czy komitet odpowiednio realizuje poszczególne zadania. Odpowiedzi udzielano na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie nie”, a 5 – „zdecydowanie tak”.

Najwyżej oceniono prace dotyczące kryteriów wyboru projektów. Dobrze jest oceniane także monitorowanie postępów w realizacji programu (tak zatwierdzanie sprawozdań, jak i analizowanie osiągania celów programu). Realizacja poszczególnych zadań przez komitety jest oceniana przeciętnie – większość średnich ocen sytuuje się blisko środka skali (3), przy czym lepiej jest oceniana realizacja zadań uznawanych za ważniejsze.

Warto zauważyć, że oceny są zgodne z częstością, z jaką komitety zajmowały się poszczególnymi zagadnieniami. Oznacza to prawdopodobnie, że respondenci wybierali środkową odpowiedź w odniesieniu do zadań wykonywanych rzadziej, które z tego względu trudniej ocenić.

Wykres 2. Czy w Pana/Pani opinii Komitet Monitorujący odpowiednio realizuje niżej wymienione zadania?



Nie zaskakuje fakt, że pracownicy instytucji zarządzających są bardziej krytyczni wobec komitetów od osób, które oceniały własną pracę. Oceny te nie są jednak znacznie niższe. Poza wyrażaniem zgody na zmiany w SzOP (co jest w pewnym sensie zadaniem dodatkowym), pracownicy IZ są bardziej krytyczni w odniesieniu do przyjmowania przez KM raportów z ewaluacji, audytu oraz zapewniania komplementarności i inicjatywy w zakresie przeglądu programu. Co ciekawe, osoby wchodzące w skład komitetów są bardziej krytyczne co do swojej pracy, jeżeli chodzi o zatwierdzanie kryteriów.

5.4. Wkład w treść dokumentów

Aby ocenić skuteczność udziału członków w pracy komitetów, przeanalizowano protokoły z posiedzeń w celu ustalenia, jaka część zgłaszanych propozycji i wniosków jest uwzględniana, a jeżeli są odrzucane, to z jakiej przyczyny.

Łącznie na przeanalizowanych posiedzeniach zgłoszono 1261 propozycji zmian, wniosków itp. (przy czym uwzględniono tutaj tylko konkretne propozycje zmian i rozwiązań, a nie wszystkie wypowiedzi w dyskusji), w tym 19% zostało zgłoszonych pisemnie przed posiedzeniem, a pozostałe podczas trwania posiedzenia. Średnia liczba zgłoszonych uwag na pojedynczym posiedzeniu wynosi 10, ale jest ona zawyżona poprzez fakt że na jednym posiedzeniu zgłoszono 200 uwag (w tym 198 pisemnie), dlatego też przeciętną liczbę uwag zgłaszanych na pojedynczym posiedzeniu lepiej oddaje mediana, która wynosi 5 – tj. na 50% posiedzeń zgłoszono nie więcej niż 5 propozycji zmian i rozwiązań.

Tabela 9. Liczba propozycji zgłaszanych na posiedzeniach (N=125 posiedzeń)

Łączna liczba zgłoszonych zmian, propozycji, uwag, wniosków, uchwał i in.	% posiedzeń
0	16%
1 – 10	59%
11 – 20	13%
21 – 69	11%
70 - 200	1%
Ogółem	100%

Potencjalnie największy wpływ na program może mieć ten komitet, którego członkowie zgłaszają najwięcej propozycji zmian, rozwiązań, uchwał itp. oraz w którym propozycje najczęściej są przyjmowane. W analizie ilościowej nie można ocenić wagi zgłoszonych propozycji, ich jakości ani też jakości rozwiązań (np. możliwe, że więcej propozycji zgłaszano tam, gdzie początkowy projekt przygotowany przez IZ lub IP był niskiej jakości). Z tym zastrzeżeniem, wyróżnia się wśród komitetów KM RPO woj. Wielkopolskiego (w którym jednorazowo zgłoszono dużo uwag), ponadto wśród programów krajowych KM PO KL, a także KM PO IiŚ, KM PO IG, a wśród programów regionalnych KM RPO woj. Pomorskiego, Mazowieckiego i Dolnośląskiego. Te same komitety miały relatywnie największy wkład w kształtowanie programu, mierzony liczbą przyjętych uwag przyjętych na tym samym posiedzeniu, ale z zastrzeżeniem nieproporcjonalnie mniejszego wpływu w KM RPO woj. Pomorskiego RPO, co wynika z przełożenia dyskusji na kolejne posiedzenie.

Tabela 10. Liczba propozycji zgłoszonych i przyjętych w głosowaniu w poszczególnych programach

Program	Zgłoszonych	Przyjętych w głosowaniu
RPO woj. Wielkopolskiego	251	219
PO KL	228	78
PO IiŚ	160	82
RPO woj. Pomorskiego	103	11
RPO woj. Dolnośląskiego	93	31
RPO woj. Mazowieckiego	92	60
PO IG	83	38
RPO woj. Lubuskiego	64	41
RPO woj. Lubelskiego	57	25
RPO woj. Śląskiego	53	18
PO RPW	32	18
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	24	8
PO PT	21	20
Ogółem	1261	649

Spośród zgłoszonych uwag 51% zostało przyjętych w formie głosowania, a 2% - w formie zobowiązania ze strony instytucji zarządzającej. Skuteczność działań członków komitetów monitorujących wydaje się więc znacząca, jako że ponad połowa ich uwag jest uwzględniana. W odniesieniu do 16% uwag podjęto decyzje o przełożeniu dyskusji na kolejne posiedzenie, ale zaledwie co do 4 uwag odnotowano w protokołach, że były one zgłaszane na poprzednim posiedzeniu, należy więc zakładać, że wrócono do dyskusji na temat danej uwagi, jeżeli została ona zgłoszona ponownie.

W 3% ogółu przypadków zgłaszający przyjął wyjaśnienia i wycofał uwagę, a zaledwie 3% wszystkich uwag zostało odrzuconych w głosowaniu. Okazuje się więc, że gdy dana uwaga jest poddana pod głosowanie, bardzo rzadko zostaje uznana przez większość członków za bezzasadną. Spośród ogółu propozycji 4% nie zostało uwzględnionych z powodów, które jasno określono (w tym: ponieważ IZ obstawała przy swoim zdaniu, z powodu nieobecności danej osoby, przekazania uwag do właściwego adresata lub do dalszej pracy). Natomiast co do 20% ogółu propozycji brakuje informacji w protokołach o tym, czy zostały w jakikolwiek sposób uwzględnione, lub czy się do nich odniesiono.

Większość uwag poddanych pod głosowanie jest przyjmowana. Zarazem przewodniczący, reprezentujący instytucję zarządzającą, ma pewne możliwości decydowania o poddaniu propozycji pod głosowanie albo o przełożeniu dyskusji na kolejne posiedzenie. Oczywiście, instytucja zarządzająca nie ma tutaj zupełnej swobody, jako że muszą zostać przegłosowane co najmniej uwagi do tych dokumentów, które są zatwierdzane przez komitet monitorujący. Można więc przypuszczać, że wpływ komitetu na sposób realizacji programu w obszarach, w których komitet nie ma jednoznacznych uprawnień decyzyjnych, jest tylko informowany i stanowi forum dyskusji, jest bardzo mocno zależny od tego, na ile instytucja zarządzająca jest otwarta na przyjmowanie uwag ze strony komitetu. Potwierdzają to wypowiedzi uczestników badań jakościowych.

W programach krajowych większość propozycji była przyjmowana w drodze głosowania na tym samym posiedzeniu KM PO PT (wszystkie uwagi z wyjątkiem jednej wycofanej przez pytającego) oraz KM PO RPW (56% uwag) i KM PO IiŚ (51%), a w programach regionalnych – w przypadku KM RPO woj. Wielkopolskiego, Mazowieckiego i Lubuskiego. Wysoki wynik województwa Wielkopolskiego jest ukształtowany przez przyjęcie jednorazowo 198 uwag.

Warto jednak zauważyć, że znaczny odsetek uwag przyjętych w głosowaniu odnosi się do relatywnie niewielkiej liczby zgłoszonych uwag w przypadku KM PO PT, KM PO RPW i KM RPO woj. Lubuskiego. Odsetek nie jest więc wystarczającym wskaźnikiem wpływu komitetu, jeżeli dotyczy komitetów mniej aktywnych. Można raczej zakładać, że propozycje dotyczyły obszarów, w których uwagi najczęściej są zgłaszane i muszą być poddane głosowaniu, w szczególności kryteriów. Szczególnie KM RPO woj. Warmińsko-mazurskiego zgłaszał niewiele uwag, co wskazuje na jego bardzo mały wpływ na program.

Przekładanie decyzji na kolejne posiedzenie komitetu to częsta praktyka w KM RPO woj. Pomorskiego i Śląskiego. Nie oznacza to jednoznacznie negatywnej oceny (można przypuszczać, że decyzje są przekładane po to, aby dać członkom możliwość zastanowienia się, sprawdzenia niezbadanych danych, wypracowania kompromisu itp.).

Przypadki braku informacji o uwzględnieniu propozycji mogą oznaczać ich zignorowanie, niedoskonałości prowadzenia spotkania, gdy propozycja „umknęła” w dyskusji, lub też nieprecyzyjną redakcją protokołu – szczególnie w przypadku KM PO KL znaczna część protokołów była nieprecyzyjna. Takie przypadki nie zdarzają się wcale na posiedzeniach KM PO PT, a bardzo rzadko na posiedzeniach KM RPO woj. Wielkopolskiego i Pomorskiego. Są one natomiast najczęstsze na posiedzeniach KM RPO woj. Śląskiego i Warmińsko-mazurskiego oraz KM PO IG, a umiarkowanie częste w KM RPO woj. Lubelskiego i KM PO IiŚ.

Tabela 11. Uwzględnianie propozycji członków komitetu w poszczególnych programach (uporządkowanie wg częstości przyjęcia uwag w głosowaniu)

	Łącznie propozycji	Uwzględnione		Nieuwzględnione						Ogółem
		Przyjęte w formie głosowania	Przyjęte w formie deklaracji / zobowiązania przez IZ / IP	Do dyskusji na kolejnym posiedzeniu lub w trybie obiegowym	Wyjaśnienia usatysfakcjonowały pytających	Wygrała alternatywna propozycja / odrzucone w głosowaniu	IZ / IP obstawiała przy swoim zdaniu	Nieuwzględnione bez powodu, zignorowane / brak informacji w protokole	Nieuwzględnione z innych - podanych - powodów	
PO PT	21	95%	0%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	100%
RPO woj. Wielkopolskiego	251	87%	0%	2%	0%	1%	0%	8%	0%	100%
RPO woj.	92	65%	3%	0%	1%	0%	1%	12%	17%	100%

Mazowieckiego										%
RPO woj. Lubuskiego	64	64%	0%	2%	13%	2%	0%	19%	2%	100%
PO RPW	32	56%	9%	6%	0%	0%	0%	22%	6%	100%
PO IiŚ	160	51%	0%	14%	3%	3%	2%	27%	0%	100%
PO IG	83	46%	0%	11%	1%	0%	0%	42%	0%	100%
RPO woj. Lubelskiego	57	44%	0%	16%	0%	2%	0%	28%	11%	100%
PO KL	228	34%	8%	17%	7%	7%	2%	20%	5%	100%
RPO woj. Śląskiego	53	34%	6%	4%	2%	8%	0%	47%	0%	100%
RPO woj. Dolnośląskiego	93	33%	1%	40%	2%	1%	2%	20%	0%	100%
RPO Warmia i Mazury	24	33%	0%	13%	0%	8%	0%	46%	0%	100%
RPO woj. Pomorskiego	103	11%	0%	72%	1%	4%	0%	10%	3%	100%
PO PT	21	95%	0%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	100%

5.5. Analiza i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów

Na podstawie wypowiedzi uczestników badania jakościowego, zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów jawi się jako najważniejsze ze szczegółowych zadań komitetów oraz jako ta część programu, na którą komitety mają największy wpływ.

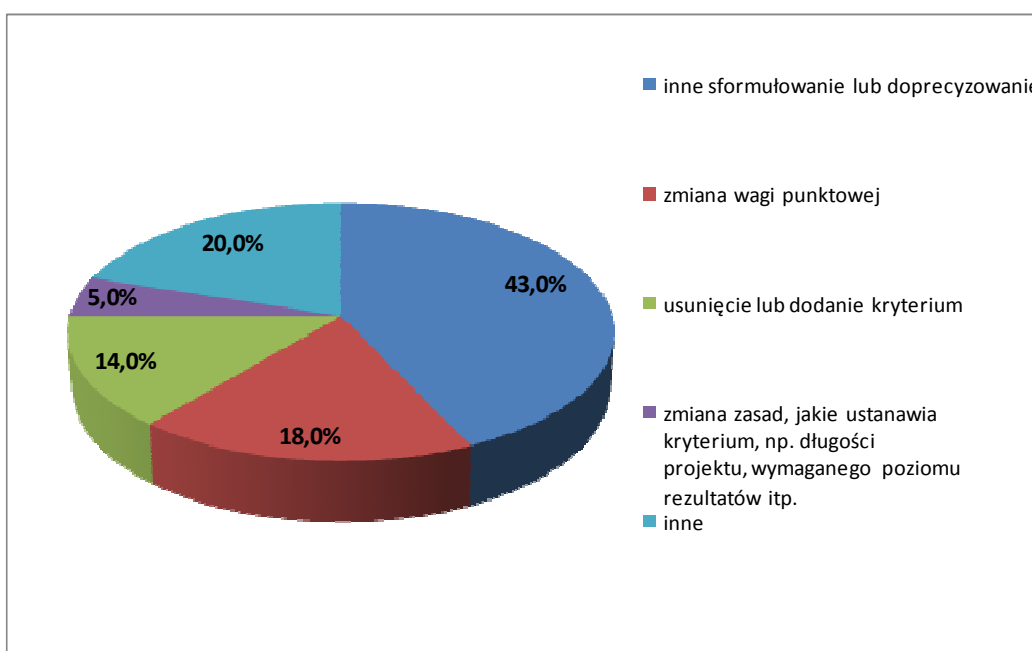
Kryteria wyboru finansowanych operacji to zagadnienie, którym komitety zajmowały się dotychczas najczęściej – omawiano je na 100 z analizowanych 125 posiedzeń. Kryteria były omawiane na wszystkich posiedzeniach KM PO IG oraz KM RPO Lubelskiego, Lubuskiego i Śląskiego oraz na ponad 70% posiedzeń KM PO IiŚ, KM PO KL, KM RPO woj. Dolnośląskiego, Pomorskiego, Warmińsko-mazurskiego i Wielkopolskiego.

W odniesieniu do 51 posiedzeń można było ustalić liczbę kryteriów poddanych głosowaniu. Na tej podstawie obliczono wartość wskaźnika udziału komitetów w podejmowaniu decyzji dotyczących kryteriów wyboru projektów definiowanego jako liczba zmian w kryteriach wyboru projektu, zgłoszonych przez członków komitetu monitorującego i zaakceptowana przez komitet monitorujący w stosunku do wszystkich kryteriów poddanych głosowaniu. Należy tutaj zaznaczyć, że *członków komitetu monitorującego* zdefiniowano na potrzeby niniejszego wskaźnika jako osoby spoza instytucji zarządzających i pośredniczących. Takie podejście wynika stąd, że członkiem komitetu może być przedstawiciel instytucji, która sama zaproponowała zmiany w kryteriach i przedłożyła je pod obrady komitetu. Tego rodzaju zmiany nie świadczą o wkładzie komitetu w jakość kryteriów, ponieważ teoretycznie instytucje mogłyby wprowadzić takie same zmiany bez udziału komitetu. Uwzględniano natomiast propozycje zmian zgłaszane podczas posiedzenia (lub ewentualnie pisemnie przed posiedzeniem) w stosunku do pierwotnej, lub w przypadku zmian kryteriów, nowej propozycji przedstawianej przez IZ lub IP.

Łącznie na analizowanych posiedzeniach poddano pod głosowanie 469 kryteriów, w tym na jednym z posiedzeń 200 kryteriów, a na pozostałych nie więcej niż 22 kryteria. Przypadek tego jednego posiedzenia zniekształca wartość wskaźnika dla komitetów ogółem, dlatego został on wyłączony z analizy.

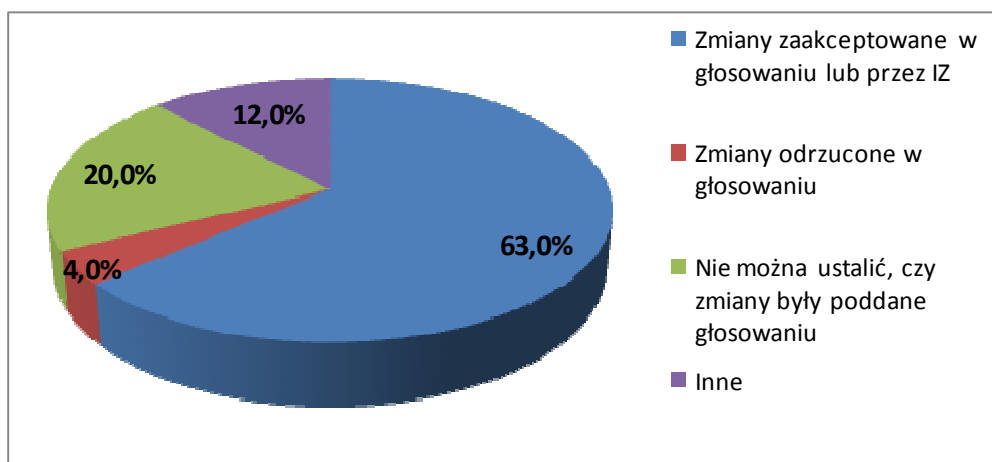
Do 269 kryteriów poddanych pod głosowanie członkowie zgłosili łącznie 249 zmian. Prawie połowa z nich dotyczyła doprecyzowania lub innego sformułowania kryterium. Znaczne zmiany, takie jak usunięcie lub dodanie kryterium albo zmiana zasad jakie ustanawia kryterium zgłaszano rzadziej, ale łącznie stanowiły one prawie 1/5 zgłoszonych zmian.

Wykres 3. Rodzaje zgłaszanych zmian w kryteriach (N=249)



Co najmniej 63% zgłoszonych zmian zostało zaakceptowanych, a tylko 4% odrzucono w głosowaniu, natomiast co do aż 20% nie można było ustalić na podstawie zapisów protokołu, czy były one poddane głosowaniu.

Wykres 4. Sposób uwzględnienia zmian w kryteriach zgłoszonych przez członków. N=249



Wkład członków komitetów w opracowanie kryteriów wyboru projektów jest więc znaczący. Zgłaszają oni średnio prawie po 1 zmianie na kryterium, a prawie 2/3 tych zmian jest przyjmowanych. Wkład ten jest jednak bardzo zróżnicowany w poszczególnych programach: wszystkie zmiany w kryteriach zostały zaakceptowane w KM PO PT oraz KM RPO woj. Wielkopolskiego, Pomorskiego i Warmińsko-mazurskiego, przy czym we wszystkich tych programach zgłoszono niewiele zmian. Odmienna sytuacja miała miejsce w przypadku KM PO IiŚ i KM PO KL – w obydwu tych programach poddano pod głosowanie dużą liczbę kryteriów do których zostało zgłoszonych wiele zmian – a zaakceptowano tylko ok. połowę z nich. Pozostałe zmiany nie zostały odrzucone w głosowaniu, lecz zostały np. przekazane do dalszych prac (szczególnie w KM PO IiŚ), albo nie można było ustalić, jak się do nich odniesiono.

Najwięcej zmian, w stosunku do liczby kryteriów, wprowadzono z inicjatywy członków do kryteriów w KM PO RPW oraz w KM RPO woj. Dolnośląskiego, Pomorskiego, Śląskiego i Warmińsko-mazurskiego. W przypadku tych programów, średnia liczba przyjętych zmian była równa liczbie kryteriów poddanych pod głosowanie. Należy mieć przy tym na uwadze, że mała liczba zgłaszanych zmian może wynikać zarówno z niskiej aktywności komitetu, jak i z wysokiej jakości kryteriów.

Tabela 12. Średnia liczba zmian na kryterium

Program	Liczba kryteriów poddanych głosowaniu na posiedzeniu	Łączna liczba zmian w kryteriach zgłoszonych przez członków KM	Średnia liczba zmian zgłoszonych na kryterium	Łączna liczba zmian zaakceptowanych	Średnia liczba zmian zaakceptowanych na kryterium	Liczba zmian zaakceptowanych jako % zgłoszonych	Liczba posiedzeń
PO RPW	4	6	1,5	4	1,0	67%	3
RPO woj. Dolnośląskiego	5	7	1,4	5	1,0	71%	3

RPO woj. Pomorskiego	1	1	1,0	1	1,0	100%	1
RPO woj. Śląskiego	12	16	1,3	12	1,0	75%	5
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	3	3	1,0	3	1,0	100%	1
RPO woj. Lubuskiego	19	24	1,3	17	0,9	71%	8
PO PT	11	8	0,7	8	0,7	100%	1
PO IiŚ	60	85	1,4	39	0,7	46%	5
PO KL	33	39	1,2	20	0,6	51%	5
RPO woj. Lubelskiego	31	20	0,6	17	0,5	85%	5
RPO woj. Mazowieckiego	44	26	0,6	18	0,4	69%	4
PO IG	29	12	0,4	11	0,4	92%	5
RPO woj. Wielkopolskiego	17	2	0,1	2	0,1	100%	4
Ogółem	269	249	0,9	157	0,6	63%	50

5.6. Wnioskowanie o przegląd, analizy lub zmiany w programie

Komitety monitorujące bardzo rzadko wnioskuje o wprowadzenie zmian w programie lub przeprowadzenie jego przeglądu. O ewentualnych zmianach w programie rozmawiano na 19 posiedzeniach, ale tylko na 4 posiedzeniach zmiany były poddawane głosowaniu.

Osoby uczestniczące w pracach komitetów jedynie w pojedynczych przypadkach zgłaszają propozycje przeprowadzenia analizy czy przeglądu. Podczas analizy 125 protokołów z posiedzeń odnotowano jedynie 7 propozycji przeprowadzenia ekspertyz lub badań. Propozycje te zostały zgłoszone na posiedzeniach KM PO KL (2 propozycje), KM PO RPW (2 propozycje), KM PO IiŚ, oraz KM RPO woj. Dolnośląskiego i Mazowieckiego i Śląskiego (w tym ostatnim propozycję zgłosiła IZ), ale tylko jedna propozycja przeprowadzania ewaluacji w toku wdrażania priorytetu została zaakceptowana uchwałą (przez KM PO KL). Tymczasem spośród członków KM i ich zastępców którzy odpowiedzieli na ankietę, 15 osób zadeklarowało, że wnioskowali o przeprowadzenie ekspertyzy – można więc przypuszczać, że część z nich zgłosiła ogólną sugestię, że dana kwestia byłaby warta zbadania, ale niekoniecznie konkretną propozycję.

5.7. Znajomość i korzystanie z uprawnień przez członków komitetów monitorujących

W opinii pracowników sekretariatów KM, członkowie komitetów w wysokim stopniu znają i wykorzystują swoje uprawnienia. Sekretariaty dość zgodnie podkreślają aktywność członków, częste zgłaszanie uwag, poprawek i pytań. Członkowie korzystają również z przysługujących im praw do refundacji wydatków ponoszonych w związku z posiedzeniami KM.

Stosunkowo negatywnie została oceniona aktywność KM PO PT. Wg sekretariatu wspomniany Komitet zgłasza niewiele uwag i opinii, nie korzysta z prawa zgłaszania wniosku o

przeprowadzenie ekspertyz. Podobnie w KM RPO woj. Lubelskiego przedstawiciel sekretariatu zauważa, że członkowie nie proponują wykonania analiz, ekspertyz ani badań ewaluacyjnych. W rzeczywistości nie proponują ich także członkowie innych komitetów, różnica dotyczy więc raczej opinii respondentów niż aktywności komitetów.

Członkom i ich zastępcom zadano pytanie sprawdzające znajomość uprawnień. Odpowiedzi wskazują, że badani dość dobrze znają podstawowe uprawnienia wynikające wprost z zadań komitetów oraz wiążące się dokumentami omawianymi na posiedzeniach (takimi jak sprawozdania i kryteria). Stopień znajomości uprawnień członków jest w większości najwyższy wśród instytucji systemu realizacji, a nieznacznie niższy wśród samorządów i partnerów społeczno-gospodarczych. Instytucje systemu realizacji dysponują więc tutaj przewagą, a części partnerów brakuje wiedzy o tym, jakie mają możliwości.

Najlepiej znane są uprawnienia dotyczące pracy z dokumentami przedkładanymi pod obrady. Natomiast rzadziej wskazywane były te możliwości, które nie należą w oczywisty sposób do uprawnień członków – przykładowo możliwość uczestnictwa w redagowaniu projektu uchwały nie została nigdzie formalnie zapisana, chociaż członkowie mogą np. nadsyłać uwagi i propozycje sformułowań.

Członkom i ich zastępcom brakuje świadomości, że mogą wnioskować o przeprowadzenie ekspertyz, powołanie grupy roboczej albo podkomitetu monitorującego. Są to uprawnienia nieoczywiste, nie wynikające wprost z katalogu zadań komitetów. To może tłumaczyć, dlaczego, pomimo, że wielu badanych opowiada się za intensyfikacją pracy w grupach roboczych, w rzeczywistości prawie nikt tego nie proponuje.

Tabela 13. Znajomość uprawnień (członkowie N=110)

	IZ i IP	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	Ogółem
Zgłaszać uwagi do sprawozdań z realizacji Programu	94%	100%	92%	88%	93%
Przesłać opinię lub zastrzeżenia do dokumentów przedkładanych na posiedzenia KM	100%	96%	88%	88%	92%
Proponować zmiany w kryteriach wyboru projektów	94%	86%	92%	90%	90%
Zgłosić dodatkowy punkt do porządku obrad KM	100%	93%	80%	85%	88%
Wnioskować o przeprowadzenie analiz lub ekspertyz w związku z zagadnieniami omawianymi na posiedzeniu KM	69%	68%	60%	66%	66%
Wnioskować o powołanie grupy roboczej lub zespołu zadaniowego	75%	71%	52%	61%	64%
Uczestniczyć w redagowaniu projektu	63%	64%	40%	63%	58%

uchwały					
Proponować zmiany w Programie operacyjnym	38%	29%	64%	46%	45%
Wnioskować o powołanie podkomitetu monitorującego	31%	36%	24%	20%	26%
Uczestniczyć w pracach grupy sterującej ewaluacją	44%	21%	20%	17%	23%
N	16	28	25	41	110

Poziom znajomości uprawnień jest bardzo podobny wśród zastępców, jak wśród członków komitetów.

Tabela 14. Znajomość uprawnień (zastępcy N=89)

	IZ i IP	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	Ogółem
Zgłaszać uwagi do sprawozdań z realizacji Programu	95%	92%	100%	91%	93%
Zgłosić dodatkowy punkt do porządku obrad KM	100%	100%	79%	91%	93%
Przesłać opinię lub zastrzeżenia do dokumentów przedkładanych na posiedzenia KM	95%	100%	86%	81%	90%
Proponować zmiany w kryteriach wyboru projektów	95%	75%	86%	97%	89%
Wnioskować o przeprowadzenie analiz lub ekspertyz w związku z zagadnieniami omawianymi na posiedzeniu KM	90%	75%	50%	63%	70%
Wnioskować o powołanie grupy roboczej lub zespołu zadaniowego	84%	71%	36%	56%	63%
Uczestniczyć w redagowaniu projektu uchwały	47%	42%	43%	66%	52%
Proponować zmiany w Programie operacyjnym	74%	42%	43%	44%	49%
Wnioskować o powołanie podkomitetu monitorującego	37%	42%	36%	25%	34%
Uczestniczyć w pracach grupy sterującej ewaluacją	26%	21%	7%	19%	19%
N	19	24	14	32	89

Większość członków komitetu nie korzysta ze swoich uprawnień albo korzysta tylko z niewielkiej ich części. Zastępcy członków korzystali ze swoich uprawnień podobnie często jak członkowie, natomiast rzadziej uczestniczyli w posiedzeniach.

Jak wynika z deklaracji, członkowie i zastępcy członków KM najczęściej zgłaszają zmiany do kryteriów wyboru projektów oraz uwagi do sprawozdań. Znaczna część z nich deklaruje też, że przesyłali opinie lub zastrzeżenia do dokumentów – można przypuszczać, że dotyczy to m. in. protokołów z posiedzeń, tymczasem pracownicy sekretariatów deklarują, że członkowie zgłaszają uwagi raczej na posiedzeniach, także w protokołach z posiedzeń rzadko odnotowano, by uwagi zostały przesłane wcześniej. Poniższe deklaracje dotyczące realizacji uprawnień przez badanych mogą więc być zawyżone.

Badani rzadko wnioskują o wprowadzenie zmian w programie, co zrozumiałe, bo tego rodzaju zmiany są znaczące, a także o przeprowadzenie ekspertyz czy badań, co sugeruje ich raczej bierną postawę w monitorowaniu postępów programu.

Tabela 15. Korzystanie z uprawnień (członkowie, N=110)

	IZ i IP	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	Ogółem
Proponował/a Pan/Pani zmiany w kryteriach wyboru projektów?	69%	57%	72%	68%	66%
Uczestniczył/a Pan/Pani w redagowaniu projektu uchwały?	25%	46%	24%	24%	30%
Zgłaszał/a Pan/Pani uwagi do sprawozdań z realizacji Programu	19%	50%	48%	56%	47%
Przesyłał/a Pan/Pani opinię lub zastrzeżenia do dokumentów	6%	57%	44%	54%	46%
Proponował/a Pan/Pani wprowadzenie zmian w Programie operacyjnym	31%	7%	40%	17%	22%
Wnioskował/a Pan/Pani o przeprowadzenie analizy lub ekspertyzy	6%	7%	8%	24%	14%
Zgłaszał/a Pan/Pani dodatkowy punkt do porządku obrad KM?	44%	21%	20%	32%	28%
Uczestniczył/a Pan/Pani w pracach grupy sterującej ewaluacją	6%	7%	4%	10%	7%
N	16	28	25	41	110

Tabela 16. Korzystanie z uprawnień (zastępcy, N=89)

	IZ i IP	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	Ogółem
Proponował/a Pan/Pani zmiany w kryteriach wyboru projektów?	63%	17%	36%	47%	40%
Uczestniczył/a Pan/Pani w redagowaniu projektu uchwały?	53%	4%	21%	16%	21%
Zgłaszał/a Pan/Pani uwagi do sprawozdań z realizacji Programu	16%	58%	14%	50%	39%
Przesyłał/a Pan/Pani opinię lub zastrzeżenia do dokumentów	16%	46%	29%	41%	35%
Proponował/a Pan/Pani wprowadzenie zmian w Programie operacyjnym	32%	4%	7%	13%	14%
Wnioskował/a Pan/Pani o przeprowadzenie analizy lub ekspertyzy	16%	4%		19%	11%
Zgłaszał/a Pan/Pani dodatkowy punkt do porządku obrad KM?	16%	21%	7%	9%	14%
Uczestniczył/a Pan/Pani w pracach grupy sterującej ewaluacją	32%	4%		3%	9%
N	19	24	14	32	89

Podobny obraz korzystania z uprawnień przez członków komitetów przynoszą wyniki analizy protokołów z posiedzeń komitetów zamieszczone w dalszej części niniejszego raportu.

5.8. Rola komitetów monitorujących w koordynacji wdrażania wielu programów

Jeszcze przed rozpoczęciem realizacji programów toczyła się dyskusja o ewentualnej roli komitetów monitorujących w zapewnianiu koordynacji w realizacji różnych programów współfinansowanych ze środków UE i zapewnianiu realizacji przez nie strategii regionalnych, co znalazło odzwierciedlenie w wynikach ewaluacji ex-ante. Tak też:

- w dokumencie programowym KM RPO woj. Wielkopolskiego przytoczono jako rekomendację ewaluatora *Rozszerzenie kompetencji Komitetu Monitorującego o koordynację celów strategii rozwoju województwa*,
- W KM RPO woj. Warmińsko-mazurskiego przytoczono następującą rekomendację z ewaluacji ex-ante (niewdrożoną): *podkreślenie, iż Komitet Monitorujący Program będzie koordynował realizację celów strategii rozwoju danego województwa, z celami i mechanizmami realizacji na poziomie regionalnym różnych programów operacyjnych celu 1 i celu 3 polityki spójności i wspólnej polityki rolnej*,

- a w przypadku KM RPO woj. Pomorskiego podobna rekomendacja brzmiała: *podkreślić, że Komitet Monitorujący Programu (zgodnie z treścią NSRO) będzie koordynował – na poziomie regionalnym – realizację programów operacyjnych Celu 1 i Celu 3 Polityki Spójności oraz programów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.*

Rekomendacja ta została przyjęta wyłącznie w ramach KM RPO woj. Pomorskiego, który został pomyślany jako komitet koordynujący i monitorujący wszystkie programy współfinansowane ze środków UE na poziomie regionalnym, niemniej jednak analiza protokołów z posiedzeń nie potwierdza pełnienia tej roli przez komitet. W pozostałych programach, w ogólny sposób zapisano w dokumentach programowych rolę komitetów w realizacji zasady demarkacji. W praktyce jednak zakres zadań komitetów monitorujących RPO nie odpowiada tak szeroko zarysowanej roli, jaką jest monitorowanie realizacji pozostałych programów, nadrzędnych strategii i wkładu wielu programów w realizację tych strategii. Rolę tą może pełnić sejmik województwa lub inne powołane do tego celu ciało, jak np. działający w województwie dolnośląskim Regionalny Komitet Sterujący ds. Rozwoju Regionu.

Jak wynika z badania jakościowego, w zapewnianiu komplementarności wyróżniają się:

- KM RPO woj. Dolnośląskiego – na posiedzeniu KM przedstawiono informację na temat komplementarności projektów dotychczas wybranych do dofinansowania w ramach RPO z przedsięwzięciami finansowymi z innych źródeł;
- KM RPO woj. Pomorskiego – na posiedzeniach KM były prezentowane regionalne programy wspierania klastrów (na lata 2008-2009 i 2009-2015), a także *Strategia Unii dla obszaru Morza Bałtyckiego (SUEERMB)* i jej implikacje dla woj. pomorskiego i RPO WP 2007-2013, natomiast nie informacje o innych programach finansowanych z Funduszy Strukturalnych UE.

5.9. Komitety monitorujące a ewaluacja

Komitety monitorujące zatwierdzały plany ewaluacji (oceny) we wszystkich badanych programach z wyjątkiem KM RPO woj. Warmińsko-mazurskiego. Wyniki badań ewaluacyjnych lub innych analiz były dotychczas omawiane na posiedzeniach wszystkich programów krajowych z wyjątkiem KM PO PT, a także na posiedzeniach większości KM RPO. Spośród badanych KM RPO, nie prezentowano wyników ewaluacji tylko na posiedzeniach KM RPO woj. Lubuskiego, Mazowieckiego i Pomorskiego. Prezentacja wyników badań była częścią programu aż 2/3 posiedzeń KM PO KL (omawiano badania zlecane przez IZ, nie przez IP) i 1/3 posiedzeń KM PO IiŚ, podczas gdy w przypadku pozostałych programów wyniki badań prezentowano na nie więcej niż 1/5 posiedzeń. Zróżnicowanie to wynika przypuszczalnie z różnej liczby badań zamawianych przez poszczególne Instytucje Zarządzające.

Wyniki ewaluacji najczęściej były prezentowane na posiedzeniach komitetów monitorujących KM PO KL (8 posiedzeń, 12 raportów z badań). W przypadku większości pozostałych programów wyniki badań były prezentowane na 1 lub 2 posiedzeniach.

Tabela 17. Częstość omawiania wyników badań, ekspertyz, ewaluacji (N=125 posiedzeń)

	Liczba posiedzeń na których omawiano wyniki badań	Liczba analizowanych posiedzeń ogółem
PO KL	8	12
PO RPW	3	8
PO IG	2	9
PO IiŚ	2	6
RPO woj. Śląskiego	2	10
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	2	10
RPO woj. Wielkopolskiego	2	11
RPO woj. Dolnośląskiego	1	12
RPO woj. Lubelskiego	1	7
RPO woj. Lubuskiego	1	10
RPO woj. Pomorskiego	1	11
PO PT	0	7
RPO woj. Mazowieckiego	0	12
Ogółem	21	125

Komitety monitorujące rzadko mają udział w zapewnianiu wdrożenia rekomendacji z badań ewaluacyjnych. Jak wynika z informacji od przedstawicieli instytucji zarządzających i członków KM, jedynie w przypadku KM PO KL oraz KM RPO woj. Dolnośląskiego, komitety monitorują wdrażanie rekomendacji.

5.10. Inne zagadnienia stanowiące przedmiot pracy komitetów monitorujących

Wszystkie komitety monitorujące zatwierdzają kryteria wyboru projektów, mając tym samym udział w kształtowaniu zakresu i formy wsparcia. Rola ta jest rozszerzona w przypadku KM PO KL, który zajmuje się także analizą i zatwierdzaniem zakresu tematów dla projektów innowacyjnych.

W województwach lubuskim, pomorskim i wielkopolskim Komitety Monitorujące RPO spełniły dodatkowo rolę właściwą nieistniejącym już Komitetom Sterującym ZPORR. Jako gremia uznane za najbardziej kompetentne do zastąpienia KS ZPORR⁶⁴, KM RPO rekomendowały projekty do dofinansowania w ramach ZPORR, ponadto KM RPO woj. Pomorskiego zatwierdzał Ramowy Plan Realizacji Działania 2.6 i 3.4 ZPORR. W odniesieniu do obecnego okresu programowania, zgodnie z uchwałą KM Pomorskiego RPO członkowie komitetu wchodzi w skład Grup Strategicznych dokonujących oceny strategicznej projektów złożonych w ramach poszczególnych osi priorytetowych lub działań.

⁶⁴ Jak wynika z informacji od IZ pomorskiego RPO, zgodnie z pismem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 6 marca 2009 roku, gdy nie było możliwe zwołanie Regionalnego Komitetu Sterującego, Samorząd Województwa mógł w inny sposób zapewnić udział partnerów społecznych.

5.11. Wpływ komitetów na jakość realizacji programów

Liderzy organizacji reprezentujących partnerów społeczno-gospodarczych zostali zapytani w ramach badania telefonicznego, co ich skłoniło do udziału w pracach komitetu.

Tabela 18. Przyczyny zgłoszenia się do KM (N=36)

	Liczba odpowiedzi
Aby mieć wpływ na kształt Programu lub jego wdrażanie	18
Aby zadbać o interesy / potrzeby środowiska, które reprezentujemy	11
Aby być widocznym, dla poprawy swojego wizerunku	1
Żeby budować relacje, nawiązywać kontakty z administracją publiczną lub innymi partnerami	1
Ponieważ zajmujemy się zagadnieniami, których dotyczy Program	1
Trudno powiedzieć	1
Inne	3
Ogółem	36

Najczęściej wskazywanym motywem wzięcia udziału w pracach Komitetu Monitorującego była chęć posiadania wpływu na kształt programu i jego wdrażanie (18 osób). W następnej kolejności, wymienianym czynnikiem zachęcającym była potrzeba zadbania o interesy i potrzeby środowiska, którego jest się reprezentantem (11). Udział w pracy komitetów spełnił te oczekiwania dla większości badanych.

Tabela 19. Spełnienie oczekiwań co do udziału w KM (N=36)

Czy udział w Komitecie monitorującym spełnił Państwa oczekiwania?	Liczba odpowiedzi
Zdecydowanie tak	5
Raczej tak	25
Raczej nie	5
Zdecydowanie nie	1
N	36

To pytanie sugerowałoby więc, że badani mają poczucie osobistego wpływu i reprezentacji środowiska, jednak osoby uczestniczące w pracach KM nie oceniają tego wpływu wysoko. Zdaniem uczestników badania (osób ze składu komitetu oraz pracowników IZ) komitety monitorujące mają przeciętny wpływ na jakość realizacji programów we wszystkich badanych aspektach, tj.: adekwatności wsparcia, sprawności zarządzania i wdrażania oraz skuteczności (osiągania celów programu).

Członkowie komitetów są przekonani o ich umiarkowanym wpływie, a jako jeszcze mniejszy oceniają ten wpływ pracownicy instytucji zarządzających.

Tabela 20. Ocena wpływu komitetów na jakość programu (N=245 i N=33)

Proszę ocenić, w jakim stopniu Komitet Monitorujący wpływa na następujące aspekty Programu. Proszę ocenić w skali od 1 do 7, gdzie 1=bardzo mały wpływ a 7 = bardzo duży wpływ.	Średnia ocena		
	Osoby ze składu komitetu	Pracownicy IZ	Ogółem
Stosowanie w Programie form wsparcia odpowiednich do potrzeb	4,5	4,1	4,4
Usprawnianie zarządzania lub wdrażania Programu	4,5	3,8	4,4
Osiąganie celów Programu	4,4	4,2	4,4

Oceny wpływu komitetów na poszczególne aspekty programów są podobne niezależnie od typu instytucji jaką reprezentował respondent. Natomiast liderzy organizacji reprezentujących partnerów społeczno-gospodarczych byli bardziej sceptyczni od swoich przedstawicieli.

Tabela 21. Ocena wpływu komitetów na jakość programu (według typu instytucji) (N=36)

Proszę ocenić, w jakim stopniu Komitet Monitorujący wpływa na następujące aspekty Programu. Proszę ocenić w skali od 1 do 7, gdzie 1=bardzo mały wpływ a 7 = bardzo duży wpływ.	IZ i IP	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	Partnerzy społeczno-gospodarczy (CATT - liderzy)	N
Stosowanie w Programie form wsparcia odpowiednich do potrzeb	4,3	4,3	4,5	4,7	3,7	
Usprawnianie zarządzania lub wdrażania Programu	4,1	4,5	4,7	4,6	4,2	
Osiąganie celów Programu	4,5	4,1	4,7	4,6	4,3	
	41	76	47	81	36	

Ponad połowa liderów (21 z 36 ankietowanych) była też zdania, że komitety nie mają wystarczającego wpływu na realizację programów, chociaż większość (21 z 36) była zdania, że ich organizacja ma wystarczający wpływ na prace komitetu.

Osoby wchodzące w skład komitetów monitorujących poszczególne programy różnią się w opiniach co do wpływu na adekwatność wsparcia i na wdrażanie programu, nie różnią się natomiast w ocenie wpływu komitetu na skuteczność programu.

Członkowie komitetów oraz ich zastępcy zostali dodatkowo zapytani o poczucie osobistego wpływu na realizację programu. Oceniają oni swój własny wpływ także jako przeciętny, ale niższy, niż wpływ całego komitetu na wszystkie badane aspekty jakości programu.

Tabela 22. Porównanie oceny wpływu komitetów i osobistego poczucia wpływu na jakość programu (członkowie i ich zastępcy)

1=bardzo mały wpływ 7=bardzo duży wpływ	W jakim stopniu Komitet Monitorujący wpływa na następujące aspekty Programu? Ocena średnia, N=199.	Jaki Pan/Pani osobiście ma wpływ na następujące aspekty Programu? Ocena średnia, N=198, brak danych dla 1 osoby.
Stosowanie w Programie form wsparcia odpowiednich do potrzeb	4,5	3,7
Usprawnianie zarządzania lub wdrażania Programu	4,5	3,9
Osiąganie celów Programu	4,4	3,7

Wśród respondentów przeważa opinia, że komitety monitorujące mają wystarczający wpływ na realizację programów. Jednocześnie 29% osób ze składu komitetów i tylko 15,2% pracowników instytucji zarządzających jest zdania, że wpływ komitetów jest za mały. Wśród osób wchodzących w skład komitetów partnerzy społeczno-gospodarczy istotnie częściej (38%), a przedstawiciele IZ i IP istotnie rzadziej (12%) są zdania, że komitety mają za mały wpływ na realizację programów

Tabela 23. Ogólna ocena wpływu komitetów na realizację programu

	IZ i IP	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	Ogółem osoby ze składu komitetów	Pracownicy IZ
Komitet Monitorujący ma zbyt duży wpływ na realizację Programu	0%	0%	0%	1%	0%	0%
Komitet Monitorujący ma wystarczający wpływ na realizację Programu	81%	65%	66%	54%	64%	73%
Komitet Monitorujący ma za mały wpływ na realizację Programu	12%	25%	34%	38%	29%	15%
Żadne z powyższych	7%	11%	0%	6%	7%	12%
Ogółem	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Ponadto ze zdaniem, że należałoby rozszerzyć zakres zadań albo zwiększyć uprawnienia komitetu monitorującego zgadza się ponad połowa (21 z 36) ankietowanych liderów organizacji społecznych i gospodarczych.

Jest więc oczywiste, że instytucje systemu realizacji programów mają skrajnie różne oczekiwania co do wpływu komitetów monitorujących, niż pozostali partnerzy, szczególnie przedstawiciele strony społecznej.

Propozycje co do ewentualnego zwiększenia roli komitetów monitorujących były zróżnicowane, ale najczęściej wymieniano większy wpływ na kryteria wyboru projektów. W tym miejscu wpływ na kryteria jest rozumiany szeroko – jak wynika z wypowiedzi respondentów, chodzi nie tylko o kształtowanie treści kryteriów, ale o wpływ na to, które projekty rzeczywiście są wybierane, byłyby to więc uprawnienia zbliżone do uprawnień dawnych komitetów sterujących, np. jak to ujął jeden z respondentów:

Oceny projektów są zbyt zróżnicowane przez ekspertów. Większy powinien być wpływ Komitetu na ustalanie kryteriów oceny projektów.

Podobnych kwestii dotyczył postulat wpływu na procedury konkursowe. Ponadto przedstawiciele byli zainteresowani informacją o stanie realizacji projektów, w tym kluczowych (bardziej szczegółowymi informacjami monitoringowymi).

W dalszej kolejności relatywnie często postulowano ogólne zwiększenie możliwości wpływu – liczenie się z argumentami danej strony, przeciwdziałanie sytuacji w której przedstawiciele administracji lub IZ i IP ostatecznie postępują tak, jak zamierzali od początku.

Tabela 24. Proponowane kierunki zwiększenia roli KM (pytanie otwarte, N=71)

W jaki sposób lub w odniesieniu do jakich zagadnień należy zwiększyć rolę Komitetu?	Liczba odpowiedzi	%
Większy wpływ na kryteria wyboru projektów	13	18%
Wpływ na procedury konkursowe i inne procedury dot. wdrażania	9	13%
Zwiększenie możliwości wpływu na decyzje, uwzględnianie wniosków członków	8	11%
Wpływ na podział środków, alokacji	7	10%
Korzystanie z prac grup roboczych, ekspertów itp.	7	10%
Zwiększenie uprawnień kontrolnych, w tym dot. prawidłowości wyboru projektów i realizacji programu	7	10%
Zmiany w programie, w tym możliwość ustalania celów, alokacji i grup beneficjentów	6	9%
Wpływ na wdrażanie programu, realizację działań i projektów	6	9%
Dostarczanie bardziej szczegółowej informacji komitetom (sprawozdania, informacje o projektach)	4	6%
Zwiększenie aktywności, inicjatywy członków, w tym szkolenie członków KM w tym dot. ich uprawnień i funkcji	4	6%
Zwiększenie możliwości dyskusji, niedopuszczanie do sytuacji w której KM "musi" przyjąć propozycję IZ	4	6%
Zwiększenie pracy w grupach roboczych, zadaniowych	3	4%
Monitorowanie wdrażania rekomendacji, wprowadzania usprawnień w programie	3	4%
Podejmowanie decyzji dot. wyboru projektów, wpływ na to które projekty zostaną wybrane	2	3%
Dyskusja o efektach, osiąganiu celów, skuteczności, kierunkach realizacji programu a nie tylko o wydatkowaniu	2	3%
Inne	12	17%
Brak odpowiedzi	4	6%

Ponad 72% przedstawicieli samorządu terytorialnego (spoza IZ i IP) oraz partnerów społeczno gospodarczych reprezentowanych w komitetach życzyłoby sobie zwiększenia udziału członków

komitetu w wypracowywaniu nowych rozwiązań i decyzji. Tego samego oczekiwaliby tylko 39% przedstawiciele IZ i IP wchodzących skład komitetów i tylko 30% pracowników instytucji zarządzających.

Tabela 25. Opinia o zwiększeniu udziału KM w wypracowywaniu rozwiązań i decyzji

	Czy Pana/Pani zdaniem członkowie Komitetu Monitorującego powinni mieć możliwość większego udziału w wypracowywaniu nowych rozwiązań i decyzji?	odpowiedzi "zdecydowanie tak i "raczej tak"	N
Osoby ze składu komitetów	IZ i IP	39%	41
	Inne instytucje państwowe i UE	49%	76
	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	72%	47
	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	73%	81
	Ogółem	60%	245
Pracownicy IZ		30%	33

Tak samo, jak wśród przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych, rozkładały się odpowiedzi wśród liderów ich organizacji: 28 z 36 ankietowanych było zdania, że członkowie powinni mieć możliwość większego udziału w wypracowywaniu nowych rozwiązań i decyzji.

Osoby wchodzące w skład komitetów, które wskazały, że członkowie komitetu powinni mieć możliwość większego udziału, poproszono o uszczegółowienie odpowiedzi. Wśród postulatów można wyróżnić dwa kierunki: jeden, to większy udział komitetów w kształtowaniu kryteriów wyboru projektów oraz większy wpływ na wdrażanie programów, w tym kontrola procesu wyboru projektów; drugi – to rola bardziej strategiczna: włączenie komitetów w proces programowania wsparcia, w tym określania kierunków dalszej realizacji programu, ewentualne zmiany w programie oraz praca nad dokumentami programowymi w nowym okresie programowania.

Warto też zauważyć, że jak wynika z analizy odpowiedzi na pytanie otwarte, respondenci różnie rozumieli powyższe pytanie: większość odpowiedzi dotyczyła stwarzania członkom możliwości większego zaangażowania, ale niektóre, oczekiwania, że członkowie wykażą większą inicjatywę. Ponadto 10% respondentów pomimo, że przy poprzednim pytaniu byli zwolennikami większego udziału, w tym miejscu odpowiedziało, że nie ma potrzeby jego zwiększenia.

Tabela 26. Propozycje zwiększenia udziału członków w pracach KM (N=146)

Opracowanie kryteriów wyboru projektów	25%
Dalsze kierunki realizacji programu, zmiany w programie, zmiany w SzOP	23%
Większe uprawnienia nadzorcze, kontrolne, w tym nad prawidłowością wyboru projektów lub zatwierdzanie listy projektów	11%
Analiza rezultatów, postępu, sprawozdań, ewaluacji	9%
Podział środków (alokacji)	6%
Możliwości zaangażowania są - to członkowie powinni być bardziej aktywni	3%
Programowanie w nowym okresie	2%
Inny wpływ na wdrażanie	19%
Inne	14%
Wpływ jest wystarczający	10%

Określanie dalszych kierunków realizacji programu oraz większy udział komitetów w programowaniu w nowym okresie był istotnie częściej postulowany przez przedstawicieli IZ i IP, niż przez pozostałe strony, natomiast przedstawiciele instytucji państwowych istotnie rzadziej od pozostałych respondentów wskazywali dalsze kierunki realizacji programu. Pozostałe odpowiedzi były wskazywane podobnie często przez przedstawicieli wszystkich stron. A zatem zwiększenia strategicznej roli komitetów i wsparcia w programowaniu oczekują raczej instytucje systemu realizacji, natomiast w kwestii wpływu na wdrażanie zdania są podzielone.

Podobnie jak przedstawiciele, liderzy organizacji społecznych i gospodarczych postulowali zwiększenie wpływu komitetów na wdrażanie programów, rzadziej natomiast – wpływ na kształtowanie programu. Sugerowałyby to, że identyfikują się oni przede wszystkim z beneficjentami zainteresowanymi aplikowaniem o środki.

Tabela 27. W jakich pracach członkowie komitetu powinni mieć większy udział? (N=28)

wpływ na procedury wdrażania	10
wpływ na wdrażanie	8
wpływ na kształt Programu	4
monitoring	3
alokacje	1
Brak odpowiedzi	2

Liderzy organizacji społecznych i gospodarczych (lub osoby przez nich wskazane) byli w większości (21 z 36 osób) zdania, że należałoby rozszerzyć zakres zadań lub zwiększyć uprawnienia KM. Postulowali przede wszystkim ogólnie pojętą większą moc decyzyjną i wpływ, szczególnie na system wdrażania:

Większy wpływ na systemy wdrażania.

Chcielibyśmy, aby komitet monitorujący mógł interweniować w sprawy związane z płatnościami, rozliczeniami

Tabela 28. Propozycje rozszerzenia zadań KM (CATI, N=36)

<i>brak odpowiedzi</i>	15
<i>Branie pod uwagę pomysłów KM</i>	2
<i>chcielibyśmy aby km mógł interweniować w sprawy związane z płatnościami, rozliczeniami,</i>	1
<i>Lepsze przygotowanie do działania Komitetu</i>	1
<i>Możliwość wypracowywania różnych decyzji na wcześniejszym etapie</i>	2
<i>Możliwość zgłaszania własnych działań</i>	1
<i>Możliwość zmiany niektórych czynników programu</i>	1
<i>Stworzyć procedury dotyczące działania KM</i>	1
<i>uprawnienia są wystarczające</i>	2
<i>wart obyłoby powrócić do możliwości oceny wniosków</i>	1
<i>ważne jest to żeby to co zostaje ustalone w trakcie żeby zostało wprowadzone w życie</i>	1
<i>Wgląd w procedowanie</i>	1
<i>Większa decyzyjność, częściej powinny odbywać się spotkania</i>	1

<i>większa możliwość opiniowania i działania, większego wpływu</i>	1
<i>większą moc decyzyjną, nie tyle proponować co za propozycjami powinny iść działania</i>	1
<i>Większy wpływ na systemy wdrażania</i>	1
<i>Większy wpływ na projekty jakie będą realizowane.</i>	1
<i>Wnioskowanie do Instytucji zarządzającej o uwzględnienie regionalnego rozpatrywania potrzeb</i>	1
<i>Zatwierdzanie kryteriów</i>	1
Ogółem	36

Odpowiedzi na pytanie, czy członkowie komitetów powinni mieć możliwość udziału w niektórych pracach wcześniej, niż obecnie są zróżnicowane zależnie od typu reprezentowanej instytucji w bardzo podobny sposób, jak postawy wobec ewentualnego zwiększenia udziału KM w wypracowywaniu decyzji. Współczynniki korelacji pomiędzy odpowiedziami na te pytania wynoszą $r=0,64$ wśród osób ze składu komitetów i $r=0,77$ wśród pracowników IZ. Jak się więc okazuje, większy i wcześniejszy udział są w znacznej mierze utożsamiane, a poczucie niewystarczającego wpływu jest powiązane z faktem, że komitet monitorujący jest włączany w wypracowywanie decyzji relatywnie późno.

Warto zauważyć, że jak wynika z analizy odpowiedzi na pytanie otwarte, respondenci różnie rozumieli powyższe pytanie: odpowiedzi dotyczyły zarówno stwarzania członkom możliwości większego zaangażowania, jak i oczekiwania, że członkowie wykażą większą inicjatywę.

Tabela 29. Opinia o włączaniu członków w prace KM na wcześniejszym etapie

		odpowiedzi "zdecydowanie tak i "raczej tak"	N
Osoby ze składu komitetów	IZ i IP	32%	41
	Inne instytucje państwowe i UE	45%	76
	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	75%	47
	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	74%	81
	Ogółem	58%	245
Pracownicy IZ		36%	33

Tego samego zdania, co większość przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych jest aż 31 z 36 ankietowanych liderów tych organizacji.

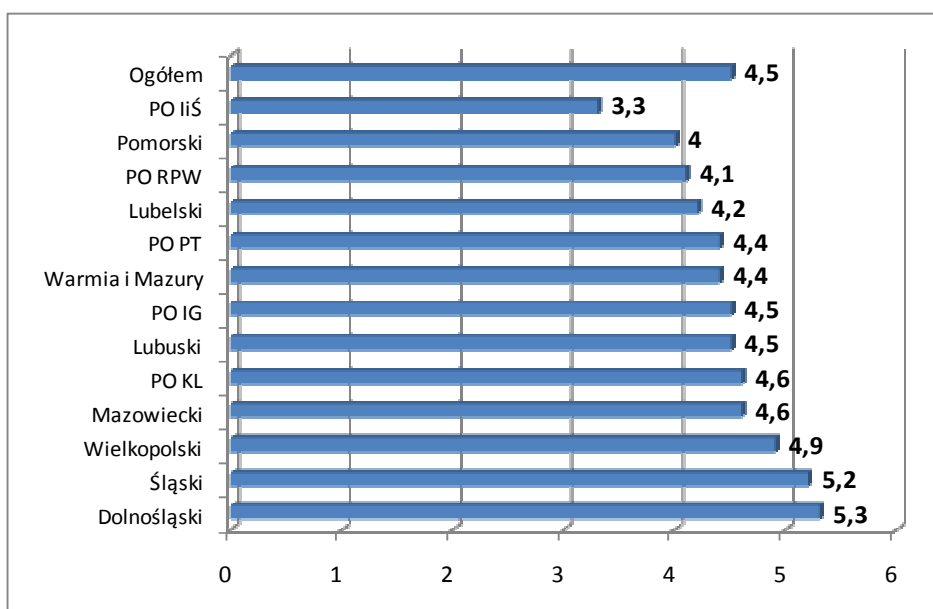
Komitety odnoszą się do projektów dokumentów przygotowanych przez instytucje zarządzające i pośredniczące – także analiza protokołów i badanie jakościowe potwierdzają, że członkowie niewiele zmieniają w tych dokumentach. Taki stan rzeczy jest zadowalający dla zdecydowanej większości przedstawicieli instytucji zarządzających i pośredniczących, natomiast niezadowolający dla ponad połowy przedstawicieli instytucji państwowych spoza IP i IZ oraz dla aż $\frac{3}{4}$ przedstawicieli samorządu terytorialnego i organizacji społecznych. Wszystkie te wyniki wskazują na konflikt o zakres nadzoru, ingerencji czy też wpływu komitetów monitorujących na program, a ściślej rzecz biorąc – wpływu nie tyle komitetów pojętych ogólnie, ile beneficjentów i innych środowisk (partnerów) zewnętrznych wobec systemu wdrażania.

5.12. Wpływ komitetów na skuteczność i adekwatność wsparcia

Wpływ komitetów na osiąganie celów programów oceniany jest jako umiarkowany, podobnie jak ich wpływ na pozostałe aspekty programów, w tym na adekwatność. Ocena wpływu na skuteczność jest podobna we wszystkich programach.

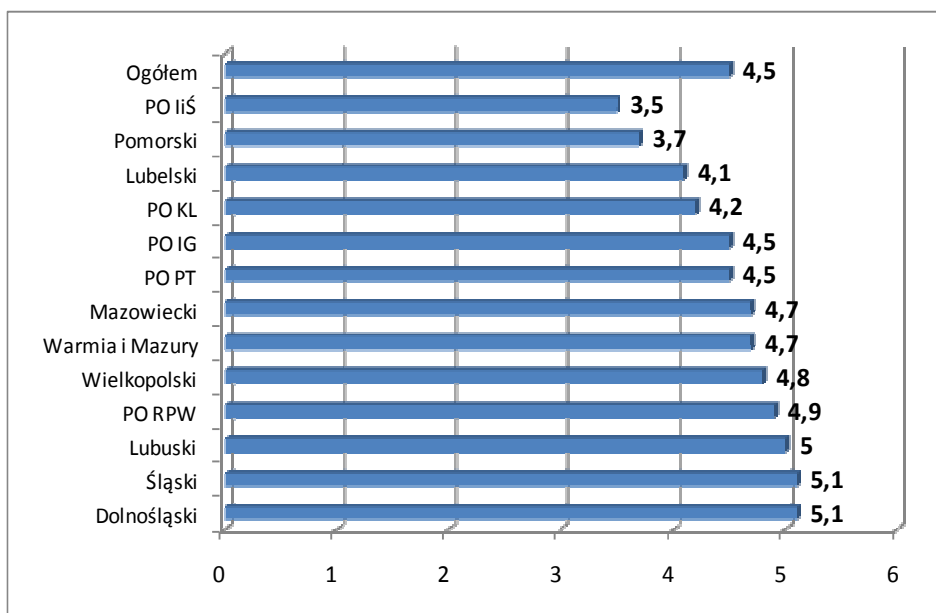
Najbardziej przekonane o wpływie komitetu monitorującego na adekwatność form wsparcia są osoby należące do składu KM RPO woj. Dolnośląskiego, Śląskim i Wielkopolskiego, a wśród programów krajowych – KM PO KL. Najniżej oceniają wpływ komitetu na adekwatność wsparcia członkowie, zastępcy i obserwatorzy w KM PO IiŚ. Jest to też jedyny komitet, dla którego ocena średnia sytuuje się poniżej środka skali, można więc stwierdzić, że w tym programie komitet nie ma znaczącego wpływu na to, jakie działania na rzecz beneficjentów są podejmowane.

Wykres 5. Ocena wpływu komitetów na adekwatność wsparcia w poszczególnych programach



Ogólne opinie na temat wpływu poszczególnych komitetów na wdrażanie programów są zbieżne z ocenami wpływu komitetów na adekwatność wsparcia. Świadczy to o tym, że ogólne możliwości – lub poczucie – wpływu na program przekładają się na oceny w obszarach szczegółowych, których w doświadczeniu osób uczestniczących w posiedzeniach KM nie można rozdzielić.

Wykres 6. Ocena wpływu komitetów na wdrażanie poszczególnych programów



Należy przypuszczać, że na przekonanie o wpływie komitetów na wdrażanie programów składa się ocena całości działań komitetów, w tym w odniesieniu do kryteriów wyboru projektów oraz pośredni wpływ poprzez dyskusje na temat stanu realizacji programu.

Jeżeli mierzyć tego rodzaju wpływ poprzez konkretne zmiany, to jest on niewielki. W celu obliczenia wartości wskaźnika „Liczba zmian zgłaszanych przez członków komitetu monitorującego, akceptowanych przez komitet monitorujący (w zakresie decyzji dotyczących sposobu zarządzania programem)” przeanalizowano protokoły pod kątem zgłaszania zmian (konkretnych rozwiązań) dotyczących takich zagadnień, jak procedury, tempo kontraktacji i płatności, informacji i promocji, przepływu informacji pomiędzy instytucjami, zakresu zadań właściwego instytucjom, sposobu prowadzenia monitoringu i kontroli, systemów informatycznych, oraz ogółu zadań przypisanych instytucjom zarządzającym w art. 60 rozporządzenia nr 1080, z wyjątkiem zmian w kryteriach (analizowanych odrębnie) oraz zwykłych uwag do sprawozdań.

Jak się okazuje, członkowie zgłaszali jedynie pojedyncze zmiany. Dotyczyły one w pojedynczych przypadkach zapisów programu (demarkacji i dodania wskaźnika), ponadto wprowadzane były zmiany wynikające ze zmian w ustawie o finansach publicznych, ale te nie wynikały z inicjatywy komitetów. W odniesieniu do naboru projektów zgłaszano propozycje zmian do trybu konkursowego i do długości okresu naboru wniosków, została także zgłoszona propozycja podjęcia decyzji odnośnie kompetencji instytucji w zakresie oceny merytorycznej wniosków dofinansowanie.

5.13. Komitety monitorujące w przyszłości

Zdecydowana większość respondentów badania ilościowego jest zdania, że w kolejnej perspektywie programowej należy utrzymać komitety monitorujące, niezależnie od tego, jaką stronę reprezentują w komitetach.

Tabela 30. Istnienie komitetów w przyszłej perspektywie programowej – Czy powinny zostać utrzymane?

		odpowiedzi "zdecydowanie tak i "raczej tak"	N
Osoby ze składu komitetów (N=245)	IZ i IP	85%	41
	Inne instytucje państwowe i UE	87%	76
	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	89%	47
	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	93%	81
	Ogółem	89%	245
Pracownicy IZ (N=33)		87,9%	88%

Respondenci są zgodni, że w przyszłej perspektywie programowej komitety powinny pełnić rolę gremium monitorującego realizację wielu strategii programów regionalnych – obecnie żadne ciało nie spełnia w wystarczającym stopniu takiej roli.

Zdecydowana większość badanych jest też zdania, że komitety powinny być w przyszłości wsparcia włączane w proces tworzenia programu operacyjnego. To zdanie podzieliła ponad połowa (25 z 41) przedstawicieli IZ i IP, chociaż jednocześnie tylko 17 z nich było zwolennikami zwiększenia udziału KM w wypracowywaniu nowych rozwiązań i decyzji. Wydaje się więc, że udział, jaki komitety mogłyby mieć w programowaniu, byłby bardziej strategiczny – na poziomie wyznaczania kierunków, a nie konkretnych rozwiązań.

Ponad ¾ badanych jest zdania, że trzeba zintensyfikować pracę w grupach roboczych, jakkolwiek obecnie członkowie rzadko sami wychodzą z taką inicjatywą.

Tylko 1/5 przedstawicieli IZ i IP i około połowy przedstawicieli pozostałych grup to zwolennicy zwiększenia uprawnień kontrolnych komitetów monitorujących, natomiast prawie nikt nie jest za ograniczeniem dotychczasowych uprawnień.

Tabela 31. Rola komitetów w przyszłej perspektywie programowej

	Osoby ze składu komitetów					Pracownik IZ
	IZ i IP	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	Ogółem	
(W programach regionalnych): Powołać KM jako gremium monitorujące osiągnięcie celów strategicznych regionu poprzez realizację różnych programów	73%	85%	93%	91%	87%	72%
Włączyć Komitet monitorujący w proces tworzenia programu operacyjnego	76%	65%	88%	85%	78%	52%
W większym stopniu niż obecnie pracować w grupach roboczych	76%	67%	76%	87%	77%	66%

Powołać więcej ekspertów (specjalistów w poszczególnych dziedzinach) do KM	64%	77%	64%	61%	67%	52%
Zwiększyć uprawnienia kontrolne Komitetu	21%	47%	55%	58%	48%	0%
Ograniczyć uprawnienia Komitetu	3%	6%	0%	1%	3%	7%
N	33	66	42	74	215	29

Można więc stwierdzić, że istnieje zapotrzebowanie i zgoda co do zwiększenia konsultacyjnej roli komitetu, szczególnie na poziomie strategicznym, natomiast zwiększenie roli nadzorczej jest mało prawdopodobne – wyniki badania pozwalają przypuszczać, że instytucje systemu realizacji programów będą za zachowaniem aktualnej skali wpływu komitetów monitorujących.

Wśród postulatów dotyczących roli Komitetów monitorujących w przyszłości pojawiła się propozycja uczynienia z KM ciała doradczego, w którym większy udział miałby eksperci, np. naukowcy, dysponujący bogatą wiedzą z zakresów odpowiadających osiom priorytetowym programów. Warto tutaj zauważyć, że ten postulat odwołuje się do innej, niż obecnie przyjęta, koncepcji tego, czym miałyby być komitety monitorujące. Obecnie komitety monitorujące stanowią przede wszystkim „zespoły reprezentatywne”, jakkolwiek zadania komitetów mogą być lepiej realizowane, jeżeli członkowie mają odpowiednie kompetencje merytoryczne i mogą być ekspertami. Różnice pomiędzy zespołem eksperckim a reprezentatywnym opisała Anna Mazgal:

Zespół reprezentatywny:

- *powołany jest aby prezentować stanowiska tych, których reprezentują członkowie zespołu*
- *członkowie mówią w imieniu reprezentowanych (a jeśli są ekspertami, ważniejsze jest zdanie tych, którzy ich delegowali)*
- *wyborze delegata decydują zasady reprezentatywności i ew. parytetu*
- *zespół pracuje w sposób demokratyczny (konsensus, a jeśli to się nie uda – większościowe podejmowanie decyzji).*

Zespół ekspercki:

- *powołany jest aby doradzać i dostarczać wiedzy*
- *ekspertci mówią w swoim imieniu (a gdy kogoś reprezentują, to nie jest to kluczowe)*
- *o wyborze eksperta decydują jego kompetencje i dorobek*
- *zespół może wybrać różne metody procedowania, w tym takie, gdzie najważniejsze jest znalezienie najlepszego rozwiązania⁶⁵.*

5.14. Podsumowanie

Zadania komitetów są znane osobom zaangażowanym w ich pracę, ale w praktyce rola komitetu i oczekiwania co do nich są różnie rozumiane. Można mówić o kontinuum wyobrażeń

⁶⁵ Anna Mazgal, *Aż do skutku; jak skutecznie interweniować w sprawach funduszy europejskich*, OFOP, Warszawa 2009, s. 19..

o roli komitetów, na którym z jednej strony są zwolennicy ściśle monitoringowej oraz konsultacyjnej roli komitetów przy zachowaniu kluczowej roli instytucji zarządzającej jako autora decyzji dotyczących programu, konsultowanych i legitymizowanych przez KM. W takim ujęciu komitet prawidłowo wypełniałby wszystkie przypisane mu zadania, ale w praktyce w ograniczonym stopniu realizowałby zasadę partnerstwa rozumianą jako uspołecznienie. Z drugiej strony są zwolennicy demokratyzacji (uspołecznienia) zarządzania programami i znaczącej partycypacji komitetów, a także sprawowania nadzoru przez KM nad działaniami instytucji systemu realizacji. Pierwsze podejście reprezentuje znaczna część przedstawicieli IZ i IP, drugie – większość partnerów społeczno-gospodarczych.

Do najważniejszych zadań KM zaliczono rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów oraz zadania ściśle monitoringowe: analizowanie postępu programu (osiągania celów, zatwierdzania sprawozdań), a także analizowanie i zatwierdzanie propozycji zmian. Zdecydowana większość badanych zgadza się co do monitoringowej i konsultacyjnej roli KM, ponad połowa przypisuje komitetom rolę nadzorczą oraz zalicza do jego roli proponowanie rozwiązań w ramach programu, a mniej niż połowa jest zdania, że na rolę komitetu składa się także pośrednictwo pomiędzy instytucjami systemu realizacji, a beneficjentami i innymi zainteresowanymi środowiskami.

Reprezentacja beneficjentów w dyskusji z IZ i IP okazuje się ważną, choć nieformalną rolą komitetów. Chociaż formalnie w skład komitetu wchodzi trzy strony (państwowa, samorządowa i społeczna) to w praktyce istotny jest podział na reprezentację instytucji systemu realizacji (w tym IZ i IP ze strony państwowej i samorządowej) oraz beneficjentów ze strony samorządowej i społecznej. Komitety monitorujące stanowią pewne forum dyskusji i poszukiwania kompromisu, w ograniczonym zakresie także współtworzenia programu przez wszystkich zainteresowanych, którzy zarazem znajdują się w opozycji jak dysponenci i odbiorcy wsparcia. Dla obydwu stron komitet jest jednym z forów komunikacji i wymiany informacji o programie, chociaż informacje otrzymywane przez członków nie są powszechnie dystrybuowane do ich środowisk. W praktyce jednak dyskusja jest umiarkowana, a wpływ komitetów na programy niewielki.

Jako ciało konsultacyjne komitet pełni także do pewnego stopnia rolę ekspercką – stwarza możliwość konsultacji ze specjalistami w poszczególnych dziedzinach. Niektórzy badani postulują zwiększenie udziału w komitetach osób dysponujących wiedzą na temat obszarów wsparcia, tak aby komitety mogły służyć znaczniejszym wsparciem merytorycznym.

Ściśle określony katalog zadań komitetu przyznaje mu ograniczone uprawnienia formalne. Obok tego katalogu istnieje szerokie pole do kształtowania jego rzeczywistej roli w procesie realizacji programu. O tym, czy zarządzanie programem będzie miało charakter bardziej partycypacyjny, z większym wpływem komitetu jako wsparcia merytorycznego i jako forum negocjacji kompromisu, a członkowie aktywni i zmotywowani, w znacznej mierze przesądzają czynniki nieformalne, przede wszystkim postawa kierownictwa instytucji zarządzających, a także wynikająca z tej postawy jakość współpracy z komitetem.

Komitety monitorujące realizują wszystkie przypisane im zadania, chociaż w niejednakowym zakresie. Wszystkie komitety zatwierdzają kryteria oraz sprawozdania, a także przyjmują informacje o postępie w realizacji programu. Zadania obowiązkowe są powszechnie realizowane, największe zaangażowanie członków budzi zadanie pozwalające współkształtować program i zadbać o potrzeby beneficjentów, tj. zatwierdzanie kryteriów, nie

ma też zastrzeżeń do roli monitoringowej, natomiast rola strategiczna komitetu jest umiarkowana.

Badani oczekują zwiększenia w przyszłości strategicznej roli komitetów – szczególnie monitorowania rozwoju regionu poprzez łączną realizację różnych strategii, oraz udziału w programowaniu wsparcia, ponad połowa badanych wchodzących w skład komitetów opowiada się też za wzmocnieniem eksperckiej funkcji komitetów.

Pewne niedociągnięcia dotyczą realizacji dwóch zadań komitetów. Pierwsze z nich, to zadanie określone w art. 6 Rozporządzenia lit. c):

[Komitet monitorujący] analizuje wyniki wdrażania, w szczególności osiągnięcie celów określonych dla każdej osi priorytetowej oraz oceny, o której mowa w art. 48 ust. 3.

Zadanie to jest formalnie realizowane, wszystkie komitety zatwierdzają sprawozdania, a większość zapoznaje się z ewaluacjami. Jednak w praktyce członkowie komitetów wykazują dość bierną postawę wobec otrzymywanych projektów sprawozdań, ponadto, ze względu na krótkie terminy sprawozdawczości, trudno byłoby uwzględnić uwagi wymagające znaczącego pogłębienia analiz. Analizowanie przez KM wyników wdrażania programu koncentruje się na postępie finansowym, a w niewielkim stopniu na rzeczowym, a jedynie marginalnie potraktowana jest kwestia osiągania celów strategicznych i kształtowania kierunków dalszej realizacji programu. W większości komitety nie mają też udziału w przyjmowaniu rekomendacji z ewaluacji ani nie monitorują ich wdrażania.

W najmniejszym zakresie jest realizowane zadanie fakultatywne określone w art. 6 Rozporządzenia lit. f):

*[komitet monitorujący] **może** występować do instytucji zarządzającej z wnioskiem o przeprowadzenie wszelkiego rodzaju przeglądów lub analizy programu operacyjnego mogących prawdopodobnie przyczynić się do osiągnięcia celów funduszy, o których mowa w art. 3, lub do usprawnienia jego zarządzania programem, w tym zarządzania finansowego.*

Komitety rzadko inicjują zmiany w programie, a jedynie okazjonalnie inicjują przeprowadzenie badań czy ekspertyz, co wskazuje także na niewielkie zapotrzebowanie komitetów na dodatkową, pogłębioną informację o wynikach wdrażania i osiąganiu celów.

Spośród zadań dodatkowych w stosunku do katalogu określonego w rozporządzeniu, powszechnie jest realizowane zadanie polegające na zatwierdzaniu planu komunikacji, natomiast w praktyce rola komitetów w zapewnianiu komplementarności programów jest niewielka.

Wkład komitetów w realizację programu obrazuje fakt, że komitety zgłaszają średnio 10 propozycji zmian do projektów dokumentów na każdym posiedzeniu. W odniesieniu do kryteriów najczęściej zmiany polegają na innym sformułowaniu lub doprecyzowaniu, a w dalszej kolejności na zmianie wagi punktowej. Połowa uwag ogółem i 63% zmian w kryteriach jest przyjmowanych. Co do 1/5 ogółu uwag i 1/5 uwag do kryteriów nie można ustalić, czy zostały przyjęte, przekazane do dalszych prac czy zignorowane. Większość zmian poddanych pod głosowanie jest akceptowana, z czego wynika, że komitet ma duże możliwości wpływu na zagadnienia, które muszą być poddane pod głosowanie, a w przypadku pozostałych zagadnień znaczący wpływ na przyjęcie zmian ma przewodniczący komitetu, od którego w pewnej mierze zależy czy uwaga będzie poddana głosowaniu.

Zdaniem osób uczestniczących w pracach komitetów, komitety mają umiarkowany wpływ na jakość programu. Oceny wpływu komitetów na adekwatność programów, ich skuteczność oraz wdrażanie są zbliżone i powiązane ze sobą wzajemnie. Większość badanych jest za utrzymaniem obecnej skali wpływu komitetów na programy, a część jest zwolennikami zwiększenia wpływu komitetów na realizację programów. Przedstawiciele spoza instytucji systemu realizacji programów (partnerzy społeczno-gospodarczy i samorządy lokalne), dążą do pewnego zwiększenia wpływu KM, natomiast instytucje zarządzające do jego utrzymania w obecnym kształcie, ale nie do zmniejszania. Te postawy są zbieżne z oczekiwaniami co do roli komitetu i odzwierciedlają konflikt interesów strony dysponentów i strony beneficjentów środków – sytuację w której komitet jest polem do pewnej negocjacji zakresu partycypacji interesariuszy.

6. Sposób funkcjonowania komitetów monitorujących

6.1. Skład komitetów

6.1.1. Liczebność komitetów

Zgodnie z Wytycznymi, „Przy powoływaniu członków komitetu należy mieć na uwadze dążenie do zrównoważonego udziału strony rządowej, samorządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych”. Liczebność składów komitetów przedstawiona w poniższej tabeli opiera się na dostarczonych przez sekretariaty danych kontaktowych. Wybór takiego źródła wynika z prawdopodobnej nieaktualności uchwał regulujących skład komitetu, często datowanych na rok 2007. Dlatego też w przypadku rozbieżności, za wiążące (rozumiane jako aktualne) traktowano dane kontaktowe.

Tabela 32. Skład komitetów monitorujących

Komitet	Liczba członków	Liczba obserwatorów
PO IG	33	23
PO IiŚ	30	71
PO KL	47	20
PO PT	26	5
PO RPW	43	26
RPO woj. Dolnośląskiego	46	11
RPO woj. Lubelskiego	30	12
RPO woj. Lubuskiego	23	12
RPO woj. Mazowieckiego	31	15
RPO woj. Pomorskiego	30	5
RPO woj. Śląskiego	28	8
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	26	15
RPO woj. Wielkopolskiego	24	19

*Liczby nie sumują się, ponieważ są osoby zasiadające w kilku komitetach

Wśród programów krajowych najwięcej członków liczą komitety monitorujące PO Kapitał Ludzki i PO Rozwój Polski Wschodniej, a wśród regionalnych – KM RPO woj. Dolnośląskiego. Fakt, że komitety monitorujące, to liczne grona, wpływa na możliwość dyskusji. Szczególnie wyróżnia się tutaj KM PO IiŚ - jak to opisuje jeden z członków:

ten Komitet jest dosyć dziwnie skonstruowany, bo on jest... są członkowie Komitetu w liczbie tam około 30, a są też obserwatorzy w liczbie około 70 w posiedzeniach bierze udział plus urzędnicy to około 100 osób i każdy z prawem głosu, można powiedzieć, nie z prawem głosowania, ale z prawem głosu.

Podobny problem dotyczy KM PO IG. Duża liczba uczestników utrudnia prowadzenie dyskusji i obniża jej jakość:

ten Komitet jest za duży (...) gdyby on był mniejszy to może bardziej zdyscyplinowani byłiby członkowie, bo by wiedzieli, że ich głos się liczy w jakimś gronie, które nie jest zbyt liczne (...) Rozmynie odpowiedzialności, tak naprawdę.

6.1.2. Proporcje stron i frakcje w komitetach

Na podstawie otrzymanych list członków komitetów przeprowadzono analizę mającą na celu określenie czy w pracach Komitetu Monitorującej zachowana zostaje zasada partnerstwa. Zakłada się, że w pracach Komitetu mają uczestniczyć, równie licznie reprezentowani, przedstawiciele trzech stron: rządowej, samorządowej i organizacji pozarządowych.

Najbliżej idealnego podziału jest komitet PO KL. W praktyce strona rządowa dominuje w programach krajowych współfinansowanych z EFRR. Co ważne, odbywa się to kosztem strony samorządowej. W skrajnym przypadku – w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko – na jednego przedstawiciela strony samorządowej przypada aż sześciu przedstawicieli rządowych, czego nie tłumaczy nawet duża liczba instytucji pośredniczących umieszczonych w ministerstwach. Oznacza to zupełne złamanie reguły równomiernego udziału wszystkich trzech stron.

W przypadku Regionalnych Programów Operacyjnych dominuje strona samorządowa i strona partnerów społeczno-gospodarczych. Mniejszy udział strony rządowej jest zrozumiały w programach regionalnych, jako że instytucje państwowe pełnią rolę instytucji pośredniczących w programach krajowych, ale nie w regionalnych. W województwach Lubuskim i Śląskim najliczniej jest reprezentowana strona samorządowa, a w województwach Mazowieckim i Pomorskim – strona partnerów społeczno gospodarczych. W praktyce same proporcje stron nie przesądzają o aktywności ogółem ani o jakości pracy KM, o czym świadczy np. zupełnie odmienna specyfika komitetów w województwach Pomorskim i Mazowieckim, przy ich podobnej strukturze.

Tabela 33. Udział przedstawicieli trzech stron (instytucje państwowe i UE, samorządowa oraz organizacje społeczno-gospodarcze) w Komitetów Monitorujących

	państwowe i UE	samorządowe	partnerzy społeczno-gospodarczy i inne	łącznie w %	łącznie N
PO IG	54,5%	12,1%	33,3%	100%	33
PO IiŚ	60,0%	10,0%	30,0%	100%	30
PO KL	31,9%	38,3%	29,8%	100%	47
PO PT	53,8%	23,1%	23,1%	100%	26
PO RPW	55,8%	16,3%	27,9%	100%	43
RPO woj. Dolnośląskiego	28,9%	35,6%	35,6%	100%	46
RPO woj. Lubelskiego	16,7%	40,0%	43,3%	100%	30
RPO woj. Lubuskiego	17,4%	47,8%	34,8%	100%	23
RPO woj. Mazowieckiego	12,9%	38,7%	48,4%	100%	31
RPO woj. Pomorskiego	18,5%	33,3%	48,1%	100%	30
RPO woj. Śląskiego	17,9%	46,4%	35,7%	100%	28
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	20,0%	40,0%	40,0%	100%	26
RPO woj. Wielkopolskiego	17,4%	39,1%	43,5%	100%	24

Gdy dokładnie podda się analizie instytucje, które zarekomendowały członków oraz obserwatorów do komitetu monitorującego, zwraca fakt, że w Komitecie RPO województwa Wielkopolskiego brakuje reprezentanta związków zawodowych i organizacji pracowników. Natomiast organizacje pracodawców, izb gospodarczych i rzemieślniczych są zawsze reprezentowane. Co więcej, mają oni co najmniej dwóch członków w każdym Komitecie.

Zgodnie z regulaminem, w skład Komitetu Monitorującego Wielkopolskiego RPO wchodzi *przedstawiciel organizacji pracowników i pracodawców*⁶⁶. Zgodnie z *Trybem powołania i zasadami pracy Komitetu Monitorującego Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013*, Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego wskazała jednego *przedstawiciela organizacji pracowników i pracodawców* - wydelegowała jako członka przedstawiciela pracodawców, a przedstawiciela związków zawodowych jako jego zastępcę. W praktyce Sekretariat KM ma obowiązek kontaktować się z członkami, a członkowie są zobowiązani do przekazania dokumentów zastępcy tylko, jeżeli nie mogą osobiście uczestniczyć w posiedzeniu.

Wiadomo z badania jakościowego, że związki zawodowe z województwa wielkopolskiego skarżyły się do urzędu marszałkowskiego na regulamin i tryb powołania komitetu. Instytucja zarządzająca nie miała sobie nic do zarzucenia, odpowiadając, że wyboru dokonano zgodnie z przyjętymi procedurami, nie zgodziła się natomiast, że procedury mogą być problematyczne. W tej sytuacji związki zawodowe interweniowały w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, uzyskując odpowiedź, że ta kwestia leży w kompetencji instytucji zarządzającej RPO. W momencie realizacji badania przedstawiciele związków zawodowych rozważali wysłanie pisma do Komisji Europejskiej.

Różnie, w zależności od Programu, przedstawia się kwestia reprezentacji środowisk akademickich. W województwie mazowieckim stanowią drugą siłę w Komitecie, gdy w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko w ogóle się nie pojawiają. W Programie Pomoc Techniczna znajduje się tylko jeden reprezentant tego środowiska.

Instytucją, której Wytyczne nie odróżniają od pozostałych organizacji społecznych, ale w praktyce reprezentowaną w komitetach obok organizacji pozarządowych, jest Kościół Katolicki. W mazowieckim Komitecie Monitorującym zasiada trzech przedstawicieli, a w Komitecie dolnośląskim, lubelskim oraz śląskim po jednym. We wszystkich pozostałych przedstawiciele Kościoła są nieobecni wśród członków, ale w województwie lubuskim przez tę instytucję zostało wskazanych dwóch obserwatorów.

Instytucje zarządzające komplementarnymi programami są obecne wśród członków wszystkich krajowych programów operacyjnych, lecz w regionalnych Programach Operacyjnych są obecne już tylko w województwie mazowieckim i warmińsko-mazurskim, z kolei w województwach dolnośląskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim wśród członków KM RPO znajdują się przedstawiciele instytucji pośredniczących PO KL.

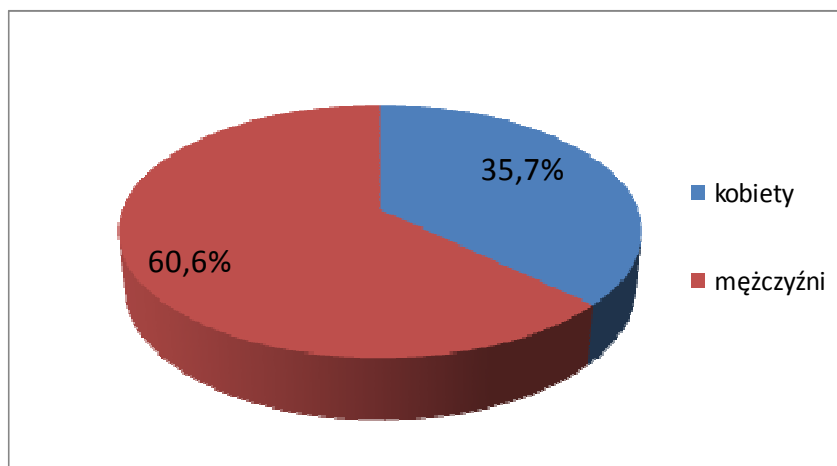
Zgodnie z zasadą partnerstwa, w komitetach powinny być reprezentowane podmioty społeczne zajmujące się ochroną środowiska naturalnego oraz wspieraniem równości szans kobiet i mężczyzn. W KM powinien się znajdować przedstawiciel Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ds. równych szans. Jako że obecnie w MPiPS nie istnieje takie biuro, można by

⁶⁶ Regulamin Komitetu Monitorującego Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013 (stan na 17.06.2009 r.), § 2 pkt 2 lit. I).

przypuszczać, że będzie reprezentowany Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, ale jak wynika z otrzymanych informacji, w żadnym Komitecie nie zasiada (ani na prawach członka, ani obserwatora) przedstawiciel biura pełnomocnika. Wśród organizacji społeczno-gospodarczych tylko dwie podejmują kwestie równouprawnienia kobiet (Fundacja Inicjatywa Kobiet Aktywnych w RPO woj. warmińsko-mazurskiego oraz Demokratyczna Unia Kobiet w RPO woj. dolnośląskiego). Zupełnie inaczej wygląda kwestia organizacji zajmujących się ochroną i poprawą jakości środowiska. W skład Komitetów wchodzi wielu członków reprezentujących środowiska ekologów. Przedstawiciele tego środowiska są członkami w Komitetach PO IIŚ oraz wszystkich RPO z wyjątkiem woj. warmińsko-mazurskiego.

Ciekawy, w kontekście kwestii horyzontalnych, jest udział kobiet w samych Komitetach. Gdy rozpatrywać wszystkich uczestników prac Komitetów, kobiety stanowią jedynie 1/3 ogółu badanych. Wśród samych członków proporcje przedstawiają się podobnie. Można też zaobserwować duże zróżnicowanie płci członków w zależności od Programu. O ile stosunek płci w zbiorowości członków ogółem wynosi 2:1 na korzyść mężczyzn, to w Komitecie RPO woj. lubelskiego wynosi aż 4,7:1, a w komitetach RPO woj. dolnośląskiego i warmińsko-mazurskiego 3,2:1. W komitecie monitorującym PO PT przeważają zaś kobiety.

Wykres 7. Udział kobiet i mężczyzn w Komitetach Monitorujących – ogółem



Warto zwrócić uwagę, że wymagany udział trzech stron: rządowej, samorządowej i partnerów społeczno-gospodarczych, oznacza w praktyce co innego w programach krajowych, a co innego – w regionalnych. W praktyce komitety są, w dużo większym stopniu niż mogłoby to się wydawać na podstawie Wytycznych (w zakresie składu KM), forum spotkania instytucji realizujących program. W programach krajowych reprezentanci właściwych ministrów, to instytucje pośredniczące, a w KM PO KL instytucjami pośredniczącymi są też przedstawiciele strony samorządowej. W programach regionalnych „strona samorządowa” składa się w praktyce z przedstawicieli dwóch różniących się od siebie stron: instytucji systemu realizacji na poziomie wojewódzkim i beneficjentów na poziomie powiatowym i gminnym. Podział ten jest bardzo realny dla członków komitetu.

Z jednej strony są przedstawiciele systemu oficjalnego, którzy zajmują się wdrażaniem programu, no i z naszego punktu widzenia jest konieczność wprowadzenia różnego rodzaju

rozwiązań, z drugiej strony są przedstawiciele instytucji, którzy z tego programu korzystają. No i często jest tak, że te dwa punkty widzenia niekoniecznie są bardzo zbieżne⁶⁷.

Wypowiedzi respondentów pozwalają wyróżnić dwa znaczące dla badanych podziały w gronie członków. Są one ważne, ponieważ odpowiadają różnicom interesów i punktów widzenia na program.

1. Pierwszy z nich odróżnia instytucje zarządzające wraz z pozostałymi instytucjami systemu realizacji programu od beneficjentów (w tym samorządów i pracodawców). W takim ujęciu partnerzy społeczno-gospodarczy, jeżeli nie reprezentują beneficjentów, sytuują się z boku, poza kluczowym podziałem. Ten podział może być lepiej dostrzegalny w KM RPO, w których przedstawiciele strony samorządowej, to z jednej strony instytucja zarządzająca, z drugiej zaś – beneficjenci, ale istnieje także w programach krajowych, zwłaszcza gdy organizacja reprezentująca pracodawców (partnerów społeczno-gospodarczych) wypowiada się w imieniu beneficjentów. O tym podziale jasno mówi np. przedstawiciel IZ:

strona rządowa (...) Jest jeszcze przedstawiciel wojewody. To są też osoby, które nie są beneficjentami więc w niektórych przypadkach myślą inaczej niż reszta, czyli prezydenci miast⁶⁸.

2. Drugi podział, o którym mówią przedstawiciele strony społecznej, to opozycja pomiędzy partnerami społeczno-gospodarczymi a administracją publiczną. O tym podziale mówią członkowie krajowych komitetów monitorujących, podczas gdy w RPO partnerzy społeczno-gospodarczy wydają się odgrywać mniej znaczącą rolę.

Ze względu na pierwszy podział, dla zobrazowania udziału partnerów spoza systemu realizacji, zastosowano dodatkową typologię, odróżniającą przedstawicieli IZ i IP od pozostałych przedstawicieli strony rządowej lub samorządowej. Zdarza się, że kilku członków KM reprezentujących instytucję zarządzającą lub pośredniczącą programem krajowym jest zarazem członkami KM innego programu jako przedstawiciele instytucji pośredniczącej lub instytucji zarządzającej komplementarnym programem. Dlatego też na potrzeby porównania składu komitetów i aktywności członków w poszczególnych programach, w programach krajowych zaliczono do wspólnej kategorii członków reprezentujących IZ danego programu i IZ programów komplementarnych, a w programach regionalnych zaliczono do wspólnej kategorii przedstawicieli IZ RPO i regionalne IP PO KL.

⁶⁷ Wywiad 19, IP

⁶⁸ Wywiad 9, IZ

Tabela 34. Liczba członków w Komitecie, będących przedstawicielami poszczególnych typów instytucji

	IZ i IP centralne (w tym programów komplementarnych)	IZ i IP RPO oraz regionalne IP PO KL	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd regionalny poza IZ i IP i związki JST	Partnerzy społeczno-gospodarczy	Inne	Łącznie %	Łącznie N
PO IG	24,2%	0,0%	30,3%	12,1%	33,3%	0,0%	100%	33
PO IiŚ	16,7%	3,3%	43,3%	6,7%	30,0%	0,0%	100%	30
PO KL	0,0%	36,2%	31,9%	2,1%	29,8%	0,0%	100%	47
PO PT	23,1%	0,0%	30,8%	23,1%	23,1%	0,0%	100%	26
PO RPW	23,3%	2,3%	32,6%	14,0%	27,9%	0,0%	100%	43
RPO woj. Dolnośląskiego	0,0%	4,3%	28,3%	30,4%	34,8%	2,2%	100%	46
RPO woj. Lubelskiego	0,0%	10,0%	16,7%	30,0%	43,3%	0,0%	100%	30
RPO woj. Lubuskiego	0,0%	30,4%	17,4%	17,4%	34,8%	0,0%	100%	23
RPO woj. Mazowieckiego	3,2%	6,5%	9,7%	32,3%	48,4%	0,0%	100%	31
RPO woj. Pomorskiego	0,0%	6,7%	16,7%	23,3%	43,3%	10,0%	100%	30
RPO woj. Śląskiego	0,0%	17,9%	17,9%	28,6%	35,7%	0,0%	100%	28
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	3,8%	7,7%	15,4%	30,8%	38,5%	3,8%	100%	26
RPO woj. Wielkopolskiego	0,0%	16,7%	16,7%	20,8%	41,7%	4,2%	100%	24

Tabela 35. Liczba obserwatorów w Komitecie, będących przedstawicielami poszczególnych typów instytucji

	IZ i IP centralne (w tym programów komplementarnych)	IZ i IP RPO oraz regionalne IP PO KL	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd regionalny poza IZ i IP i związki JST	Partnerzy społeczno-gospodarczy	Inne	łącznie	łącznie N
PO IG	4,3%	0,0%	60,9%	13,0%	21,7%	0,0%	100%	23
PO IIŚ	32,4%	4,2%	28,2%	22,5%	11,3%	1,4%	100%	71
PO KL	5,0%	0,0%	55,0%	25,0%	15,0%	0,0%	100%	20
PO PT	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	80,0%	0,0%	100%	5
PO RPW	3,8%	3,8%	65,4%	23,1%	3,8%	0,0%	100%	26
RPO woj. Dolnośląskiego	0,0%	0,0%	54,5%	36,4%	0,0%	9,1%	100%	11
RPO woj. Lubelskiego	8,3%	0,0%	33,3%	58,3%	0,0%	0,0%	100%	12
RPO woj. Lubuskiego	0,0%	0,0%	41,7%	8,3%	50,0%	0,0%	100%	12
RPO woj. Mazowieckiego	0,0%	13,3%	46,7%	40,0%	0,0%	0,0%	100%	15
RPO woj. Pomorskiego	0,0%	0,0%	80,0%	0,0%	20,0%	0,0%	100%	5
RPO woj. Śląskiego	0,0%	0,0%	75,0%	12,5%	0,0%	12,5%	100%	8
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	0,0%	13,3%	26,7%	60,0%	0,0%	0,0%	100%	15
RPO woj. Wielkopolskiego	0,0%	0,0%	63,2%	31,6%	5,3%	0,0%	100%	19

Podział składu komitetu uwidacznia się w praktyce w sposobie usadzenia członków wokół stołu obrad, co zaobserwowano w przypadku wielkopolskiego RPO. Stół miał kształt podkowy, u góry stołu zasiadli przedstawiciele IZ i innych instytucji systemu realizacji, w tym IP i IPOC, z jednej strony stołu burmistrzowie i wójtowie oraz NGO, a naprzeciwko – przedstawiciele nauki, oraz organizacji pracodawców. Natomiast na obserwowanym posiedzeniu KM PO IG stół miał kształt litery E – u góry stołu znajdowali się przedstawiciele instytucji zarządzającej, blisko nich w środkowej części – przedstawiciele instytucji pośredniczących, a po stronach zewnętrznych – przedstawiciele pozostałych partnerów, w tym znaczące miejsce przypisano przedstawicielom instytucji naukowo-badawczych i organizacji pracodawców. Jak się okazało w trakcie posiedzenia, miejsca najbliższe stołu prezydialnego przydzielono najbardziej aktywnym partnerom społeczno-gospodarczym. Bardziej oddalone miejsca zajmowali przedstawiciele pozostałych ministerstw (spoza IP) oraz samorządów. W praktyce dyskusja toczyła się przede wszystkim pomiędzy osobami siedzącymi w pobliżu stołu prezydialnego oraz pojedynczymi bardziej oddalonymi osobami. W podobny sposób opisuje usadzenie przy stole członków KM PO

KL przedstawiciel organizacji pozarządowej: *kiedy siedzimy przy stołach, (...) zwykle „nie - IP” są sadzani oddzielnie od IP.*

Jak wynika z uzyskanych danych 63,3% osób należało do komitetów od początku ich istnienia, zaś pozostałe 36,7% zostało włączonych do ich prac w późniejszych etapach⁶⁹. Istnieją zależności między stroną reprezentowaną przez przedstawiciela, a długością pracy w Komitecie.

Tabela 36. Długość pracy w Komitecie wg typu instytucji wskazującej przedstawiciela

	Był od początku	Dołączył w trakcie	Ogółem	N
IZ i IP państwowe i UE (w tym programów komplementarnych)	45%	55%	100%	73
IZ i IP RPO oraz regionalne IP PO KL	54%	46%	100%	131
Inne instytucje państwowe i UE	64%	36%	100%	238
Samorząd regionalny poza IZ i IP i związki JST	68%	32%	100%	208
Partnerzy społeczno-gospodarczy	82%	18%	100%	300
Inne	67%	33%	100%	15
Ogółem	63%	37%	100%	965

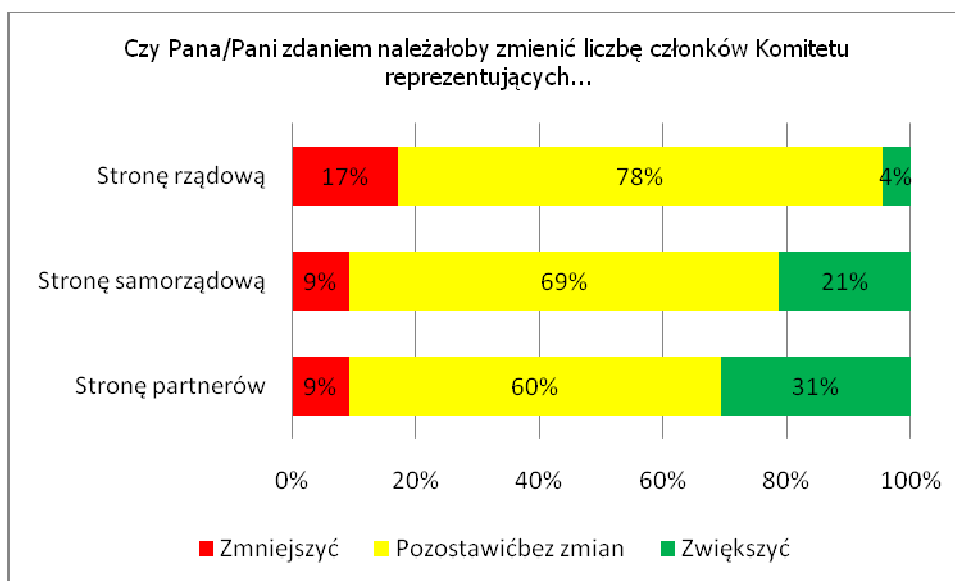
Należy stwierdzić, że największa rotacja przedstawicieli dotyczy strony instytucji zarządzających i pośredniczących. Przeciwnie wygląda to wśród przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych, którzy rzadziej niż przedstawiciele innych stron, byli włączani do prac Komitetu w późniejszych etapach. Przepuszczalnie to zróżnicowanie jest wynikiem dużej rotacji pracowników w administracji publicznej – jak się okazuje większej w instytucjach systemu realizacji programów, niż w innych instytucjach państwowych i samorządowych. Rotacja jest też większa wśród przedstawicieli instytucji krajowych, a mniejsza wśród regionalnych.

6.1.3. Opinie na temat struktury komitetów

Członkowie komitetów, ich zastępcy i obserwatorzy w większości nie mieli zastrzeżeń do proporcji stron w komitetach, a część z nich opowiadała się za doreprezentowaniem strony partnerów społeczno-gospodarczych i – rzadziej – strony samorządowej.

⁶⁹ Na potrzeby tej analizy uwzględniono członkostwo w jednym Komitecie.

Wykres 8. Opinia o proporcjach stron w komitetach (Osoby ze składu komitetów, N=245)



Opinie badanych w odniesieniu do udziału strony rządowej były zbliżone niezależnie od tego, jaką instytucję sami reprezentowali. Za zwiększeniem udziału strony samorządowej było 21% ogółu badanych wchodzących w skład komitetów, ale aż 62% przedstawicieli samorządu terytorialnego (spoza IZ i IP), podczas gdy za zmniejszeniem udziału strony samorządowej było 19% partnerów społeczno-gospodarczych i tylko 9% ogółu badanych.

Analogicznie, za zwiększeniem udziału partnerów społeczno-gospodarczych było 49% ich samych w porównaniu z 31% respondentów ogółem i tylko 15% przedstawicieli IZ i IP. Za tym samym opowiadała się ponad 1/3 (14 z 36) ankietowanych liderów organizacji społecznych i gospodarczych. Natomiast za zmniejszeniem udziału partnerów społeczno-gospodarczych było aż 22% przedstawicieli IZ i IP (9 z 41 osób), w porównaniu z 9% badanych ogółem.

Ten wynik można by powiązać z przekonaniem, które powtarzało się w badaniu jakościowym, że partnerzy społeczno-gospodarczy nie mają racji bytu w komitetach monitorujących programy infrastrukturalne, ponieważ nie są ich beneficjentami. Tymczasem badanie ilościowe prowadzi do przeciwnego wniosku: badani przedstawiciele IZ i IP RPO nie są zwolennikami ograniczania liczby partnerów. Różnicowanie opinii jest istotne wśród przedstawicieli IZ i IP programów krajowych, a relatywnie najczęściej za ograniczeniem liczby partnerów społeczno-gospodarczych komitecie monitorującym opowiadali się przedstawiciele IZ lub IP PO KL.

Takie podejście świadczy też o tym, że jakkolwiek pracownicy IZ i IP rzadko deklarują, by rolą komitetu było stanowienie forum dyskusji pomiędzy IZ, a beneficjentami, to w rzeczywistości tak traktują komitety.

Pytani wprost uczestnicy badania jakościowego byli zdania, że istniejące proporcje członków reprezentujących poszczególne trzy strony są odpowiednie. Zarazem jednak przedstawiciele pozarządowych partnerów społeczno-gospodarczych zwracają uwagę na to, że strona administracji łącznie państwowej i samorządowej, w praktyce w programach centralnych złożona przede wszystkim z instytucji pośredniczących i innych instytucji systemu realizacji programu, dominuje liczebnie nad stroną społeczną. Dlatego też partnerzy społeczno-gospodarczy mogą wpływać na decyzje tylko poprzez przekonywanie pozostałych członków, nie

mają oni natomiast większości by przegłosować swoje argumenty i ostatecznie wygrywa rozwiązanie popierane przez administrację. Mówią o tym członkowie komitetów PO IG:

Jesteśmy w zdecydowanej mniejszości - mówię o stronie pozarządowej w porównaniu z instytucjami i - w zasadzie nie pamiętam głosowania, które zgodziłoby się z wnioskiem tej strony nierządowej (...) nasz sprzeciw nie jest brany pod uwagę.

Podobnie w KM PO KL:

Institucje Pośredniczące zawsze „stawały murem” za swoimi rozwiązaniami - a zawsze miały większość. (...) ktoś na sali akurat potrafi przekazać logiczny argument, jest z naszej grupy - nie IP - i potrafi uzasadnić swój wybór, to zwykle głosujemy trochę za nim. Mam poczucie, że w większości głosowania odbywają się „blokami”. Jest „blok” IP, który zawsze głosuje jednogłośnie.

Innego zdania o KM PO KL jest drugi respondent, który uważa, że w tym Komitecie „koalicje” mają charakter merytoryczny: *jest umiejętność budowania koalicji za konkretnym rozwiązaniem. One idą w różnych konfiguracjach.*

Istniejącą dysproporcję w KM PO RPW pogłębia brak zaangażowania strony społecznej:

Administracja jest zawsze nadreprezentowana, wszyscy ci, którzy są z organizacji pozarządowych najczęściej to jest margines (...). Faktycznie pojawia się około 5% na sali, to są osoby spoza administracji rządowej.

Mając na uwadze tę dysproporcję, można się zastanawiać, czy nie ustanowiono w regulaminach zbyt niskiego progu kwalifikowanej większości głosów, jak np. w KM PO IiŚ:

2/3 komitetu to jest strona rządowa, (...) przegłosowaliby nas i tak (...) zgodnie z regulaminem (...) dokładnie taką większość, jaka jest potrzebna do przegłosowania, ma strona rządowa.

Zmiana regulaminu nie miałaby jednak znaczenia, dopóki utrzyma się praktyka przyjmowania decyzji jednogłośnie lub przy ewentualnych głosach wstrzymujących się i przychylenia się z zasady do stanowiska IZ:

gdyby ta zasada zafunkcjonowała, że urzędników nie może być więcej niż (...) tych osób samorządowych i zewnętrznych doradców społecznych czy organizacji społecznych, to być może trochę inaczej by to wyglądało. Ale tu absolutnie było tak, że nawet jak mieli rację, to 3, 4 osoby zagłosowały za naszymi poglądami, a rząd to widział, urzędnicy popatrzyli, minister tak głosuje, no to oni też, nie będą się przecież wychylali. Nawet prywatnie dzielali nasze poglądy, to głosowali, tak jak tamci⁷⁰.

W komitetach zdarzają się dodatkowe podziały i koalicje. Na posiedzeniu jednego z KM ujawniły się różnice interesów pomiędzy beneficjentami, a o tym, które rozwiązanie wygrało przesądził skład komitetu – przewaga przedstawicieli dużych miast i przedstawicieli innych organizacji, ale zamieszkałych w dużych miastach:

trzeba brać pod uwagę także interes małych gmin, które ciężko mają przy zdobywaniu środków w RPO, bo kryteria są - szczególnie strategiczne - tak przygotowane w tej chwili, że promują duże miasta. Myśmy próbowali to zwalczyć na Komitecie, ale niestety opozycja dużych miast (...) wskazywała, że generalnie małe miasta mają PROW⁷¹.

⁷⁰ Wywiad 24, NGO

⁷¹ Wywiad 5, IZ

Z kolei opozycja miast i gmin jako beneficjentów wobec urzędu marszałkowskiego ma swoje granice. Członek jednego z komitetów dał do zrozumienia, że beneficjenci wiążą swoje szanse na uzyskanie dotacji z odpowiednim zachowaniem w ramach KM.

Badani nie byli zwolennikami znaczących zmian w składzie komitetów. Niektórzy przedstawiciele strony społecznej postulowali zwiększenie udziału przedstawicieli organizacji pozarządowym o profilu zgodnym z tematyką programu:

Kapitał Ludzki – pewnie warto byłoby gdyby były reprezentowane środowiska osób, zagrożonych wykluczeniem; niepełnosprawni czy środowiska kobiece. Dla mnie jest to bardzo istotne. Jeśli chodzi o Innowacyjną Gospodarkę, nie zaszkodziłaby nieco lepsza reprezentacja szkół technicznych, lub laboratoriów naukowych⁷².

... moc, tych społecznych, jak gdyby doradców w Komitecie Monitorującym jest no za mała⁷³.

Podobnego zdania jest przedstawiciel jednej z instytucji zarządzających. Zwraca on jednak uwagę nie tyle na wartość demokratycznej reprezentacji środowisk, ile na reprezentację rzeczywistych aktorów:

problemem jest uprzywilejowanie związków zawodowych i organizacji pracodawców (...) Obecne uprzywilejowanie, które źródło ma tylko w traktacie, nie przystaje do współczesnej rzeczywistości, bo patrząc z gruntu widzenia realizacji zadań publicznych coraz więcej mają organizacje pozarządowe i to uważam powinno być...⁷⁴.

Natomiast dwóch innych dyrektorów proponuje orientację zdecydowanie w kierunku modelu eksperckiego, chociaż bez podważania zasady podejmowania decyzji większością głosu:

Jest bardziej przewaga urzędników, a w takich ciałach powinni być fachowcy⁷⁵.

na pewno o kilku ekspertów i naukowców można by uzupełnić komitet i zobaczyć co z tego wyjdzie⁷⁶.

Z drugiej strony pojawiały się wątpliwości co do tego, czy strona partnerów społeczno-gospodarczych nie jest nadreprezentowana, a dokładniej – **wątpliwości co do zasadności udziału organizacji pozarządowych**. W programach infrastrukturalnych (tj. wszystkich poza PO KL) organizacje zajmujące się zagadnieniami społecznymi nie reprezentują beneficjentów i bywają postrzegane jako mniej kompetentne, może nawet niepotrzebne w Komitecie. Omówione powyżej wyniki badania ilościowego sugerują, że takie przekonanie podziela niewiele osób, ale wśród nich są osoby na kluczowych stanowiskach w instytucjach zarządzających:

Jestem bardzo sceptyczny co do trzeciego sektora i wydaje mi się, że jest strasznie trudno jest mu zabrać jakiś znaczący i wartościowy głos, ponieważ to jest trochę dalekie i trochę mały... szczególnie w odniesieniu do naszego programu [RPO]⁷⁷.

Co ciekawe, wśród rzeczników takiego poglądu znalazł się także przedstawiciel organizacji pozarządowej:

⁷² Wywiad 16, organizacja pracodawców

⁷³ Wywiad 24, NGO

⁷⁴ Wywiad 32, IZ

⁷⁵ Wywiad 8, IZ

⁷⁶ Wywiad 9, IZ

⁷⁷ Wywiad 9, IZ

czy warto, by w komitetach monitorujących uczestniczyły takie strony, które nie mają zbyt wiele wspólnego albo nie są odbiorcami poszczególnych programów. W RPO jest znikomy udział organizacji pozarządowych, bo jest mało wnioskodawców⁷⁸.

Taka postawa przybiera nawet formę jawnego uprzedzenia IZ do organizacji pozarządowych jako reprezentujących inny punkt widzenia niż administracja:

jeszcze by się z tymi organizacjami pozarządowymi nawet nie tyle dogadał, co tak jakby nakręcił z nimi. To jest duże ryzyko, że po prostu byśmy całkowicie stracili jakiegokolwiek panowanie nad sytuacją i mogłoby się okazać, że komitet jest niedecyzyjny⁷⁹.

Inny respondent uważa takie podejście za przejaw wąskiego postrzegania roli organizacji pozarządowych:

PROW, gdzie - ja to wiem od osób, które pracują w komitetach (...). Wiem, że jest bardzo trudno w PO IG, w PO IiŚ też nie jest najłatwiej. Myślę, że też wszędzie tam, gdzie być może na pierwszy rzut oka administracji, która jest w komitetach, wydaje się że szeroko rozumiane organizacje obywatelskie – co one mogą wiedzieć, jak się buduje autostrady⁸⁰.

Drugi rodzaj wątpliwości co do udziału organizacji społecznych dotyczy prowadzenie przez nie ewentualnego lobbingu.

Nie można odmówić racji respondentom, że organizacje pozarządowe o profilu działań odbiegającym od zakresu interwencji RPO, mogą wnieść mniejszy wkład w prace komitetu – i rzeczywiście w niektórych RPO obserwuje się znikomą aktywność organizacji. Problemem może być ich przypadkowy dobór, jako że poza stereotypową organizacją pozarządową działającą w obszarze pomocy społecznej, nie brakuje innych partnerów: w komitetach są np. reprezentowane euroregiony albo federacje organizacji pozarządowych. Szczególnym rodzajem organizacji, bardziej zainteresowanych kwestiami infrastrukturalnymi, i istotnych ze względu na zasadę zrównoważonego rozwoju, są organizacje ekologiczne. W oczywisty sposób mogą one reprezentować interes przeciwny do interesu administracji zmierzającej do zrealizowania inwestycji infrastrukturalnych, bywają więc traktowane co najmniej z dystansem:

najlepszym przykładem są te inwestycje, przy których podnosi się jakaś wrzawa ekologów. Ekolodzy są przedstawiani jako oszołomy - jako ludzie którzy mają jakieś ukryte interesy lub ideałści, natomiast bardzo trudno przebija się myślenie ekologiczne, w znaczeniu zrównoważonego rozwoju⁸¹.

Wypowiedzi członków KM objętych badaniem jakościowym nie były na tyle skrajne jak powyższa. Jednak mimo że przedstawiciel instytucji zarządzającej deklaruje, że *dyskusja z organizacjami społecznymi, czy pozarządowymi szeroko pojętymi, w tym ekologicznymi jest prowadzona na każdym etapie* i zauważa, że organizacje te są aktywne na posiedzeniach i *w bardzo istotny sposób wpływają na kształt kryteriów*, to członek tego komitetu, reprezentujący organizację ekologiczną, mówi o marginalizacji partnerów społecznych:

⁷⁸ Wywiad 12, NGO

⁷⁹ Wywiad 4, IZ

⁸⁰ Wywiad 1, OFOP

⁸¹ Wywiad 1, NGO

chyba się już urzędnicy uczą, jak tutaj zrobić zmianę, niekoniecznie jak wciągać komitet monitorujący, omijając właściwie ten czynnik społeczny⁸².

Tymczasem przynajmniej w niektórych komitetach przedstawiciele organizacji ekologicznych mają znaczący wkład, np. to przedstawiciel WWF udzielił członkom mazowieckiego KM informacji o sprawie sądowej toczącej się w związku z budową lotniska w Modlinie – zagrożonego projektu kluczowego.

Niestety mało aktywny przedstawiciel sam przyczynia się do wzmocnienia przekonania administracji o bezzasadności udziału organizacji pozarządowych w Komitecie Monitorującym RPO:

kiedy mowa jest o dużej drodze, to w tym momencie organizacja, pomagająca biednym dzieciom z wykluczonych rodzin ma trochę za mało do powiedzenia na ten temat. [Moderator: A jacyś ekolodzy?] - nie wiem, chyba rzeczywiście jest taka osoba w składzie, ale przyznam, że nawet nie kojarzę twarzy⁸³.

Szerzej rzecz ujmując, kwestia zasadności udziału i liczebności poszczególnych typów podmiotów nie ogranicza się do organizacji pozarządowych. Jeden z przedstawicieli IZ jest zdania, że nad założenie o równych proporcjach należy przedkładać reprezentację zainteresowanych stron, w tym beneficjentów:

myślę, że optymalizacja członków powinna wiązać się z charakterem programu i z potencjalnymi, i z beneficjentami pośrednimi tego programu (...) zanim ustawi się 1/3, 1/3, 1/3 to należałoby się zastanowić, jakie jest tak naprawdę oddziaływanie tego programu i jakie są cele programu (...) odpowiednia liczba członków na papierze wcale nie musi się przekładać na rzeczywiste ich uczestnictwo.

Z tego punktu widzenia, zasadne może być zarówno doreprezentowanie organizacji pozarządowych, jak i innych partnerów – zależnie od specyfiki programu.

6.1.4. Ocena naboru z perspektywy członków

Zgodnie z Wytycznymi, nabór partnerów społeczno-gospodarczych przebiega inaczej, zależnie od typu reprezentowanego podmiotu. Przedstawiciele pracodawców i pracowników są wyłaniany przez odpowiednie komisje Dialogu Społecznego, przedstawiciele organizacji pozarządowych zgłaszają organizację, rekomenduje Rada Działalności Pożytku Publicznego, a zatwierdza – instytucja zarządzająca, natomiast przedstawiciele środowiska akademicko-naukowego są wyłaniany w przypadku programów centralnych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego i Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, a w przypadku regionalnych – w trybie konkursu rozstrzyganego przez IZ. Formalnie więc IZ ma decydujący głos w określeniu reprezentacji organizacji pozarządowych (rekomendowanych, a nie wyznaczonych przez Radę), a w regionach – także przedstawiciele nauki. Część członków KM badanych w dotychczasowym badaniu zwracała uwagę, że:

⁸² Wywiad 24, NGO ekologiczna

⁸³ Wywiad 9, IZ

IZ RPO miała zbyt duży wpływ na dobór kandydatów, którzy stanęli do procedury konkursowej. Podkreślano, że IZ nie tylko typowała organizacje, ale również zastrzegła sobie prawo do akceptacji poszczególnych kandydatów⁸⁴.

Konkursowy charakter naboru przedstawicieli organizacji pozarządowych teoretycznie dawał możliwość wyboru członków według kryterium kompetencji. Wyboru dokonywano jednak spośród tych kandydatów, którzy się zgłosili. W efekcie w komitetach znaleźli się kompetentni i aktywni przedstawiciele organizacji pozarządowych, ale także członkowie nieaktywni i mało zainteresowani działalnością KM. Badani wśród kryteriów wymieniali wykształcenie wyższe i doświadczenie związane z funduszami strukturalnymi. Nie sformułowano wymagań co do kompetencji miękkich, chociaż takie kompetencje, jak umiejętność bezkonfliktowego przekonywania do swojego zdania są przez członków uważane za istotne. O to, czy organizację będzie reprezentowała osoba z siłą przebicia na forum i umiejętnie przedstawiająca argumenty musi już zadbać sama organizacja delegująca.

Nabór polegający na wyznaczeniu delegata przez instytucję wskazaną jako członka komitetu budzi wątpliwości niektórych badanych. Przedstawiciele organizacji pozarządowych, które uczestniczyły w konkursowym trybie naboru, mają podobne zdanie na temat naboru przedstawicieli przez Komisję Trójstronną i instytucje publiczne:

dobór tych partnerów był trochę sformalizowany: musi być pracodawca - będzie pracodawca; muszą być związki zawodowe, NSZZ Solidarność wydelegowała jakiegoś drogowca, który wylewał asfalt⁸⁵.

jest to 7 reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracowników - i kogo one wydelegują to jest ich własna sprawa, więc tu trudno pilnować kompetencji. (...) Natomiast w przypadku Instytucji Pośredniczących to są mianowani urzędnicy, którzy teoretycznie powinni być bardzo kompetentni i takie osoby powinny być zatrudniane do wdrażania funduszy, a w rzeczywistości to bywa bardzo różnie⁸⁶.

szczególnie z tych instytucji rządowych (...) to po prostu jest jednym z obowiązków, które są postawione przed tymi osobami (...) w przypadku tych partnerów ten dobór jest bardziej taki już selekcyjny, że częściej są to osoby, które wyrażają chęć (...) też są wytypowane poprzez również swoje kompetencje⁸⁷..

Wśród przedstawicieli pracodawców nie brakuje aktywnych i kompetentnych osób. Podobnie nie brakuje ich wśród przedstawicieli instytucji publicznych. Są one także wśród przedstawicieli związków zawodowych, jakkolwiek ta strona wydaje się przeciętnie mniej aktywna, co może wynikać z faktu, że związki zawodowe, w przeciwieństwie do pracodawców, nie są beneficjentami. Natomiast pozostaje faktem, że o tym, czy w skład komitetów weszły osoby kompetentne, zdecydowały przekonania, kompetencje i zrozumienie roli komitetu przez osoby kierujące wskazanymi instytucjami, wyznaczające przedstawicieli do komitetów.

⁸⁴ Ewa Kapilewicz, Anna Kierzkowska-Tokarska: *Reguły i praktyka realizacji zasady partnerstwa przez KM RPO*. [w:] *Dostęp do informacji oraz Systemy Wyboru Projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*. Praca zbiorowa pod redakcją Małgorzaty Brennek, Instytut Sobieskiego, Warszawa, marzec 2009.

⁸⁵ Wywiad 11, NGO

⁸⁶ Wywiad 2, NGO

⁸⁷ Wywiad 23, JST

Co ciekawe, procedura konkursowa może być preferowana także przez członków, których ona nie dotyczy. Postulat przedstawiciela „Solidarności” sugeruje, że instytucja zarządzająca we współpracy z takim ciałem jak Rada Pożytku Publicznego, dokona wyboru lepiej lub bardziej sprawiedliwie zapewni reprezentację, niż postrzegana jako dodatkowy pośrednik Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego. Może to być także kwestia równego traktowania partnerów z różnych stron sceny politycznej, jako że NZZZ Solidarność jest kojarzony z inną opcją polityczną, niż organizacje ekologiczne, nazywane tutaj „Zielonymi” choć w rzeczywistości nie reprezentujące partii Zielonych.

Solidarność jako związek zawodowy może wprowadzić członka, ale tylko przez Komisję Dialogu Społecznego. Tak chyba nie powinno być, bo z drugiej strony, jak widzę Zieloni są reprezentowani wprost. Nad tym można by było się również zastanowić, tego byśmy też oczekiwali.

W procesie naboru członków do komitetów nie stwierdzono znaczących nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła tylko nieliczne uchybienia co do składu i naboru do KM:

UM Woj. Warmińsko-Mazurskiego nie wybrał i nie powołał w skład KM RPO przedstawiciela organizacji zajmującej się ochroną środowiska (...) przy powoływaniu KM RPO Województwa Śląskiego, wyłonienie przedstawicieli środowiska akademickiego oraz organizacji pozarządowych nastąpiło z naruszeniem wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie ogłaszania naborów (...) Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie określił wymagań dla kandydatów na stałych zastępców członków KM, będących przedstawicielami organizacji pozarządowych i środowisk akademicko-naukowych, czego wymóg wynikał z wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego. Dotyczyło to 9 spośród 47 członków Komitetu⁸⁸.

Natomiast, jak stwierdzili autorzy badania powadzonego przez OFOP, zdarzało się, że do komitetów dostały się organizacje nowe i nieznane, które:

Pojawiły się w regionie przed naborem do komitetu w ostatniej chwili, byleby zdążyć zarejestrować swoją siedzibę w województwie, ponieważ taki był wymóg⁸⁹.

Co więcej, te organizacje mogą być organizacjami pozarządowymi tylko z nazwy:

Czasem w skład Komitetu Monitorującego wchodzi jako organizacje pozarządowe takie instytucje, jak sejmiki, agencje rządowe, przybudówki partii politycznych, a także organizacje, które w jednym komitecie reprezentują NGO, w drugim – inną grupę⁹⁰.

Takie przypadki sugerują uprzedzenie instytucji zarządzających do organizacji pozarządowych (pomimo że nie są one znaczącymi beneficjentami RPO) i próbę ominięcia zasady partnerstwa, tak, aby w komitecie znalazły się podmioty bardziej „wiarygodne” dla administracji. Zarazem świadczą one o dużej elastyczności i subiektywności kryteriów naboru przedstawicieli organizacji pozarządowych.

⁸⁸ Informacja o wynikach kontroli przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego i krajowego w procesie wdrażania systemów zarządzania i kontroli regionalnych programów operacyjnych dla okresu programowania 2007-2013, NIK, Delegatura w Gdańsku, LGD-41005/08, Nr ewid. 132/2008/P/08/132/LGD, Warszawa, lipiec 2008 r., s. 40.

⁸⁹ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...), op. cit.

⁹⁰ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...), op. cit.

6.2. Kompetencje członków komitetów

Aby wносить znaczący wkład w prace komitetu, członkowie powinni dysponować zróżnicowanymi kompetencjami. Wśród ważnych kompetencji uczestnicy badania jakościowego wymieniają:

- szeroką, *kompleksową* wiedzę na temat danego obszaru lub wielu obszarów interwencji,
- wiedzę specjalistyczną w określonej dziedzinie,
- praktyczną znajomość programu, zarówno od strony merytorycznej, jak i jego wdrażania w realiach administracji publicznej,
- znajomość zadań komitetu monitorującego.

Wśród umiejętności miękkich i cech osobowości wymieniano:

- umiejętność prezentacji swoich argumentów,
- umiejętność przekonywania,
- niezależność myślenia (własne zdanie),
- odwagę do wypowiedzania się publicznie,
- umiejętność reprezentacji swojego środowiska.

Do ważnych postaw członków KM zaliczono zainteresowanie tematem, zaangażowanie oraz postawę koncyliacyjną (związaną ze sposobem prezentacji stanowiska).

Osoby wchodzące w skład komitetu dosyć dobrze oceniają swoje kompetencje. Badani najlepiej znają Priorytety i Działania monitorowanego programu oraz zagadnienia związane z jego wdrażaniem. Niżej oceniają swoją znajomość kwestii horyzontalnych oraz pomocy publicznej (zagadnienie powracające w rozmowach jako skomplikowane). Może zaskakiwać, że badani oceniają swoją znajomość regulaminu komitetu jako przeciętną – sugerowałoby to ich umiarkowane zaangażowanie w prace komitetu.

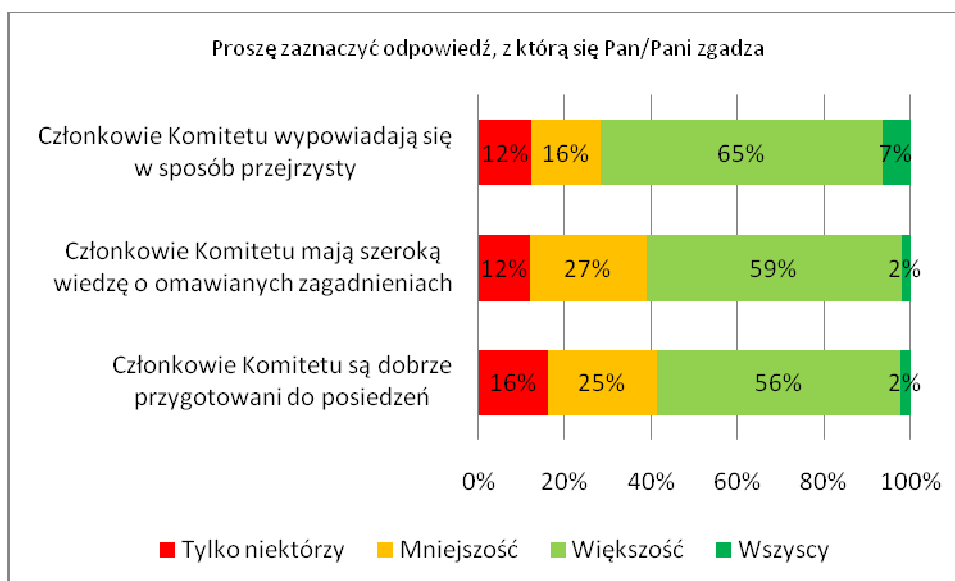
Tabela 37. Wiedza o programie w zależności od reprezentowanej instytucji (1 – 5)

Na ile dobrze zna Pan/Pani...	IZ i IP	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	Partnerzy społeczno-gospodarczy i	Ogółem
Priorytety i Działania Programu	4,4	4,1	4,2	4,1	4,2
Zasady realizacji projektów w ramach Programu	4,3	4,0	4,1	4,0	4,1
System wdrażania Programu	4,4	4,2	3,9	3,9	4,1
Regulamin Komitetu Monitorującego	3,9	3,7	4,0	3,9	3,8
Problematykę równości szans kobiet i mężczyzn	4,0	3,8	3,6	3,8	3,8
Problematykę zrównoważonego rozwoju lub ochrony środowiska	3,8	3,5	3,8	3,5	3,6

Zagadnienia dotyczące pomocy publicznej	3,6	3,3	3,5	3,5	3,5
N	41	76	47	81	245

Respondenci raczej pozytywnie oceniają kompetencje członków komitetów. Ponad połowa z nich jest zdania, że członkowie są przygotowani do posiedzeń, mają szeroką wiedzę o omawianych zagadnieniach, a zdecydowana większość – że wypowiadają się w przejrzysty sposób.

Wykres 9. Ocena kompetencji członków (N=245)



Opinie w kwestii kompetencji członków są podobne, niezależnie od tego w pracach którego komitetu uczestniczy respondent i którą ze stron reprezentuje.

Członkowie KM reprezentujący samorządy lokalne lub organizacje pozarządowe niejednokrotnie mają doświadczenie w realizacji projektów, wdrażaniu programów albo doradzaniu projektodawcom. Niektórzy członkowie komitetów monitorujących byli członkami komitetów monitorujących lub sterujących w poprzedniej perspektywie finansowej. Jest to bardzo ważne doświadczenie, dające im przewagę nad pozostałymi członkami. Jeżeli w RPO większość członków pracowała wcześniej w KS, ich wiedza oraz fakt, że znają się wzajemnie, usprawnia prace komitetu monitorującego i podnosi ich jakość.

dużym plusem naszego komitetu monitorującego jest to, że bardzo wielu członków czy wiele organizacji, to są członkowie, którzy brali udział w komitecie poprzedniej perspektywy, czyli to są ludzie z olbrzymią wiedzą i doświadczeniem. Dlatego dyskusja jest bardzo merytoryczna, trudna, szczegółowa ale dużo wnosząca⁹¹.

Uczestnicy badania jakościowego zwracali uwagę na obszary, w których członkom brakuje kompetencji. Należą do nich:

1. Niedostatki wiedzy specjalistycznej. Bywa ona niewystarczająca, aby zrozumieć szczegółowe zagadnienia omawiane na posiedzeniu. W rzeczywistości w przypadku omawiania szczegółowego zagadnienia, jest w nim zorientowanych tylko kilka osób.

⁹¹ Wywiad 31, IZ

Tego rodzaju braki dotyczą wszystkich członków (w odniesieniu do różnych zagadnień) i mogą prowadzić do podejmowania przypadkowych lub nieadekwatnych decyzji.

2. Niedostatki wiedzy w zakresie wdrażania programu. Braki w tym obszarze ograniczają wartość merytoryczną wkładu oraz możliwość partnerskiego udziału w dyskusji członków, którzy nie reprezentują IZ, IP ani beneficjentów.
3. Niedostatki umiejętności rozumienia dokumentacji pisanej w języku charakterystycznym dla administracji publicznej i funduszy europejskich. Braki w tym obszarze ograniczają jakość wkładu i możliwości wpływu partnerów społeczno-gospodarczych.

Ze względu na skład komitetów monitorujących, ich członkowie różnią się pod względem kompetencji, specjalizują się w różnych zagadnieniach. Reprezentanci instytucji realizujących program (szczególnie MRR) są lepiej od pozostałych zorientowani w jego wdrażaniu, pozostali członkowie natomiast lepiej znają poszczególne obszary interwencji, niejednokrotnie lepiej od urzędników, ale gorzej – system wdrażania:

są z różnych środowisk (...) mają wiedzę, i swoją wiedzę merytoryczną w swoich obszarach, w których pracują na co dzień (...). No, ale nie są to omnibusy⁹².

kompetencje merytoryczne, związane ze specyfiką działań, które są w programie operacyjnym, a z drugiej strony kompetencje związane z samym systemem funkcjonowania funduszy europejskich; więc to jest różnie. Najczęściej ludzie mają w pierwszym obszarze dobre kompetencje, a w drugim - bardzo różnie. (...) umówmy się - tam nie ma ani jednej osoby, która miałaby kompetencje we wszystkich obszarach⁹³.

Jest to rzeczywistość, która nie stanowi słabości komitetu, natomiast ma wpływ na tryb i jakość jego pracy. Dlatego w sytuacji, gdy toczy się dyskusja nad szczegółowymi zagadnieniami, w rzeczywistości większość członków KM nie jest w stanie brać w niej udziału, zdają się więc oni na swoje zaufanie do osób uważanych za kompetentne. Dotyczy to m. in. spraw, które zostały wcześniej szczegółowo przedyskutowane pomiędzy instytucją zarządzającą a pośredniczącą, a członkowie zapoznają się z nimi dopiero przed posiedzeniem. Niedostatki kompetencji członków mogą tutaj wynikać z faktu, że IZ nie przekazuje im wystarczających informacji, aby ich włączyć do dyskusji:

dokument, który dotyczy szczegółowych kryteriów pojawia się na 10 dni przed posiedzeniem (...) i członkom komitetu jest w ogóle nie znana wcześniejsza dyskusja (...) pomiędzy instytucją pośredniczącą, która jest autorem tego, a instytucją zarządzającą (...) Muszą być bardzo dobrymi specjalistami w tej dziedzinie, by wiedzieć, o co w tym wszystkim chodzi⁹⁴.

Krytycznie podchodzi do informowania członków komitetu przedstawiciel jednej z IZ:

Kiedy my prezentujemy jakiś temat to widać, że nie wszyscy do końca muszą zrozumieć, o co nam, jak IZ chodzi, ale czy to jest niedostatek kompetencji, czy to jest nasz problem jeśli chodzi o to, co i jak prezentujemy⁹⁵.

⁹² Wywiad 18, IP

⁹³ Wywiad 2, NGO

⁹⁴ Wywiad 11, NGO

⁹⁵ Wywiad 9, IZ

Można więc dążyć do bardziej starannego informowania członków. Alternatywnym rozwiązaniem jest nieomawianie na komitecie szczegółowych zagadnień:

zawracanie głowy Komitetowi tymi wszystkimi technikaliami, to jest bezprzedmiotowe (...) połowa to w ogóle nie wiedzą, o co chodzi⁹⁶.

W kwestii kompetencji członków i angażowania ich w szczegółowe dyskusje stanowi problem rozstrzygnięcie, czy w sytuacji, gdy członkowie komitetu nie znają się na wszystkich szczegółowych zagadnieniach, należy pomimo to angażować ich w dyskusje. Jeżeli podejmie się decyzję o dyskusji na forum, czy należy staranniej informować i doksztalcać członków, czy polegać na ich kompetencjach ogólnych i zbiorowej mądrości komitetu, uzupełniając zarazem jego pracę dyskusjami roboczymi poza komitetem lub pracą w grupach roboczych. Można także podjąć decyzję o nieomawianiu szczegółowych kwestii na posiedzeniach komitetu, przy czym decyzja ta jest podejmowana na podstawie oceny

- możliwości intelektualnych i czasowych członków KM – które zagadnienia są zbyt złożone, by członkowie rzeczywiście mogli nabrać w nich kompetencji,
- które zagadnienia są szczegółowe, a zarazem na tyle nieistotne, że można nie angażować w nie członków komitetu.

Istnieje tutaj ryzyko z jednej strony obciążania komitetu sprawami, w których jego decyzja nie jest konieczna, z drugiej zaś, unikania dyskusji o sprawach ważnych, przedstawianych jako zbyt techniczne lub „za trudne” dla członków KM. Nie jest jasne, kto miałby rozstrzygać o tym, jak zakwalifikować daną szczegółową kwestię, w praktyce zaś może o tym rozstrzygać tylko IZ. Rozwiązaniem demokratycznym, ale zarazem dodającym pracy członkom, jest skorzystanie z grup roboczych, w których daną kwestię przedyskutują osoby lepiej zorientowane. Jeżeli to rozwiązanie nie jest wykorzystywane, można liczyć, że instytucja zarządzająca nie ograniczy możliwości wpływu członków komitetu na realizację programu.

Druga konsekwencja zróżnicowania kompetencji, to fakt, że członkowie spoza instytucji systemu realizacji, ponieważ nie znają dobrze systemu, i zarazem mają inne niż IZ i IP interesy, stanowią trudnych partnerów do rozmowy, zgłaszając oczekiwania „prostych” (dla beneficjentów), ale niemożliwych rozwiązań, lub też nierealistyczne oczekiwania, że program rozwiąże problemy w obszarach, które przekraczają jego zakres. Przykładowo jedna z IZ ceni sobie specjalistę, który *bardzo merytorycznie do tego podchodzi, nie próbuje radykalnie zmieniać, tylko tak, by usprawnić wdrażanie, ale on jest praktykiem⁹⁷*. Warto tutaj zauważyć, że ceniony przez IZ jest ten przedstawiciel strony społecznej, który nie tylko rzeczywiście zna się na programie, ale także podziela zdanie instytucji zarządzającej – kryje się tutaj sugestia, że aby podejmować właściwe decyzje na temat programu, należy nie tylko zapoznać się z systemem jego wdrażania, ale także podzielać punkt widzenia instytucji zarządzającej na temat uwarunkowań, które ten system stwarza – najlepiej znanych samej IZ, która tym samym proponuje najlepsze rozwiązania. Z drugiej strony postulaty wykraczające poza ten zakres są zapewne niemożliwe do zrealizowania w całości, ale mogą skłaniać do dyskusji o tym, jak ukierunkować program.

Można dążyć do tego, aby członkowie komitetów zdobyli podstawową wiedzę w innych niż własna dziedzina i w toku prac komitetów tak się stopniowo dzieje. Nie jest realne oczekiwanie,

⁹⁶ Wywiad 27, IZ

⁹⁷ Wywiad 8, IZ

że członkowie będą się jednakowo znać na wszystkim (i nikt takiego oczekiwania nie wyraża), mogą się oni natomiast uzupełniać.

Nie można oczekiwać od osób, które są w komitetach monitorujących, że one się będą znały na wszystkim. (...) Urzędnicy mają na ten temat większą wiedzę na temat procedur. Pamiętają, jakie są terminy itd. Nie mają często wiedzy merytorycznej na temat jakiegoś obszaru – bo inżynier lepiej wie, jak coś działa niż urzędnik. I to nie jest zarzut, tylko realia - dlatego oni są razem w komitecie⁹⁸.

Jeden z członków podkreśla, że właśnie dlatego, że nie każdy może być specjalistą w każdej dziedzinie, są potrzebni w komitecie specjaliści w różnych dziedzinach:

Ja też się na kwestiach zdrowotnych i priorytetów jakichś tam i zapisów no nie znam, dlatego jest potrzeba pewna specjalizacja. (...) to trudna dziedzina, bardzo wielozakresowa (...) nie ma takich mądrych, jedyne wyjście takie, żeby było po kilka osób, które się specjalizują w danej dziedzinie.⁹⁹

Członkowie KM zdają sobie sprawę z różnic kompetencji, dlatego też liczą się ze zdaniem tych członków, którzy wyrobili sobie w gronie KM opinię specjalistów w danym obszarze. Potwierdza to także obserwacja przeprowadzona na potrzeby niniejszego badania: w gronie członków komitetu są specjaliści, których się słucha ze szczególną uwagą, jako osób uznawanych za kompetentne:

Pan [...] który reprezentuje stowarzyszenie biznesu (...) to jak mamy kryteria i on zabiera głos, to wszyscy zwiększają uwagę, bo jego propozycja najprawdopodobniej jest sensowna i do przyjęcia. On bardzo merytorycznie do tego podchodzi (...)¹⁰⁰.

Jest przy tym ważne, aby w gronie członków znalazła się więcej niż jedna osoba, która zna się na danej kwestii.

W przypadku kryteriów typu technicznego, liczy się coś takiego jak autorytet danej osoby - jak oceniamy jego wiedzę, doświadczenie, jak on potrafi pokazać swoje racje. Nigdy też nie jest tak, że jest jedyną osobą znającą się na temacie. Zawsze jest grupa, dla której weryfikacja tego, co jest mówione, jest absolutnie możliwa¹⁰¹.

Jeżeli zabraknie innych specjalistów w danej dziedzinie, zachodzi ryzyko popierania poglądów, które wydają się atrakcyjne. Wyniki głosowań wskazują, że członkowie nie mają zwyczaju wstrzymywać się od głosu w sprawach, na których się nie znają. Może istnieć presja, że uczestnicy powinni się wypowiedzieć, jeżeli są członkami, co w połączeniu z możliwością zdominowania dyskusji przez jedną osobę i niedostatkami kompetencji może prowadzić do przypadkowych decyzji.

Problem jest tylko taki, co ludzie z tą swoją niewiedzą w niektórych obszarach robią, czy dadzą się porwać jakiemuś dobremu mówcy. (...) jak jest grupa ludzi, którzy nie do końca czują się w temacie to - jak w każdym takim kolegiálním ciele (...) wystarczy jedna osoba, która ma posłuch wśród tej grupy i zdecydowanym głosem coś powie i będzie to brzmiało jakby to było

⁹⁸ Wywiad 1, OFOP

⁹⁹ Wywiad 24, NGO

¹⁰⁰ Wywiad 8, IZ

¹⁰¹ Wywiad 16, organizacja pracodawców

rozsądne; to, niestety, może ustawić głosowanie¹⁰².

Ponadto dzięki temu, że komitet to liczne grono o zróżnicowanych kompetencjach, dysponuje on, jak to ujął jeden z badanych, swego rodzaju „mądrością zbiorową”.

Wiedza członków na temat programu wzrasta dzięki uczestnictwu w kolejnych posiedzeniach. Przydatne bywają też kontakty nieformalne, które ułatwiają uczenie się od siebie wzajemnie. O tym, że takie uczenie się ma miejsce, wiadomo co najmniej w przypadku dwóch komitetów.

w pewnych dziedzinach ma większą jeden członek, a w innych - może mieć drugi; więc na zasadzie wzajemnego uzupełniania się i tłumaczenia sobie o pewnych sprawach¹⁰³.

O **kompetencjach** jak kryterium rekrutacji do komitetu, badani mówili tylko w odniesieniu do przedstawicieli strony społecznej. Badani przypominają sobie, że trzeba było przedstawić CV, a kompetencje, w tym w niektórych programach wcześniejsze doświadczenie w zakresie funduszy strukturalnych, były brane pod uwagę. Jeżeli chodzi o przedstawicieli instytucji, których nabór nie odbywał się w trybie konkursowym, badani wyrażali raczej nadzieję, że instytucje powinny być zainteresowane wyznaczeniem kompetentnych przedstawicieli, niektórzy zauważali przy tym, że nie jest to reguła. Dyrektor jednej z IZ RPO jest zdania, że niektóre instytucje mogły delegować przedstawicieli w sposób nieprzemyślany, ponieważ brakowało im wiedzy o roli i zadaniach komitetu. Tymczasem to sama instytucja zarządzająca, mogła zadbać o poinformowanie innych instytucji o tym, czym jest komitet, jakich członków potrzeba i dlaczego przywiązywanie wagi do reprezentacji leży w interesie instytucji delegującej.

Oprócz kompetencji członka, ma znaczenie jego przygotowanie do danego posiedzenia. Już na samo zapoznanie się z dokumentami członkom brakuje czasu, jako że są zajęci swoją pracą. A to nie wystarczy, członek KM powinien mieć także szerszą orientację w problemach danych obszarów interwencji:

jeśli mam się odpowiedzialnie gdzieś wypowiadać to muszę być „na bieżąco”. A być „na bieżąco” - to wiedzieć, co robi rząd w danym obszarze, wiedzieć, co robią organizacje¹⁰⁴.

Braki kompetencji w tej kwestii bezpośrednio obniżają jakość pracy KM w jednym z najważniejszych obszarów jego działania:

problem kryteriów, które nie są takie jakie być powinny, bo one w gruncie rzeczy wynika z niezajomości polityki. Trzeba doprowadzić do tego, by mieć lepszą wiedzę w Komitecie na temat polityki, by móc coś sensownego proponować w kryteriach¹⁰⁵.

Zainteresowanie członków KM uzupełnianiem wiedzy wydaje się umiarkowane, a z pewnością zróżnicowane. W odniesieniu do jednego z komitetów dyrektor IZ jest zdania, że członkowie rzadko wyrażają zainteresowanie dodatkową wiedzą, podczas gdy w jednym z podkomitetów PO KL, zdaniem przedstawiciela IP, członkowie *niejednokrotnie wyrazili zainteresowanie*.

Motywacja do przygotowywania się do posiedzeń jest wyższa, jeżeli członkowie mają poczucie wpływu na to, co się dzieje w programie. Tak też w przypadku KM PO KL, którego członkowie,

¹⁰² Wywiad 9, IZ

¹⁰³ Wywiad 7, IZ

¹⁰⁴ Wywiad 1, OFOP

¹⁰⁵ Wywiad 32, IZ

jak wynika z badania, mają poczucie wpływu, przedstawiciel IZ zauważa, że członkowie są przygotowani do posiedzeń:

nie widzę problemu, żeby ludzie nie byli nieprzygotowani. Może się zdarzyć, że ktoś nie miał czasu przeczytać, ale na ogół się wtedy nie odzywa. Raczej wszyscy starają się pokazać, że przeczytali.

Inaczej jest w przypadku jednego z RPO:

jeśli nie mają poczucia wpływu na cokolwiek w takim Komitecie, to traktują to jako coś „no dobra, już jestem, to będę tak głosować”. Myślę, że często jest też tak, że nie czytają dokumentów przed komitetem¹⁰⁶.

Niedostatki kompetencji dotyczą także instytucji zarządzającej, w tym przewodniczącego. Z tego względu rozwiązanie, zgodnie z którym przewodniczącym jest wiceminister (lub marszałek województwa), obok oczywistych zalet takich jak ranga komitetu i odniesienie jego prac do całości polityki w danym obszarze, ma też słabości:

Czasami w zastępstwie wiceministrów spotkanie prowadzi (...) dyrektor departamentu (...) te spotkania przebiegają chyba najlepiej. (...) bo [dyrektor] najlepiej wie, o co w tym wszystkim chodzi¹⁰⁷.

Z drugiej strony, ma swoje wady sytuacja, w której w Komitecie instytucje publiczne są reprezentowane przez osoby na innych niż najwyższe stanowiska. Tacy reprezentanci mają niewystarczające kompetencje, rozumiane jako legitymacja do wypowiedzania się w imieniu swojej instytucji. W połączeniu z autorytarnym stylem zarządzania w instytucjach publicznych, obniża to wpływ komitetu na decyzje dotyczące programu – decyzje te mogą być podjęte dopiero później, po skonsultowaniu stanowiska z przełożonym. Pod tym względem większą swobodę działania mają przedstawiciele organizacji o płaskiej strukturze:

nie siedzi na posiedzeniu jako wiceminister finansów tylko siedzi dyrektor departamentu. A dyrektora departamentu nauczone w tym kraju, że nie należy wychodzić przed swoich szefów, bo bardzo szybko przestaje się pracować w administracji (...) Ja (...) nie muszę czekać na niczyją akceptację w stosunku do tego, co powiem. To jest ten walor, który posiadają przedstawiciele NGO¹⁰⁸.

6.3. Posiedzenia komitetów

6.3.1. Charakterystyka posiedzeń komitetów

Komitety monitorujące powinny obradować nie rzadziej niż raz na pół roku. Najwięcej odbyło się dotychczas posiedzeń KM mazowieckiego RPO i KM PO KL. Z wyjątkiem PO KL i lubelskiego RPO, w programach regionalnych posiedzenia odbywały się częściej niż w programach krajowych.

¹⁰⁶ Wywiad 10, NGO

¹⁰⁷ Wywiad 2, NGO

¹⁰⁸ Wywiad 11, NGO

Tabela 38. Liczba posiedzeń poszczególnych komitetów monitorujących

Program	Ogółem
RPO woj. Mazowieckiego	12 (17)
PO Kapitał Ludzki	12
RPO woj. Dolnośląskiego	12
RPO woj. Pomorskiego	11
RPO Wielkopolski	11
RPO Lubuski	10
RPO woj. Śląskiego	10
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	10
PO Innowacyjna Gospodarka	9
PO Rozwój Polski Wschodniej	8
PO Pomoc Techniczna	7
RPO woj. Lubelskiego	7
PO Infrastruktura i Środowisko	6
Ogółem	125

*Odbyło się 17 posiedzeń KM mazowieckiego RPO, ale w momencie badania 12 protokołów było zatwierdzonych, podobnie odbyło się 7 posiedzeń KM PO IIŚ, ale tylko 6 protokołów zostało udostępnionych do analizy.

Tylko w 19 protokołach znajdowała się informacja o **długości trwania** posiedzenia. W lubuskim RPO posiedzenia trwały od 1 do 4 godzin, a w PO RPW – jedno posiedzenie 2 i pół, a drugie 4 godziny. Badani zauważają, że po 2-3 godzinach następuje zmęczenie, członkowie zaczynają też opuszczać posiedzenie. Taka sytuacja miała też miejsce na nietypowym, bo trwającym 5 godzin bez przerwy posiedzeniu KM PO IG. Natomiast 8 z analizowanych 12 posiedzeń KM PO KL trwały po dwa dni.

Jest kilka typów **porządku posiedzeń**. . Jeżeli w programie posiedzenia przewidziano zarówno omawianie kryteriów, jak i stanu wdrażania lub sprawozdania, to w ponad $\frac{3}{4}$ przypadków w pierwszej kolejności prezentowano informacje monitoringowe. W przypadku PO IG, PO KL, PO PT, PO RPW oraz lubelskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego RPO tak było na wszystkich posiedzeniach, na których omawiano zarówno kryteria, jaki stan wdrażania lub sprawozdanie. Natomiast w województwach dolnośląskim i lubuskim komitet zazwyczaj w pierwszej kolejności zajmował się kryteriami, także w wielkopolskim na posiedzeniu, na którym omawiano oba tematy, najpierw omówiono kryteria. Z kolei w mazowieckim i pomorskim RPO równie często skorzystano z obydwu rozwiązań, a w przypadku pozostałych programów nie omawiano kryteriów i stanu wdrażania na tym samym posiedzeniu. Jak wyjaśnił jeden z członków, prezentacja stanu wdrażania na początku jest dobrym punktem wyjścia do dyskusji:

opisywany jest stan wdrażania programu tego czy innego, musimy zdefiniować miejsce, w którym jesteśmy¹⁰⁹.

Dla wielu osób informacje monitoringowe są mniej interesujące od kryteriów, nie dziwi więc, że gdy na obserwowanym posiedzeniu wielkopolskiego RPO na początku omówiono i przegłosowano zmiany w kryteriach, a następnie ogłoszono przerwę, informacji o stanie wdrażania programu wysłuchała już mniejsza liczba członków. Omawianie stanu wdrażania na początku posiedzenia może zapewniać większe zaangażowanie członków tematem monitoring i

¹⁰⁹ Wywiad 19, IP

motywować do nieopuszczania posiedzenia, jeżeli w jego dalszej części przewidziano ważne dla członków zagadnienia, takie jak kryteria, z drugiej strony można się spodziewać trochę mniejszego wkładu członków w dyskusję o kryteriach, jeżeli są one omawiane później.

Zaangażowanie członków w dyskusję o danym zagadnieniu wiąże się z jego miejscem w porządku obrad: kwestie omawiane na początku cieszą się większym zainteresowaniem, dlatego porządek obrad wpływa na ich efekty. Można to tłumaczyć tym, że wraz z upływem czasu członkowie się męczą, a niektórzy opuszczają posiedzenie. Kształtując porządek posiedzenia instytucja zarządzająca może więc znacząco wpływać na to, jak duży wkład w dane zagadnienie wniosą członkowie. Jest to dobrze widoczne na przykładzie najczęściej omawianych zagadnień, tj. kryteriów i stanu wdrażania, co przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 39. Miejsce zagadnienia w porządku obrad a zaangażowanie członków w dyskusję

Porządek posiedzenia	Średnia liczba głosów w dyskusji...		
	o kryteriach (N=48 posiedzeń na których omawiano kryteria i stan wdrażania lub sprawozdanie)	o stanie wdrażania (N=29 posiedzeń na których omawiano kryteria i stan wdrażania)	o sprawozdaniach (N=32 posiedzenia na których omawiano kryteria i sprawozdanie)
kryteria omawiane jako pierwsze	8,4	3,2	2,5
stan wdrażania albo sprawozdania omawiane jako pierwsze	7,3	5,3	3,1
ogółem na posiedzeniach na których omawiano zarówno kryteria, jak i stan wdrażania lub sprawozdania	7,5	4,9	3,0

Jeżeli na posiedzeniach są prezentowane wyniki badań ewaluacyjnych, to stanowią one ostatni punkt obrad, co wskazuje na ich niższą rangę w stosunku do pozostałych zagadnień. W efekcie prezentacji słucha pomniejszone grono zmęczonych spotkaniem uczestników lub, jak na obserwowanym posiedzeniu, prezentacja jest przekładana na kolejne posiedzenie. W przypadku większości komitetów wyniki badań rzeczywiście nie budzą ożywionej dyskusji (por. podrozdział 6.4.3). Inaczej jest w przypadku PO KL – fakt, że takie dyskusje się toczą wokół punktów znajdujących się na końcu porządku obrad świadczy o aktywności tego komitetu i o zainteresowaniu jego członków wynikami badań.

Tryb obiegowy bywa stosowany rzadko. Jak wynika z protokołów, tylko na 2 posiedzeniach skierowano omawiane sprawy do przegłosowania w trybie obiegowym (zdarzały się też sytuacje, że padały propozycje przeniesienia kwestii do trybu obiegowego, ale zostawały odrzucone lub brakowało informacji, czy w efekcie głosowano nad taką propozycją). Znacznie częściej głosowanie nad sprawami, co do których nie można podjąć decyzji na danym posiedzeniu, jest przekładane na kolejne posiedzenie. Taką decyzję podjęto na prawie 24% analizowanych posiedzeń. Natomiast informację o tym, że określoną uchwałę podjęto w trybie obiegowym zawarto w protokołach z 4 posiedzeń.

Przedstawiciele instytucji zarządzających wyjaśniają, że w trybie obiegowym są uzgadniane mniej ważne ich zdaniem (techniczne) lub bardzo pilne kwestie:

w sytuacjach mało kontrowersyjnych, bardziej technicznych zmian¹¹⁰.

wszystkie rzeczy, które były pilne zostały „załatwione” drogą obiegową. Wychodzimy z takiego założenia, że jeśli sprawy są drobne i można je szybko załatwić, to możemy je załatwić w trybie obiegowym, nie ma potrzeby dezorganizacji pracy członków naszego komitetu i zapraszania ich na 15 minutowe posiedzenie¹¹¹.

W województwie dolnośląskim na potrzeby trybu obiegowego wprowadzono głosowanie za pomocą karty do głosowania w MS Word wysyłanej pocztą elektroniczną:

jeżeli sprawa jest istotna i nie cierpiąca zwłoki, możemy głosować poprzez oddanie głosu przez Internet. Są takie specjalne formularze, które się wypełnia, no i wtedy, jeżeli ktokolwiek zgłosi sprzeciw wobec jakiegoś proponowanego projektu, to wtedy sprawa jest przenoszona na posiedzenie.

Szczególna sytuacja ma miejsce w przypadku mazowieckiego RPO. Komitet monitorujący tego programu obraduje najczęściej ze wszystkich, dotychczas odbyło się 17 posiedzeń, w tym z 12 zatwierdzono protokoły. Należy jednak zauważyć, że 5 z tych 12 posiedzeń odbyło się w całości w drodze obiegowej, w tym posiedzenie dotyczące zatwierdzenia sprawozdania. Pomimo, że w przypadku zastosowania trybu obiegowego, tak jak w trybie zwykłym, członkowie mają prawo zgłaszać uwagi, w praktyce tego nie robią. Łącznie w omawianych 5 protokołach odnotowano 1 zgłoszoną uwagę. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – jedno posiedzenie odbyło się w całości w trybie obiegowym, informację o nim zawarto w kolejnym protokole, natomiast protokół z posiedzenia obiegowego nie został udostępniony.

W odniesieniu do województwa mazowieckiego istnieją sprzeczne zdania co do tego, czy posiedzenie obiegowe jest zgodne z regulaminem Komitetu, a nawet co do liczby takich posiedzeń:

Nie funkcjonuje w ogóle termin posiedzenia obiegowego w żadnym regulaminie żadnego Komitetu. Jest głosowanie obiegowe albo posiedzenie¹¹².

Do tej pory były zastosowane dwa tryby obiegowy... [moderator: Całe posiedzenie jest obiegowe - zamiast posiedzenia toczy się wszystko obiegiem?] Tak. Różnica jest taka, że w obiegu jeden głos sprzeciwu powoduje odrzucenie uchwały, czyli musi być konsensus wszystkich członków komitetu.

W obydwu regulaminach nie ma mowy o „posiedzeniach obiegowych”, ale podobnie jak w przypadku pozostałych programów, są zapisy o możliwości podejmowania uchwał w trybie obiegowym. Nie zakazano podejmowania takich uchwał w odniesieniu do spraw nieomawianych wcześniej na komitecie, a zatem tryb obiegowy nie ogranicza się do spraw „przeniesionych” do dalszej pracy w tym trybie. Możliwości podejmowania uchwał w trybie obiegowym są ujęte w szeroki sposób w regulaminie mazowieckiego KM: może on być stosowany w przypadku spraw „pilnych” lub „niewymagających plenarnego posiedzenia”. Trudno jednak ocenić, jaka sprawa

¹¹⁰ Wywiad 6, IZ

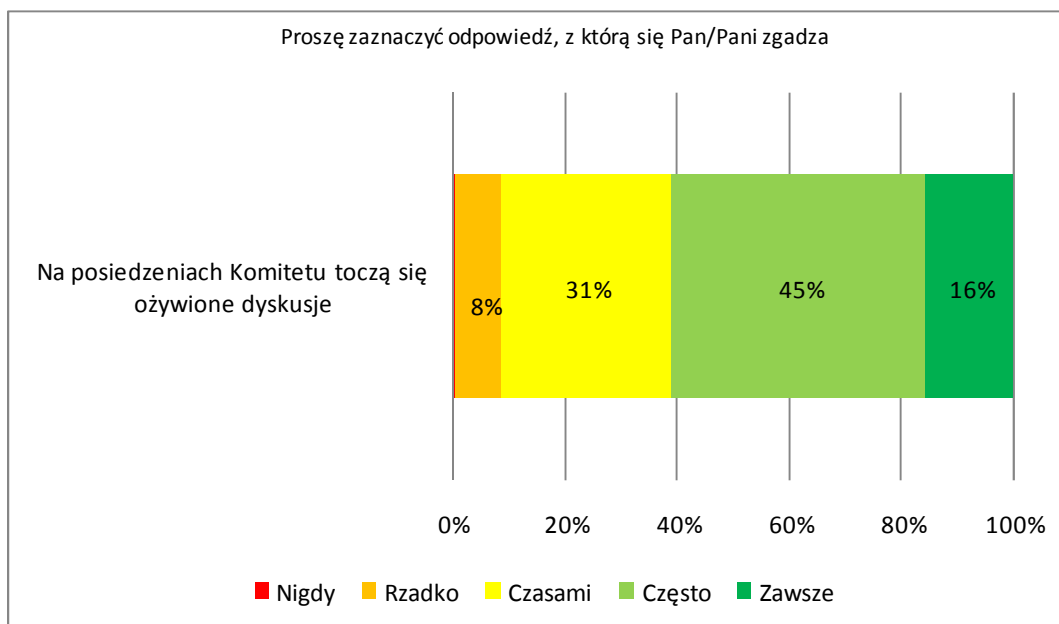
¹¹¹ Wywiad 17, IZ

¹¹² Wywiad 1, OFOP

wymaga posiedzenia (a w jakiej, w domyśle, nie potrzeba dyskusji) – w praktyce regulamin interpretuje instytucja zarządzająca.

Respondenci należący do składu komitetów raczej dobrze oceniają przebieg posiedzeń. Większość z nich jest zdania, że na posiedzeniach często się toczą ożywione dyskusje.

Wykres 10. Opinie o przebiegu posiedzeń (N=245)



Wyniki analizy protokołów napawają mniejszym optymizmem co do przebiegu dyskusji na posiedzeniach – większość obecnych rzadko zabiera w nich głos. Z kolei dla obrazu wyłaniającego się z badania jakościowego bardzo charakterystyczna dla **przebiegu posiedzeń** komitetów jest poniższa wypowiedź:

toczy się umiarkowana dyskusja, czasami nosząca znamiona bardziej merytoryczne, a czasami trochę mniej, ale są wprowadzane drobne poprawki. Czasami jest wyrażana opinia, że coś komuś nie do końca odpowiada ale nie przekłada się to na bardzo negatywne wyniki głosowania¹¹³.

Ze względu na dużą liczbę uczestników oraz dużą liczbę zagadnień, a przy tym fakt, że nie wszyscy są zainteresowani wszystkimi kwestiami, na posiedzeniach komitetów trudno jest prowadzić pogłębione dyskusje. Na pewno nie jest to odpowiednie forum do dyskusji na bardzo szczegółowym poziomie, w której realnie może uczestniczyć tylko kilka osób.

Jest to duże ciało - liczy trzydzieści kilka osób, z różnych środowisk (...) Jeśli problem dotyczy kwestii, ich dotyczących bezpośrednio - jest duża dyskusja¹¹⁴.

Nie do końca wydaje mi się, czy jest dobrym miejscem do prezentacji i zatwierdzania pewnych istotnych punktów ze względu na wielkość (...) Złożoność programu i w związku z tym wielkość komitetu. (...) dotyczy wielu (...) zainteresowanych instytucji. Nie każda z nich zainteresowana

¹¹³ Wywiad 9, IZ

¹¹⁴ Wywiad 8, IZ

jest danymi obszarami i czasami istotne sprawy gdzieś giną w jakimś natłoku informacji, natłoku zdarzeń¹¹⁵.

to jest grono, które skupia tak wiele różnych beneficjentów i wiele różnych grup to zbyt długie rozmowy sektorowe, wchodzące w szczegóły, powodowałyby znudzenie i zniechęcenie pewnej części członków komitetu. Na temat szczegółowych rozwiązań uważam, że powinniśmy się spotykać sektorowo i tak robimy - bo spotykamy się z przedsiębiorcami, jeśli chodzi o kwestie przedsiębiorców¹¹⁶.

Po to, aby można było przedyskutować omawiane zagadnienia, a następnie się nad nimi zastanowić, skonsultować i zgłosić uwagi, w niektórych programach organizuje się posiedzenia dwudniowe, lub też prezentuje się np. kryteria na jednym posiedzeniu, ale poddaje je głosowaniu, na następnym posiedzeniu. Takie rozwiązania są stosowane w PO KL i w pomorskim RPO. Oczywiście nie wszędzie istnieje potrzeba – np. przedstawiciel IZ PO PT wiedząc o tym, że w innych programach są posiedzenia dwudniowe, zaznacza, że w PO PT nie ma aż tylu problemów do omówienia.

W pomorskim RPO odbyło się posiedzenie dwudniowe z dwutygodniową przerwą w środku. Jak wyjaśnia przedstawiciel IZ: *dwa tygodnie zostawiliśmy, aby wszyscy musieli się z tym przespać, bo to co innego, jak się czyta dokument, a co innego, jak się przedyskutuje. (...) każdy tam jakąś nabrał wiedzę, nabrał wątpliwości i część tych wątpliwości się pozbyła, w związku z tym 18 lutego została przeprowadzona druga część Komitetu i na tym już głosowania były i one przebiegły bardzo sprawnie i bez żadnych kontrowersji.*

Podobnie w PO KL, gdzie z kolei praktykuje się przekładanie głosowania na kolejne posiedzenie, co zdaniem przedstawiciela IZ: *Zwiększa gotowość samych instytucji do uwzględnienia uwag. Pozwala także się zastanowić (...) [daje] szansę przeanalizowania czegoś na spokojnie niż czegoś rzuconego w trakcie spotkania. (...) są spotkania dwudniowe, to jest możliwość nieformalnych kontaktów i nawiązania dyskusji nie tylko na posiedzeniu ale też w nieformalnej atmosferze, co - moim zdaniem - ma też bardzo dobry wpływ.*

Jeżeli stworzy się możliwość dyskusji, okazuje się, że można osiągnąć porozumienie:

ludziom się wydaje, że mają różne punkty widzenia na pewne sprawy, a to wynika z niewyjaśnienia, braku przedyskutowania.

Komitet monitorujący PO KL nie od początku był gronem współpracującym i otwartym na dyskusję. Ale zdaniem przedstawiciela IZ z czasem wzrosła otwartość, a także zaangażowanie członków:

większa gotowość do wysłuchiwania różnych stron zaangażowanych w komitet i grupy robocze do wzajemnych racji i szukania kompromisów (...) Jest coraz lepiej. Jest większa świadomość, że to musi być ustalone, skonsultowane; ludzie podkreślają wagę konsultacji, które muszą przeprowadzić.

Dobrą jakość pracy tego komitetu potwierdza jeden z członków:

PO KL to jest żywe ciało - ludzie są zainteresowani byciem w komitecie, wpływaniem na decyzje i uczestniczeniem w podejmowaniu tych decyzji¹¹⁷.

¹¹⁵ Wywiad 3, IZ

¹¹⁶ Wywiad 6, IZ

¹¹⁷ Wywiad 10, NGO

Także w PO PT przedstawiciel IZ jest zdania, że *udało się taką dobrą atmosferę zrozumienia i współpracy wypracować*.

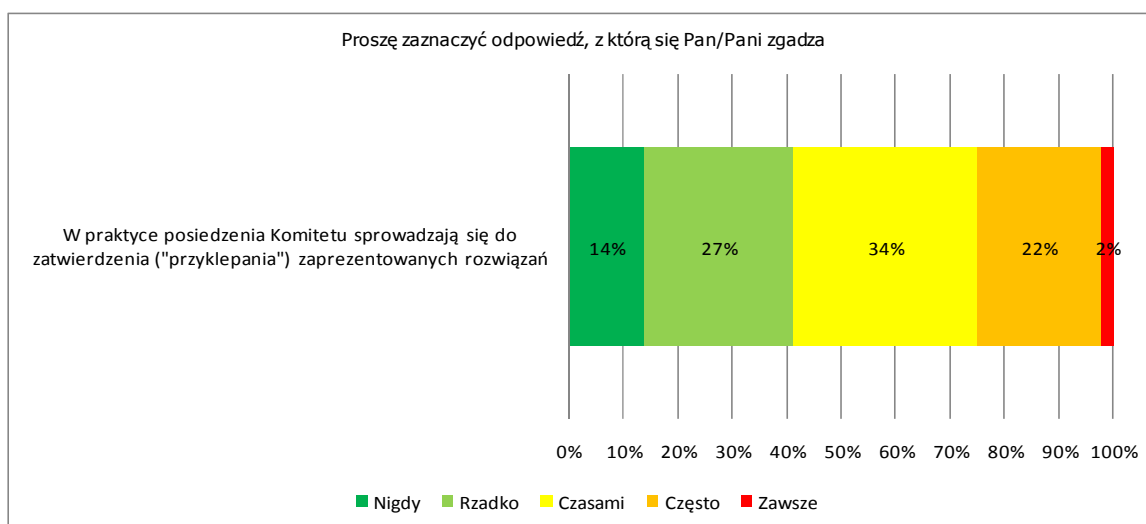
Komitet monitorujący PO KL wyróżnia się pod względem dodatkowych zagadnień, które są omawiane na posiedzeniach. Prezentowanych jest np. wiele raportów ewaluacyjnych. Instytucja zarządzająca przywiązuje wagę do stwarzania członkom możliwości dyskusji oraz dostarczania wiedzy o zagadnieniach, których dotyczy program. Nie brakuje więc prezentacji wyników badań dotyczących nie samego programu, lecz jego obszarów interwencji, omawiane są zagadnienia horyzontalne, a także specyficzne, jak ekonomia społeczna. Intencja jest tutaj zrozumiała i godna uznania, ale wypowiedzi dwóch członków sugerują, że liczba zagadnień przekracza już możliwości ich przyswojenia, przemyślenia i przedyskutowania podczas pojedynczego posiedzenia:

POKL ma bardzo przeładowane agendy.

często są tak zapchane ewaluacjami, decyzjami, dyskusjami, że ja mam czasami wielki kłopot, by się skupić na przedmiocie komitetu. Wydaje mi się, że on by działał bardziej sprawnie, jakbyśmy w mniejszych grupach pracowali i podejmowali decyzje - bardziej tematycznych.

Podsumowując, warto jednak zaznaczyć, że dobra atmosfera dyskusji i możliwość wypowiedzenia się przez ewentualnych zainteresowanych nie przekłada się na poczucie wpływu na program. Jak wykazano we wcześniejszej części raportu, badani oceniają wpływ komitetu jako przeciętny. Podobną opinię wyrazili opisując posiedzenia komitetów – mimo, że większość z nich dobrze ocenia ich przebieg, to zarazem prawie 1/4 respondentów deklaruje, że posiedzenia często sprowadzają się do zatwierdzenia zaprezentowanych rozwiązań, a ponad 1/3 jest zdania, że tak się dzieje czasami. W tej kwestii opinie przedstawicieli poszczególnych komitetów nie różnią się istotnie.

Wykres 11. Opinia o fasadowej roli komitetów (N=245)



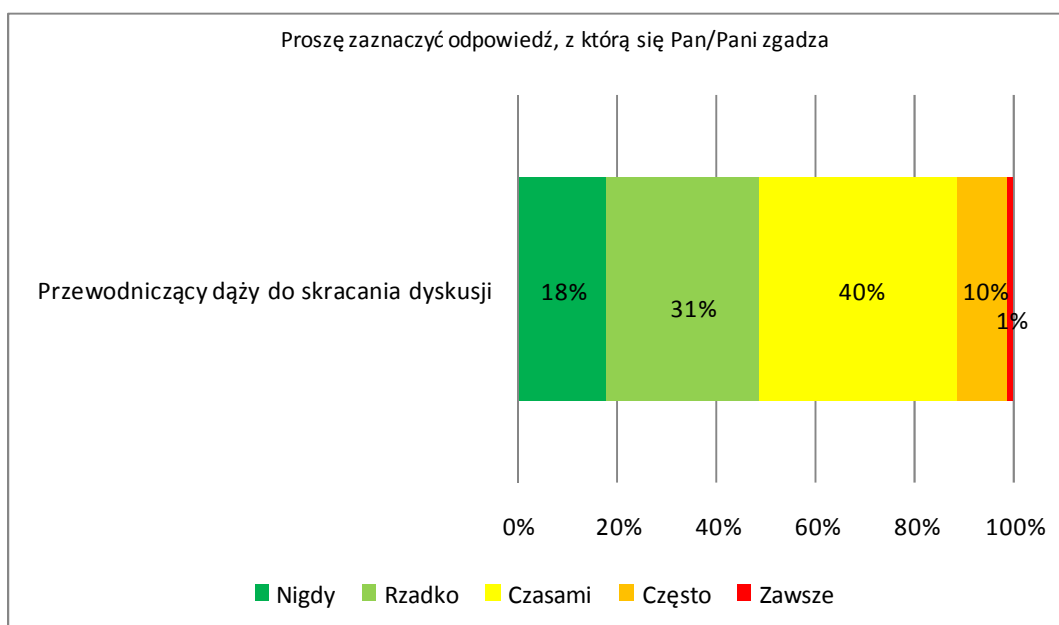
6.3.2. Relacje pomiędzy instytucjami zarządzającymi i komitetami

Wyniki analizy wszystkich źródeł danych wskazują, że instytucje zarządzające przykładają wagę do współpracy z komitetami, a organizacja prac komitetów nie budzi znaczących zastrzeżeń.

Dla jakości pracy komitetu jest bardzo ważne, by jego obrady prowadził właściwy przewodniczący. Jeden z przedstawicieli IZ zwraca uwagę, że na posiedzeniach prowadzonych przez marszałka uczestnicy są bardziej zdyscyplinowani i większa jest powaga spotkania. Jak wynika z analizy protokołów, na 13 posiedzeniach (10% posiedzeń) zdarzyło się, że przewodniczący opuścił posiedzenie przekazując jego prowadzenie np. swojemu zastępcy lub dyrektorowi departamentu, nie jest to więc nagminna praktyka. Z drugiej strony jednak przekazanie prowadzenia obrad kompetentnemu zastępcy ma swoje zalety, gdy jest on osobą najlepiej zorientowaną w programie.

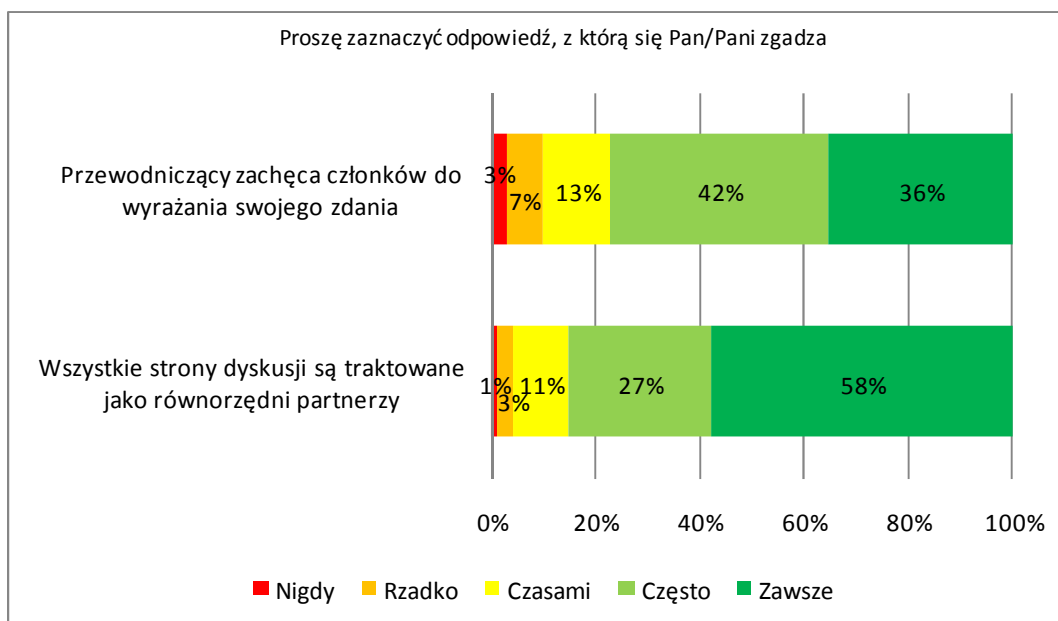
Respondenci dobrze oceniają sposób prowadzenia posiedzeń, ich odpowiedzi nie wskazują też, by dyskusje były tłumione przez przewodniczących. Także uczestnicy badania jakościowego ogólnie dobrze oceniają sposób prowadzenia posiedzeń lub nie mają zastrzeżeń, chociaż gdy rozwijają swoją wypowiedź, mówią także o problemach, które omówiono poniżej.

Wykres 12. Opinie o moderacji posiedzeń (1) (N=245)



Wydaje się, że w prowadzeniu posiedzeń udaje się zachować równowagę pomiędzy stworzeniem przestrzeni do dyskusji, a unikaniem jej nadmiernego przedłużania.

Wykres 13. Opinie o moderacji posiedzeń (2) (N=245)



Przedstawiciele poszczególnych stron różnią się co do opinii o równości traktowania. Średnia ocena (w skali od 1 do 5, gdzie 1=„nigdy” a 5=„zawsze”) wystawiona przez przedstawicieli IZ i IP to 4,6 ale przez partnerów społeczno-gospodarczych istotnie mniej: 4,1. O tym, że wszystkie strony są zawsze równo traktowane jest przekonanych 70% przedstawicieli IZ i IP, 62% przedstawicieli samorządów, 57% przedstawicieli instytucji państwowych i tylko 51% przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych. O pewnej marginalizacji albo braku realnego uwzględniania zdania partnerów społeczno-gospodarczych wspominają także uczestnicy badani jakościowego reprezentujący tę stronę.

Zadania komitetu i sposób jego funkcjonowania budzą zainteresowanie członków. Na 30% posiedzeń były poruszane kwestie regulaminu komitetu, zasad jego działania, uprawnień członków lub współpracy instytucji zarządzającej z komitetem. Najczęściej rozmawiano na ten temat w województwie lubuskim i pomorskim (odpowiednio na 6 i 5 posiedzeniach), umiarkowanie często w śląskim i wielkopolskim (na 4 posiedzeniach). W województwie mazowieckim kwestia ta była poruszana tylko na jednym posiedzeniu, ale wzbudziła żywą dyskusję (7 głosów w dyskusji). Najmniej ożywione dyskusje na temat zadań lub działania komitetu toczyły się na posiedzeniach KM PO RPW i RPO województwa śląskiego (średnio 1 głos w dyskusji), a w KM PO PT nikt nie zabrał głosu – co oznacza, że omawianie kwestii zadań komitetu ograniczyło się do prezentacji IZ.

Wyniki badania pozwalają stwierdzić, że relacje pomiędzy instytucjami zarządzającym a komitetami są bardzo różne w poszczególnych komitetach. Największe różnice są zauważalne w programach krajowych, przy czym wśród programów krajowych najbardziej zainteresowana rzeczywistą współpracą z komitetem wydaje się instytucja zarządzająca PO KL, a najmniej partycypacyjny model zarządzania programem przyjęto w PO IiŚ Świadczą o tym opinie respondentów na temat sposobu powołania grupy roboczej, a także pojawiające się w wywiadach przekonanie, że IZ lub IP dążą do ograniczania roli partnerów społeczno-gospodarczych. Z kolei wywiad z przedstawicielem IZ PO IiŚ wskazuje na to, że ta instytucja przyjmuje bardziej scentralizowany model zarządzania, w którym rolę komitetu jest raczej

zatwierdzanie niż współtworzenie rozwiązań przygotowanych przez kompetentne instytucje, znajdujące się wewnątrz systemu realizacji, natomiast partnerzy spoza tego systemu są opisywani jako „idealiści” (choć respondent podkreśla też, że komitetowi stwarza się możliwość dyskusji). Ze względu na ochronę anonimowości respondentów nie cytujemy tutaj wypowiedzi, które prowadzą do powyższych wniosków. O specyfice tego komitetu świadczy także najniższy wśród programów krajowych wskaźnik średniej aktywności członków – por. podrozdział 6.4.2).

W programach regionalnych nie ma uderzających różnic, z negatywnym wyjątkiem województwa mazowieckiego, w którym wdrażanie programu napotyka na poważne problemy. Na posiedzeniach komitetu kilkakrotnie zabrakło quorum, kilkakrotnie zamiast posiedzenia zastosowano tryb obiegowy, a badany członek komitetu mówi o presji instytucji zarządzającej na członków komitetu, o poczuciu braku wpływu i wynikającej stąd demotywacji.

bardziej dzieje się to na zasadzie, że to marszałek, zarząd, urząd marszałkowski zrobi jak będzie chciał a komitet służy tylko do zatwierdzania decyzji.

Problem ograniczania dyskusji miał miejsce podczas przyjmowania kryteriów wyboru projektów w Mazowieckim RPO. Przedłużająca się dyskusja została przeniesiona do trybu obiegowego, co zdaniem członka źle wpłynęło na jakość kryteriów:

okazało się, że członkowie komitetu mają szereg uwag do zapisów i rozpoczęła się dyskusja, czy uwagi mają być przegłosowywane każda pojedynczo. To jest oczywiście pewna trudność, bo niektóre zmiany, zgłaszane przez członków komitetu, były ze sobą sprzeczne. W jakimś momencie zgłaszania tych zmian - nawet chyba nie doszliśmy do połowy - pan przewodniczący komitetu wstał i powiedział, że trwa to bardzo długo i on bardzo prosi, że może moglibyśmy pracować tak, że teraz kierunkowo przyjmujemy te kryteria, zgłoszujemy nad nimi a jak państwo mają jeszcze jakieś propozycje zmian lub uwag, proszę to wszystko przysłać na adres mailowy i zgłoszujemy nad tym obiegiem - czyli nie było szansy dyskusowania o dalszych działaniach (...) A potem przez następne pół roku - lub dłużej - w trybach obiegowych, komitetowych poprawialiśmy i poprawialiśmy.

Ponieważ to przede wszystkim instytucje zarządzające są nadzorowane przez komitet i oceniane na jego posiedzeniach, starają się jak najlepiej przygotować i zaprezentować. Jeżeli są nastawione na obronę własnych – w swoim przekonaniu dobrych – propozycji, bywają nieufne wobec komitetu, który może w tą propozycję zaangażować

Czasami to jest taka gra, czy nam przyjmą, czy nie przyjmą.

dla nas komitet to jest ryzyko; coś przed czym musimy się dobrze zaprezentować by nie skomplikowali naszych planów. Bo my coś planujemy i jesteśmy przekonani, że to jest dobry pomysł (...) i idąc na komitet nie idzie się tam po radę kogoś mądrzejszego ale raczej z duszą na ramieniu, że ktoś zgłasza na „nie” i zrobi krzywdę programowi.

Gdy instytucja zarządzająca jest otwarta na dyskusję i zmiany proponowane przez komitet, możliwość ingerencji staje się korzyścią, a nie zagrożeniem, jest też więcej miejsca na dyskusje:

Kiedyś spotkania komitetu monitorującego bardzo mnie stresowały. Teraz - nawet lubię komitety monitorujące bo można więcej przedyskutować.

Tylko w przypadku trzech komitetów – PO KL, oraz lubuskiego o mazowieckiego RPO odnotowano w protokole zgłaszane uwagi do sposobu organizacji posiedzeń, prowadzenia spotkań lub jakości materiałów (na jednym posiedzeniu RPO i 2 posiedzeniach PO KL). Kwestia

ta wzbudziła żywą dyskusję tylko na posiedzeniu komitetu PO KL – odnotowano łącznie 10 głosów w dyskusji na obydwu posiedzeniach. Obraz zawarty w protokołach może jednak być niepełny. Jak wynika z badania jakościowego, pojawiały się poważne problemy we współpracy, choć były to sytuacje jednostkowe.

Zdarzyły się przypadki zarzutów że dyskusję prowadzono w taki sposób, że uczestnicy **nie otrzymali pełnej informacji lub nie mieli pewności, nad czym głosują**.

- Do kontrowersyjnych kwestii należała zmiana procedury oceny w lubelskim RPO. Na zmianę składało się kilka elementów, w tym likwidacja możliwości odwołania się od wyników oceny strategicznej. Była to znacząca zmiana, a zdaniem respondenta informacja o niej została przedstawiona członkom w sposób niewystarczający i stwarzający błędne wyobrażenie:

Po pierwszej turze naborów przysługiwały odwołania od takich dziwnych rozstrzygnięć a potem zaproponowano nam ulepszenie całego systemu i tak go ulepszyliśmy, że zamknęliśmy drogę odwoławczą. (...) Zarząd tak to przedstawił, że miało być OK i że się nic nie zmieni, a potem się okazało, że faktycznie zmieni się i nie można odwołać. Gruntowna zmiana ale członkowie komitetu nie byli świadomi, że głosują nad taką zmianą¹¹⁸.

- Do podobnej sytuacji doszło na obserwowanym posiedzeniu PO IG: podczas prezentacji dużej liczby proponowanych zmian w kryteriach przedstawiciel partnerów społeczno-gospodarczych zwrócił uwagę, że ważna zmiana (wokół której rozgorzała dyskusja) „utonęła” wśród innych prezentowanych informacji.

W obydwu przypadkach członkowie, którzy próbowali zmienić kryteria, spotkali się odmową wprowadzenia **zmian, na które jest już „za późno”**.

- Gdy członkowie lubelskiego RPO zorientowali się, że rozwiązanie, za którym zagłosowali zamyka beneficjentom drogę do odwoływania się od wyników oceny strategicznej, starali się wrócić do tematu, napotykając jednak opór instytucji zarządzającej:

my sugerujemy pewne rozwiązania, a zarząd nie przyjmuje tego do wiadomości, twierdzi, że na tym etapie procedury były tak przygotowane (...) musielibyśmy to wprowadzić pod obrady, a to jest tak, że nie można na danym Komitecie pewnych rzeczy zgłosić ad hoc, znaczy można ale Instytucja unika tego, proponując przesunięcie na następny Komitet. (...) obiecano nam, że za chwilę będzie następny Komitet po tym lutowym, bardzo newralgicznym - mamy już czerwiec, czyli minęły 4 miesiące - nic nie zmieniliśmy, nie było żadnego Komitetu do dzisiaj.

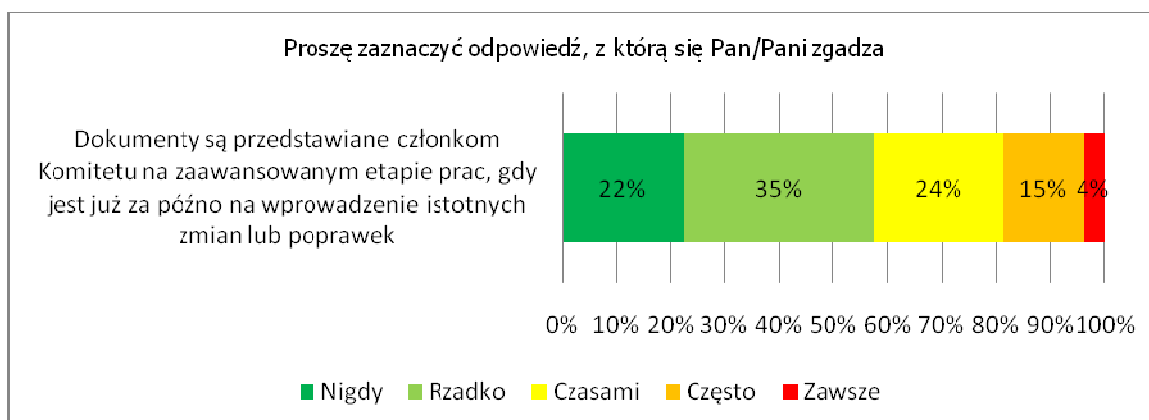
- Na obserwowanym posiedzeniu PO IG (z którego protokół jako jeszcze niezatwierdzony, nie był objęty analizą), zarzucono instytucji zarządzającej brak konsultacji z komitetem na odpowiednio wczesnym etapie. Członkowie proponowali wprowadzenie zmian do jednego z kryteriów (w działaniu 6.5 – członkowie byli zdania, że wymóg, aby przedsiębiorcy uczestniczyli w minimum 60% działań w programie promocji jest problematyczny przy małej liczbie działań promocyjnych, ponadto może narażać przedsiębiorców na koszty, które nie przyniosą im korzyści). W odpowiedzi usłyszeli, że w ramach obowiązkowych konsultacji społecznych projekt był konsultowany z partnerami społecznymi, w tym także z organizacjami, które są reprezentowane w

¹¹⁸ Wywiad 5, JST

komitecie, a jako, że projekt ten przekazano już do Rządowego Centrum Legislacji, wprowadzanie poprawek na tym etapie oznaczałoby opóźnienie procesu legislacyjnego. Nie zmienia to jednak faktu, że projekt dokumentu zawierającego zmiany w kryteriach wyboru projektów nie został przesłany bezpośrednio do wszystkich członków komitetu monitorującego w terminie, w którym można było uwzględnić uwagi członków.

W związku z zaobserwowanym zdarzeniem przeanalizowano protokoły, aby sprawdzić, czy miało miejsce więcej przypadków, w których konsultowano dokumenty z członkami KM na tyle późno, że nie mieli oni już możliwości wprowadzić zmian. Jak wynika z analizy protokołów, miało miejsce tylko jeden podobny przypadek: na jednym posiedzeniu (KM PO KL) zdarzyło się, że w sytuacji, gdy członkowie KM chcieli zgłosić uwagi do dokumentu, IZ odpowiedziała, że konsultacje już zostały zakończone. Nie można jednak wykluczyć, że tego rodzaju dyskusje nie są wprost opisywane w protokołach. Przypuszczenie to wynika stąd, że zapisy żadnego z protokołów nie dały podstawy do stwierdzenia, że miał miejsce nacisk instytucji zarządzającej na komitet, aby ograniczyć dyskusje, przegłosować to, co jest do przegłosowania, nie wprowadzać zmian i nie powodować opóźnień. Tymczasem wypowiedzi uczestników badania jakościowego świadczą o tym, że takie sytuacje się zdarzają. Z kolei wyniki badania ilościowego wskazują, że problem zbyt późnej konsultacji dokumentów występuje, ale nie zdarza się to często.

Wykres 14. Przedstawianie dokumentów na właściwym etapie prac



Średnia ocena częstotliwości występowania tego zjawiska była najwyższa wśród przedstawicieli KM PO KL i mazowieckiego RPO.

Problem konsultowania dokumentów na zbyt późnym etapie prac w szczególny sposób dotyczy **sprawozdawczości**. W odniesieniu do sprawozdań nie są to jednostkowe przypadki, lecz konsekwencja takich, a nie innych terminów sprawozdawczości. Na obserwowanym posiedzeniu PO IG jeden z członków zgłaszał zastrzeżenia do sprawozdania rocznego, jego zdaniem zawierającego za mało informacji, zaznaczając jednak że w tym momencie jest za późno na wprowadzanie zmian, a jego uwaga dotyczy kolejnych sprawozdań. Terminy przekazywania sprawozdań na kolejne poziomy realizacji programu, w tym od IP do IZ są bardzo napięte, dlatego projekt sprawozdania końcowego może trafić pod obrady komitetu zaledwie na kilka dni przed oddaniem sprawozdania do Komisji Europejskiej. W takiej sytuacji komitet nie może mieć wpływu na treść sprawozdania – jest za późno na wprowadzenie znaczących zmian. Ponieważ wcześniej sprawozdanie nie jest jeszcze gotowe, jedynym rozwiązaniem byłoby wydłużenie okresu pomiędzy przekazaniem sprawozdań z realizacji priorytetów do IZ, a przekazaniem

sprawozdania z realizacji programu do KE, kosztem skrócenia czasu na jego przygotowanie przez instytucje pośredniczące.

Pozostawanie w opozycji do instytucji zarządzającej może być ryzykowne dla beneficjentów. Członek jednego z komitetów RPO dał do zrozumienia, że beneficjenci wiążą swoje szanse na dotację z pozostawaniem w dobrych relacjach z marszałkiem (a poza nagraniem potwierdził to wprost), dlatego też przedstawiciele beneficjentów zazwyczaj popierają instytucję zarządzającą:

panowie wiedzą, że to są dla nich pieniądze i te konkursy muszą iść, jeśli oni chcą tam wygrywać, (...) w zasadzie strona samorządowa głosowała zawsze tak, jak życzyła sobie instytucja zarządzająca.

Szczególnego rodzaju autorytetem dysponują w gronie uczestników posiedzeń przedstawiciele Komisji Europejskiej. Relacja pomiędzy Komisją Europejską a instytucją zarządzającą jest podobna do tej, jaka występuje pomiędzy ministerstwami a jednostkami samorządu terytorialnego. W obu przypadkach autorytet i pozycja w hierarchii przekracza formalne uprawnienia, z tą różnicą, że jednostki samorządu terytorialnego bronią swojej autonomii, natomiast z Komisją liczą się wszyscy. Te relacje są widoczne w wypowiedzi przedstawiciela jednej z instytucji zarządzających:

większość wszystkich ministerstw z jednej strony chciałoby mieć wpływ (...) wielu ludzi z rządu ciągle myśli, że może coś kazać zrobić samorządowi. (...) nie robimy nic wbrew Komisji, aczkolwiek jest to trudne czasem do zrozumienia i możliwość powiedzenia wprost - Komisja też nie może w tej chwili powiedzieć, że się na coś nie zgadza. Może w tej chwili powiedzieć, że nam radzi.

Jak wynika z badania jakościowego, Komisja Europejska przywiązuje wagę do komitetów monitorujących. Mówi o tym inny przedstawiciel IZ:

Komisja Europejska rozumie troszeczkę lepiej niż my tę rolę i bez akceptacji Komitetu Monitorującego z Komisją nie pogadasz.

Z kolei respondent uczestniczący w KM PO IiŚ jest zdania, że obecność przedstawiciela KE ułatwiła powołanie grupy roboczej, której, w jego przekonaniu, nie była przychylna instytucja pośrednicząca:

siedział przedstawiciel Komisji Europejskiej (...) więc oni nie mogli inaczej zareagować, musieli powołać.

6.3.3. Ryzyko konformizmu i syndromu grupowego myślenia

Negatywną konsekwencją braku wystarczających kompetencji we wszystkich obszarach i liczenia się z głosem autorytetów jest charakterystyczny dla komitetów monitorujących konformizm. Nawet gdy pojawiają się głosy krytyczne, gdy przychodzi do głosowania, członkowie głosują jednomyślnie lub też krytycy co najwyżej wstrzymują się od głosu.

my postulujemy wprowadzanie przynajmniej w kluczowych głosowaniach tajności; bo członkowie Komitetu głosują często tak, jak ktoś po prawej stronie¹¹⁹.

nie chcemy stawiać „ościeg w gardle” w wydaniu tych środków (...) komitet przyjął, a ja byłam

¹¹⁹ Wywiad 1, OFOP

jedyną osobą, która wstrzymała się od głosu, co też mi pokazało jak ten komitet działa. Wszyscy przegłosowali, nawet ci, którzy zgłaszali, mieli jakieś uwagi - ponieważ tak szalona była presja (...). Nie chciałam być „przeciw”, bo nie chciałam być tą „kłódą” i aż tak demonstrować tego, że się nie zgadzam z takim podejściem¹²⁰.

Zapisy regulaminów komitetów monitorujących zawierają zabieg, który być może ma oszczędzić czasu, ale stwarza ukrytą presję na jednomyślność. W regulaminach zapisano sformułowania typu:

Przewodniczący proponuje przyjęcie uchwały jednomyślnie. Jeżeli uchwała nie zostanie przyjęta w drodze konsensusu, przeprowadza się głosowanie¹²¹.

Podobny zapis jest w regulaminach KM PO IiŚ, oraz śląskiego i wielkopolskiego RPO. Nie ma zapisu o propozycji jednomyślnej decyzji w regulaminach komitetów PO IG, PO PT, PO RPW oraz dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego RPO,

Co więcej w regulaminach KM PO IG i PO RPW zapisano, że:

Każdy projekt uchwały Komitetu jest przedmiotem debaty.

Podobny zapis znajduje się w regulaminie KM lubuskiego RPO. Natomiast pośredni zapis zastosowano w PO KL:

Każdy projekt uchwały Komitetu jest przedmiotem debaty. Przewodniczący proponuje przyjęcie uchwały jednomyślnie. Jeżeli uchwała nie zostanie przyjęta w drodze konsensusu, przeprowadza się głosowanie.

Pytanie czy nikt nie jest przeciw, zamiast standardowej prośby o głosowanie, inaczej kształtuje dyskusję. Pojedynczej osobie trudniej jest się sprzeciwić publicznie – wymaga to przemyślanych argumentów i odwagi – niż wypowiedzieć się głosując. Pytanie o sprzeciw, a nie o głosowanie tym samym utrudnia wyrażenie sprzeciwu i może prowadzić do fałszywego wrażenia jednomyślności. Warto zauważyć, że komitety PO IiŚ oraz śląskiego i wielkopolskiego RPO nie należą do najbardziej aktywnych. Inna sytuacja ma miejsce w przypadku KM PO KL – tam pomimo zapisu o konsensusie toczy się więcej dyskusji.

Zjawisko konformizmu nieuchronnie występuje w grupie – szczególnie w grupie licznej (ale nie tak licznej, że trudno w niej o relacje z innymi członkami), w której członkom zależy na uczestnictwie, oraz w sytuacjach, gdy uczestnicy nie mają poczucia kompetencji w danej kwestii (brakuje im wystarczającej wiedzy) i gdy zwolennicy innego rozwiązania nie znajdują poparcia.

Takim grupom, jak komitet monitorujący, grozi popadnięcie w syndrom grupowego myślenia. Objawy tego syndromu, to m. in. przekonanie o nieomyślności grupy, przekonanie o moralnej wyższości obranych celów nad ewentualnymi alternatywnymi celami, ograniczanie rozważań tylko do kilku opcji, podążanie za przyjętym na początku sposobem działania i nasilające się wraz z upływem czasu i postępowaniem prac zamykanie się na poglądy pochodzące z zewnątrz, które mogłyby zakwestionować przyjęty kierunek i zmuszać do ponownego rozpatrywania założeń i wątpliwości. Grupa dotknięta tym syndromem jest narażona na ryzyko podjęcia nie tylko nietrafnych, ale nawet szkodliwych decyzji.

Zagrożenie to jest większe, gdy grupa składa się z osób o wysokim prestiżu, oraz gdy jest to

¹²⁰ Wywiad 10, NGO

¹²¹ Regulamin KM RPO woj. mazowieckiego.

grupa spójna. Istnienie podziałów w komitetach, np. reprezentacja zarówno instytucji systemu realizacji jak i beneficjentów, oraz zarówno instytucji publicznych, jak i społecznych, okazuje się więc ważnym czynnikiem zabezpieczającym przed tym syndromem. A zatem realizacja zasady partnerstwa nie tylko daje wyraz wartościom demokratycznym – społeczny nadzór bezpośrednio przekłada się na jakość decyzji.

W wypowiedziach przedstawicieli instytucji zarządzających i pośredniczących można zaobserwować przejawy zamykania się na alternatywne poglądy i wartości. Jest to widoczne w przekonaniu, że poważnym partnerem w dyskusji jest ten, który dogłębnie zna „specyfikę” systemu wdrażania i ocenianie jako „nierealistycznych” i „idealistycznych” propozycji zgłaszanych przez beneficjentów lub stronę społeczną, albo wręcz oskarżanie partnerów o złą wolę:

- *Bez posiadania wiedzy o systemie wdrażania ciężko by było podjąć jakąkolwiek decyzję. Dlatego, że wiele rzeczy wiąże się właśnie z systemem wdrażania, bo powiem szczerze, że idealistów to mamy aż nadto. (...) którzy chcieliby zbawić świat. Ja myślę, że istotnym jest to, żeby sobie zdawać sprawę, że program operacyjny nie zbawia Polski. Jest ukierunkowany na pewne rzeczy i może wspomóc pewne obszary (...).*
- *czasem, żeby nam pokazać chyba takie votum separatum, jakby swoje zgłaszali, że im się nie podoba ta zasada. Przy czym czasem było głosowanie na nie, ale wcześniej nie było żadnych uwag. (...) To jest takie nie wiem, dąsy albo fochy.*
- *Ekolodzy są przedstawiani jako oszołomy.*

Trzeba tutaj zastrzec, że przepisy prawa i system realizacji programu stwarzają ograniczenia, które należy znać, aby wybrać adekwatne do nich rozwiązanie. Z drugiej strony niektóre ograniczenia mogą być mniej obiektywne, niż się wydają, o czym świadczy fakt, że do systemu zarządzania i wdrażania wprowadza się zmiany. W praktyce komitet monitorujący okazuje się więc w pewnej mierze zabezpieczać instytucje systemu realizacji przed syndromem grupowego myślenia, a co najmniej część przedstawicieli tych instytucji podkreśla, że nie są nieomylni i ceni sobie tę rolę komitetu. Zabezpieczenie ze strony komitetu monitorującego jest ograniczone, sięga tylko tak daleko, jak rzeczywisty wpływ komitetu na decyzje dotyczące programu – ale wpływ szeroko pojęty – nie tylko mierzalny w rezultatach głosowań, ale przede wszystkim stanowiący prostą konsekwencję wymiany poglądów.

Stanowiąc zabezpieczenie dla instytucji systemu realizacji programu, sam komitet może jednak być narażony na syndrom grupowego myślenia. Można tego oczekiwać w sytuacji, gdy strona rządowa lub samorządowa faktycznie dominuje – tj. KM nie różni się znacząco od zespołu IZ i IP. Rzeczywiście, pewne objawy grupowego myślenia występują w pracy komitetów. Obok konformizmu sprzyjającego stanowisku instytucji zarządzającej oraz, zdarzających się w niektórych komitetach, przypadków marginalizacji partnerów społecznych, świadczy o tym także fakt, że komitety koncentrują się na kwestiach technicznych, dotyczących wdrażania programu i wydatkowania środków, nie otwierają natomiast na nowo dyskusji o celach, skuteczności i adekwatności działań, nie wnoszą o przeglądy i wsparcie ekspertów. Uczestnicy badania jakościowego są zgodni, że na posiedzeniach nie rozmawia się o postępie rzeczowym i że komitet (czego niektórym członkom brakuje) nie tworzy wizji działania, nie wskazuje kierunków interwencji. Obok innych przyczyn, takich jak fakt zaawansowania programu, wydatkowanie dużych kwot pod presją czasu, oraz konieczność akceptacji znaczących zmian w programie przez Komisję Europejską, do ważnych przyczyn dla których komitety nie pełnią roli

strategicznej może należeć sam fakt, że są one dużymi grupami, złożonymi z osób o wysokim statusie, ale nie dysponujących wystarczającymi kompetencjami do podejmowania niezależnej, przemyślanej decyzji w każdej z omawianych kwestii. Fakt, że komitety nie pełnią w wystarczającym stopniu roli strategicznej, a koncentrują się na wąsko pojętym monitoringu, wynikałyby więc z samej natury komitetów. Oznacza to, że oczekiwanie aby komitety „wyznaczały kierunki” i koncentrowały się na realizacji celów, może nie zostać zaspokojone i należy szukać innych rozwiązań, takich jak:

- uzupełnienie pracy reprezentatywnych komitetów pracą tematycznych grup roboczych,
- zastosowanie technik pracy grupowej, w tym równoległej pracy w podgrupach nad tym samym zagadnieniem i następnie przedyskutowania na forum wyników pracy podgrup,
- przywiązywanie wagi do tego, by członkowie rzeczywiście konsultowali omawiane zagadnienia z reprezentowanym środowiskiem, poza gronem komitetu. Całkowicie sprzeczny z tym postulatem jest zakaz rozpowszechniania roboczych wersji dokumentów,
- korzystanie, poza KM, z pracy mniejszych grup ekspertów, dla rewizji celów i formułowania propozycji kierunków działania.

Z uwagi na omawiane zagrożenie, zaniedbanie założonej proporcji członków komitetu może w poważny i negatywny sposób wpływać na jakość decyzji podejmowanych przez komitet. Wbrew oczekiwaniom, brak wkładu osób nieznających dobrze systemu i reprezentujących „nierealistyczne” podejście, w tym samym pozornie komfortowa jednomyslność, może wpływać negatywnie na jakość decyzji. Z tego punktu widzenia poważniejszym problemem, niż można było się tego spodziewać, okazuje się nieuwzględnianie kompetencji miękkich w procesie rekrutacji członków. Brak nacisku na to, aby w komitecie znalazły się osoby samodzielnie myślące i nieskłonne do ulegania wpływom, jest zrozumiałe, jako że pozornie nie leży to w interesie instytucji zarządzającej, o ile jest ona zainteresowana realizacją własnych propozycji. Tym czasem mniejszy konformizm członków komitetu może się przyczynić do poprawy jakości decyzji dzięki ich lepszemu przemyśleniu. Istotne okazują się także kompetencje miękkie przewodniczącego komitetu – w jego przypadku liczy się zachęcanie do niezależnych wypowiedzi oraz umiejętność moderowania dyskusji.

6.4. Aktywność członków komitetów

6.4.1. Frekwencja i kworum

Frekwencję na posiedzeniach oszacowano na podstawie analizy protokołów oraz badania ankietowego. Informacja o liczbie obecnych członków (osób uprawnionych do głosowania) znajdowała się w 31 protokołach. Były to protokoły z posiedzeń programów operacyjnych Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej oraz lubuskiego, śląskiego, warmińsko mazurskiego i wielkopolskiego RPO¹²².

Frekwencja na tych posiedzeniach wynosiła od 43% do 100%, średnio 82%. Najwyższą frekwencję odnotowano w komitecie monitorującym śląski regionalny program operacyjny.

¹²² Frekwencję liczono w odniesieniu do liczby członków zapisanej w składzie komitetu obowiązującym w dniu danego posiedzenia, lub, przy braku danych i składach historycznych – w oparciu o aktualny skład.

Ogólnie rzecz biorąc frekwencja jest dosyć wysoka, z wyjątkiem komitetu monitorującego RPO Warmia i Mazury: na dwóch posiedzeniach tego komitetu, dla których były dane (spośród 12 posiedzeń ogółem) było obecnych około połowy członków.

Tabela 40. Frekwencja na posiedzeniach

Program	Średnia frekwencja	Liczba protokołów zawierających informację o frekwencji
RPO woj. Śląskiego	92%	3
RPO woj. Lubuskiego	84%	9
RPO woj. Wielkopolskiego	82%	10
PO Kapitał Ludzki	80%	12
PO Rozwój Polski Wschodniej	77%	1
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	58%	2
Ogółem	81%	37

Tabela 41. Frekwencja według funkcji w Komitecie (w %)

W ilu posiedzeniach uczestniczył	Członek KM (N=110)	Zastępca członka KM (N=89)	Obserwator lub osoba z głosem doradczym (N=45)	Ogółem osoby ze składu komitetów (N=245)	Pracownicy IZ (N=33)
We wszystkich	30	19	18	24	24
W ok. 3/4	48	39	36	43	36
W ok. połowie	16	17	29	19	18
W ok. 1/4	5	16	7	9	9
W mniej niż 1/4	1	9	11	6	12
Ogółem	100	100	100	100	100

We wszystkich posiedzeniach uczestniczyło 24% osób ze składu komitetów. Co zrozumiałe, najwyższą frekwencje notuje się wśród członków oraz pracowników instytucji zarządzających. Wskaźniki frekwencji poszczególnych osób są w naturalny sposób obniżane na skutek rotacji.

Zdarzają się problemy z utrzymaniem kworum, szczególnie, gdy pod koniec przedłużających się posiedzeń niektórzy członkowie wychodzą. Jak deklarują przedstawiciele IZ, zazwyczaj nie prowadzi to do utraty kworum, ale czasem do tego dochodzi. O takich sytuacjach mówili przedstawiciele mazowieckiego RPO. Zdarza się też, że kworum nie brakuje, ale jest trudno je zebrać – bywa, że przed posiedzeniem komitetu pracownik jego sekretariatu wysyła dodatkowe zaproszenia i dzwoni do członków (jak w dolnośląskim RPO i przypuszczalnie PO RPW), albo, jak w przypadku PO PT oraz lubelskiego RPO gdy brakuje kworum w momencie rozpoczynania posiedzenia, trzeba opóźnić jego rozpoczęcie a sekretariat „ściąga” brakujących członków zamieszkałych w mieście obrad. Zdarzają się też spóźnienia członków, dlatego bywa, że z rozpoczęciem posiedzenia lub głosowaniem trzeba poczekać.

Podobne zjawisko miało miejsce na posiedzeniach objętych obserwacją w ramach badania. Obserwowane posiedzenie wielkopolskiego RPO trwało ponad 2 godziny, pod koniec zostały pojedyncze osoby. Natomiast posiedzenie KM PO IG trwało ponad 4 godziny bez przerwy, przy

czym wszystkie głosowania zaplanowano na koniec; pod koniec posiedzenia prowadząca kilkakrotnie apelowała do członków o pozostanie, ponieważ wyjście tylko kilku kolejnych osób doprowadziłoby do utraty kworum. Tymczasem przedstawiciel instytucji zarządzającej PO IG deklaruje brak jakichkolwiek problemów z kworum. Można więc przypuszczać, że z jednej strony uczestników ubywa, ale nie do tego stopnia, by zabrakło kworum, z drugiej zaś – to posiedzenie było wyjątkowe, jako że pytani uczestnicy mówili, że dotychczasowe posiedzenia trwały krócej.

Szczególny jest przypadek mazowieckiego RPO: według informacji z dwóch źródeł na jednym posiedzeniu, a według informacji z trzeciego źródła – na 5 kolejnych posiedzeniach tego komitetu pod koniec posiedzenia wyszło tak wielu członków, że zabrakło kworum. Dlatego też nie zatwierdzono na nich protokołów z poprzednich posiedzeń (głosowanie nad protokołami było umieszczone pod koniec porządku obrad). Do lipca 2010 r. nie były zatwierdzone protokoły z posiedzeń od 13 do 17 – ich zatwierdzenie planowano na najbliższe posiedzenie KM. Problem utraty kworum jest związany z długością posiedzeń – chociaż KM mazowieckiego RPO obraduje najczęściej – obecnie co ok. miesiąc – to omawiane posiedzenia trwały ok. 4 godzin. Jak mówił jeden z członków mazowieckiego komitetu, na jednym z posiedzeń przewodniczący tłumaczył utratę kworum: *bo partnerzy społeczni wyszli* na co respondent zabierając głos na forum zaprotestował: *proszę rozejrzeć się po sali - wszyscy partnerzy społeczni są - wyszły samorządy*. Takie wydarzenie świadczy o atmosferze spotkania, braku zaangażowania wśród członków, a także o relacjach pomiędzy instytucją zarządzającą a innymi stronami reprezentowanymi w komitecie.

6.4.2. Aktywność według typu reprezentowanej instytucji

Obok formalnego uczestnictwa w Komitetach, na szczególną uwagę zasługuje kwestia aktywnego uczestnictwa w ich pracach.

Aktywność uczestnictwa przedstawicieli poszczególnych grup mierzono liczbą wystąpień nazwiska członka w protokołach z posiedzeń. Średnią obliczono dzieląc liczbę wystąpień nazwiska przez liczbę osób w danej kategorii i liczbę posiedzeń, dlatego wartości są niezależne od liczby posiedzeń komitetów.

Tabela 42. Średnie liczby wystąpień nazwisk członków z danej kategorii w 1 protokole z danego programu

Program	IZ i IP centralne i IZ komplementarnych programów	IZ i IP RPO i regionalne IP PO KL	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP i związki JST	Partnerzy społeczno-gospodarczy	Inne	Średnia ogółem	Średnia ogółem bez IZ i IP
PO IG	1,10	0,00	0,07	0,06	0,93	0,00	0,60	0,44
PO IiŚ	0,49	0,00	0,04	0,14	0,30	0,00	0,20	0,14
PO KL	0,00	0,39	1,77	0,42	0,93	0,00	0,99	0,99
PO PT	0,74	0,00	0,46	0,48	0,14	0,00	0,46	0,37
PO RPW	0,53	0,88	0,75	0,15	0,25	0,00	0,48	0,46

RPO woj. Dolnośląskiego	0,00	6,17	0,08	0,35	0,49	0,50	0,58	0,32
RPO woj. Lubelskiego	0,00	1,38	0,31	0,35	0,11	0,00	0,34	0,23
RPO woj. Lubuskiego	0,00	1,59	0,00	0,19	0,00	0,00	0,52	0,05
RPO woj. Mazowieckiego*	0,00 (0,00)	2,75 (4,71)	0,11 (0,19)	0,36 (0,61)	0,19 (0,32)	0,00 (0,00)	0,40 (0,68)	0,23 (0,42)
RPO woj. Pomorskiego	0,00	6,85	1,02	0,33	0,65	0,57	1,04	0,63
RPO woj. Śląskiego	0,00	3,26	0,26	0,94	0,26	0,00	0,99	0,50
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	0,13	6,25	0,16	0,41	0,21	0,13	0,72	0,26
RPO woj. Wielkopolskiego	0,00	3,73	0,18	0,58	0,49	0,27	0,99	0,44

*W przypadku „posiedzeń obiegowych” nie odnotowano nazwisk dyskutantów. Dlatego w nawiasach podajemy dodatkowo wartości wskaźników aktywności mierzonych w odniesieniu do liczby posiedzeń zwykłych, nie obiegowych.

**W tym regionalne IP

Pod względem przeciętnej aktywności wszystkich członków w dyskusji, najbardziej aktywne są komitety PO KL oraz RPO woj. Pomorskiego i Wielkopolskiego. Komitety programów krajowych są mniej aktywne od większości KM programów regionalnych. Natomiast wśród programów regionalnych najbardziej aktywne są komitety w województwach Pomorskim, Wielkopolskim i Śląskim.

Ogólną zasadą jest, że średnią aktywność komitetu zawiąza aktywność przedstawicieli instytucji zarządzającej i pośredniczących, które są zobowiązane do prezentacji poszczególnych punktów obrad. Jeżeli pominiemy przedstawicieli instytucji zarządzających i pośredniczących – właściwych dla zasięgu programu – to nadal wśród programów krajowych wyróżnia się pod względem aktywności członków KM PO KL, a także KM PO RPW, a wśród programów regionalnych – KM RPO woj. Śląskiego i Wielkopolskiego. Natomiast najmniej aktywny w dyskusji jest KM RPO woj. Lubuskiego, a wśród programów krajowych – KM PO IIŚ.

Komitet monitorujący PO KL i Pomorski RPO wyróżniają się pod względem aktywności członków reprezentujących stronę rządową W przypadku PO KL oznacza to aktywność przedstawicieli strony rządowej spoza IZ i IP. Przedstawiciele samorządu terytorialnego są bardziej aktywni w programach regionalnych, szczególnie w RPO woj. Śląskiego, ale w programach krajowych PO KL i PO PT również często zabierają głos. Natomiast członkowie reprezentujący partnerów społeczno-gospodarczych najczęściej zabierają głos na posiedzeniach KM PO KL i PO IG.

W większości regionalnych programów operacyjnych przedstawiciele samorządu lokalnego zabierają głos częściej, niż partnerzy społeczno gospodarczy, co potwierdza opinie członków udzielających wywiadów o niskiej aktywności przedstawicieli strony społecznej, co badani wiązali z tym, że partnerzy społeczno-gospodarczy nie specjalizują się w zagadnieniach, których dotyczy program. Odmienna sytuacja ma miejsce w województwach dolnośląskim i pomorskim – partnerzy społeczno-gospodarczy są przeciętnie bardziej aktywni w dyskusji od przedstawicieli samorządów. W województwie pomorskim partnerzy społeczno-gospodarczy zabierają głos dwa razy częściej niż przedstawiciele samorządu lokalnego. Pokrywa się z to obserwacjami

uczestników badania jakościowego w tych Komitetach. Z kolei w RPO woj. Wielkopolskiego mamy do czynienia z równie częstym zabieraniem głosu przez przedstawicieli tych dwóch stron.

Obserwatorzy zabierają głos na posiedzeniach komitetów przeciętnie znacznie rzadziej od członków. Najczęściej – na posiedzeniach komitetów monitorujących PO IG, RPO woj. Mazowieckiego i Warmińsko-mazurskiego, a najrzadziej, na posiedzeniach KM PO IiŚ. Jak się okazuje, w posiedzeniach tego ostatniego komitetu uczestniczy najwięcej obserwatorów, ale najrzadziej zabierają oni głos. Na wysoką przeciętną aktywność obserwatorów ze strony IZ i IP w Komitecie monitorującym PO KL w rzeczywistości w dużej mierze składa się wysoka aktywność przedstawiciela instytucji pośredniczącej. Natomiast w dwóch pozostałych województwach, w których komitetach obserwatorzy są aktywni (tj. warmińsko-mazurskim i mazowieckim), reprezentują oni instytucje państwowe lub UE.

Tabela 43. Średnie liczby wystąpień nazwisk obserwatorów z danej kategorii w 1 protokole z danego programu

	IZ i IP centralne i IZ komplementarnych programów	IZ i IP RPO i regionalne IP PO KL	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP i związki JST	Partnerzy społeczno-gospodarczy	Inne	Średnia ogółem	Średnia ogółem bez IZ i IP
PO IG	11,89	0,00	0,27	0,33	2,36	0,00	1,26	0,78
PO IiŚ	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PO KL	1,17	0,00	0,19	0,07	0,28	0,00	0,22	0,17
PO PT	0,00	0,00	1,00	0,00	0,07	0,00	0,26	0,26
PO RPW	0,00	0,00	0,06	0,02	0,25	0,00	0,05	0,06
RPO woj. Dolnośląskiego	0,00	0,00	0,06	0,08	0,00	0,00	0,06	0,06
RPO woj. Lubelskiego	0,00	0,00	0,32	0,06	0,00	0,00	0,14	0,14
RPO woj. Lubuskiego	0,00	0,00	0,00	0,33	0,00	0,00	0,03	0,03
RPO woj. Mazowieckiego*	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,77 (1,33)	0,07 (0,12)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,39 (0,67)	0,45 (0,77)
RPO woj. Pomorskiego	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04
RPO woj. Śląskiego	0,00	0,00	0,17	0,00	0,00	0,10	0,14	0,14
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	0,00	1,00	0,75	0,10	0,00	0,00	0,39	0,30
RPO woj. Wielkopolskiego	0,00	0,00	0,08	0,18	0,00	0,00	0,11	0,11

*W przypadku „posiedzeń obiegowych” nie odnotowano nazwisk dyskutantów. Dlatego w nawiasach podajemy dodatkowo wartości wskaźników aktywności mierzonych w odniesieniu do liczby posiedzeń zwykłych, nie obiegowych.

Wskaźniki aktywności przedstawicieli poszczególnych grup w komitetach mogą przybierać podobne wartości średnie, gdy podobnie aktywni są wszyscy członkowie, jak i gdy większość członków nie zabiera głosu na posiedzeniach, a aktywne są tylko pojedyncze osoby. By określić wkład pojedynczych aktywnych osób, obliczono liczbę zabranych głosów dla poszczególnych członków i obserwatorów w każdym programie.

W prawie wszystkich programach częściej niż średnia głos zabierało 25% najbardziej aktywnych członków. Oznacza to, iż czwarta część członków wpływa na średnią aktywność zabierając głos bardzo często.

Wartość wskaźnika średniej aktywności komitetu jest kształtowana przez znaczną aktywność mniejszości, o czym świadczy niższa wartość mediany od średniej i bardzo wysokie wartości maksymalne. Z tego względu trafniejszą miarą przeciętnej aktywności jest mediana liczby głosów: w oparciu o tę statystykę za najaktywniejsze komitety można uznać KM PO KL i KM RPO woj. Wielkopolskiego, a dalszej kolejności KM RPO woj. Pomorskiego¹²³. Z kolei najniższą tak mierzona aktywność wykazują komitety PO IiŚ, KM RPO woj. Lubelskiego oraz KM PO PT.

Znaczenia wartości w tabelach jest następujące:

- Średnia - średnia liczba wypowiedzi dla 1 członka na wszystkich posiedzeniach łącznie;
- Minimum – łączna liczba wypowiedzi najmniej aktywnych członków. Wartość równa 0 świadczy o tym, że są członkowie, którzy nigdy nie zabrali głosu;
- Maksimum - łączna liczba wypowiedzi najbardziej aktywnego członka;
- N – liczba członków
- Kwartyle:
 - 25. kwartył – 25% członków zabrało głos nie częściej, niż tyle razy, ile wynosi wartość kwartyła. Przykładowo w przypadku KM RPO woj. Mazowieckiego, Dolnośląskiego, Warmińsko-mazurskiego, Lubuskiego i Lubelskiego oraz KM PO IG i KM PO IiŚ 25% członków nigdy nie zabrało głosu.
 - 50. kwartył (mediana) – połowa członków zabrała głos nie częściej niż tyle razy, ile wynosi wartość mediany. Przykładowo dla KM RPO woj. Dolnośląskiego i Warmińsko-mazurskiego połowa członków zabrała głos maksymalnie jeden raz, a w KM RPO woj. Lubuskiego i Lubelskiego oraz PO IG, PO RPW i PO IiŚ połowa członków nigdy nie zabrała głosu;
 - 75. kwartył – 75% członków zabrało głos nie częściej, niż tyle razy, ile wynosi wartość kwartyła. W przypadku KM RPO woj. Dolnośląskiego 75% członków zabrało głos nie więcej niż 3 razy a w KM RPO woj. Pomorskiego – nie więcej niż 8 razy.
 - Pozostałe 25% członków zabrało głos w przypadku KM RPO woj. Dolnośląskiego od 3 do 148 razy (maksimum).

Przedstawione wyniki oznaczają, że w większości programów połowa członków jest nieaktywna lub przejawia niewielką aktywność w trakcie posiedzeń KM. Tylko nieliczne osoby można określić jako bardzo aktywnie uczestniczące w spotkaniach. Przykładowo, w przypadku RPO woj. Dolnośląskiego na umiarkowanie wysoką wartość średniej wpływa aktywność nie więcej niż 10 osób.

¹²³ Uwzględniono członków komitetu ogółem, nie pomijając IZ i IP.

Tabela 44. Wartości średnie oraz kwartyle dla liczby zabranych głosów przez poszczególnych członków komitetów

Program	Średnia	Minimum	Maksimum	Kwartyle			N
				25	50 (mediana)	75	
RPO woj. Wielkopolskiego	12	0	85	3	6	12	22
PO KL	12	0	268	0	3	10	47
RPO woj. Pomorskiego	11	0	137	1	3	8	29
PO PT	3	0	17	1	3	4	26
RPO woj. Śląskiego	10	0	83	1	2	9	28
RPO woj. Mazowieckiego	5	0	34	0	2	3	30
RPO woj. Dolnośląskiego	7	0	148	0	1	3	46
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	6	0	98	0	1	3	26
PO IG	5	0	65	0	0	5	33
RPO woj. Lubuskiego	5	0	56	0	0	3	22
PO RPW	4	0	34	0	0	3	43
RPO woj. Lubelskiego	2	0	17	0	0	4	30
PO IiŚ	1	0	15	0	0	2	29

W powyższej tabeli uporządkowano poszczególne komitety według wartości mediany wypowiedzi na wszystkich posiedzeniach łącznie. Warto zaznaczyć, że uporządkowanie poniższej tabeli według wartości średniej na wszystkich posiedzeniach łącznie dałoby zbliżoną, ale inną kolejność, niż uporządkowanie według średnich ogółem zawartych w tabeli nr. 42. Różnica wynika ze zróżnicowanej liczby posiedzeń poszczególnych komitetów.

Obserwatorzy zabierają głos przeciętnie rzadziej, niż członkowie. Również w tej grupie w każdym programie występują osoby, które nigdy nieabrały głosu. Zarazem wartości maksymalne są również wysokie (choć nieporównywalne z wartościami maksymalnymi dla członków). Analizujące grupę 25% najczęściej zabierających głos obserwatorów, można dojść do podobnych wniosków, jak w przypadku analizy aktywności członków.

Tabela 45. Wartości średnie oraz kwartyle dla liczby zabranych głosów przez obserwatorów komitetów

Program	Średnia	Minimum	Maksimum	Kwartyle			N
				25	50 (mediana)	75	
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	3	0	12	0	1	5	15
PO PT	2	0	7	0	1	6	4
RPO woj. Śląskiego	2	0	8	0	1	3	6
RPO woj. Mazowieckiego	5	0	39	0	0	2	15
PO IG	3	0	65	0	0	1	86
PO KL	3	0	14	0	0	4	20
RPO woj. Wielkopolskiego	1	0	5	0	0	3	19
RPO woj. Lubelskiego	1	0	9	0	0	0	11
RPO woj. Dolnośląskiego	1	0	4	0	0	2	11
PO RPW	0	0	6	0	0	0	24
RPO woj. Pomorskiego	0	0	2	0	0	1	5
RPO woj. Lubuskiego	0	0	3	0	0	0	11
PO IiŚ	0	0	1	0	0	0	70

W opinii osób, które udzielały wywiadu w badaniu przeprowadzonym przez Instytutu Sobieskiego, *Przedstawiciele strony samorządowej i rządowej mają zdecydowaną przewagę przygotowania i motywacji do pracy w KM*¹²⁴ jako instytucje realizujące programy i ich główni beneficjenci. Za gorzej przygotowanych i mniej zainteresowanych pracami KM uważano partnerów społeczno-gospodarczych: *głosy PSG obecne są w niewielkiej liczbie tematów, (bo większość ich nie interesuje, nie dotyczy).*

Wyniki naszego badania potwierdzają znaczącą aktywność samorządów w KM RPO, jako głównych beneficjentów, z drugiej strony respondenci z KM RPO, tj. programów zasadniczo infrastrukturalnych, zwracali uwagę, że organizacje pozarządowe bywają mniej aktywne, ponieważ nie są beneficjentami programów infrastrukturalnych i obszary ich działań odbiegają od specyfiki wsparcia infrastrukturalnego.

*pozarządowe organizacje są raczej mało uczestnikami RPO. To jest raczej domena samorządów i samorządy rzeczywiście mocno zabiegały o zmianę niektórych kryteriów*¹²⁵.

*Zawsze chyba najbardziej aktywni byli przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego*¹²⁶.

Krytyczny stosunek do obecności organizacji pozarządowych w komitetach ma więc pewne uzasadnienie, chociaż należy mieć na uwadze, że organizacja innego typu mogłaby być bardziej zaangażowana w działania komitetu. Podkreślano tutaj różnicę między tymi programami a PO KL – uważany za właściwy tematycznie dla organizacji pozarządowych.

W kwestiach dotyczących przedsiębiorców aktywnie zabierają głos przedstawiciele pracodawców:

*Mieliśmy dość długą dyskusję na którymś z komitetów, dotyczącą funkcjonowania w województwie (...) funduszy pożyczkowych i poręczeniowych (...) wsparcia dla przedsiębiorców (...). Wtedy aktywne były instytucje otoczenia biznesu*¹²⁷.

Ławo więc zauważyć, że uczestnicy są najbardziej aktywni w sprawach, które dotyczą ich środowiska. Komitety stanowią więc dla uczestników forum reprezentacji interesów beneficjentów. Fakt, że uczestnicy są mniej aktywni w kwestiach, które ich nie dotyczą, można tłumaczyć tym, że się na nich nie znają. Niemniej jednak pojawiły się też głosy krytyczne wobec zaangażowania członków tylko w sprawy ich środowisk.

Przedstawiciele instytucji zarządzających dostrzegają problem niskiej aktywności części komitetów. Nie można jednak tutaj stwierdzić, by były stosowane systematyczne sposoby podnoszenia aktywności – są one różne w różnych komitetach, co omówiono w rozdziale 7.4. Są też instytucje zarządzające, których aktywność komitetów nie zadowala, ale nie podejmują żadnych działań.

¹²⁴ Ewa Kapilewicz, Anna Kierzkowska-Tokarska: Reguły i praktyka realizacji zasady partnerstwa przez KM RPO. [w:] Dostęp do informacji oraz Systemy Wyboru Projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Praca zbiorowa pod redakcją Małgorzaty Brennek, Instytut Sobieskiego, Warszawa, Marzec 2009.

¹²⁵ Wywiad 12, NGO

¹²⁶ Wywiad 15, IZ

¹²⁷ Wywiad 15, IZ

Nie zaobserwowano zależności między płcią osoby zaangażowanej w prace Komitetu a jej aktywnością podczas posiedzeń. Podobnie nie można powiedzieć, by istniała zależność między okresem pracy w Komitecie (od początku vs dołączył w trakcie), a aktywnością.

Motywacja osób należących do składu komitetów uległa zmniejszeniu wraz z upływem czasu. Badani zostali zapytani o ocenę, na ile chętnie uczestniczyli w pracach komitetu monitorującego na początku i na ile chętnie uczestniczą obecnie. W skali od 1 do 7, gdzie 1 oznacza „bardzo niechętnie”, a 7 „bardzo chętnie”, średni poziom motywacji na początku wynosił 5,6 a w momencie badania 5,4. W momencie badania 26% respondentów uczestniczyło w posiedzeniach mniej chętnie, 12% – chętniej, a u pozostałych 62% motywacja nie uległa zmianie. Obniżenie motywacji nastąpiło istotnie częściej wśród partnerów społeczno-gospodarczych niż w pozostałych grupach przedstawicieli, co świadczy o tym, że oczekiwania tej strony zostały zaspokojone w relatywnie mniejszym stopniu. Potwierdzają to wypowiedzi z badania jakościowego – niektórzy partnerzy podkreślają, że liczyli na to, że będą mieli wpływ na program, podczas gdy w praktyce dominuje w komitetach administracja publiczna.

Nie ma istotnych różnic pomiędzy komitetami monitorującymi poszczególne programy, z wyjątkiem komitetu monitorującego PO IIŚ, w którym spadek motywacji dotyczy połowy przedstawicieli oraz PO KL, gdzie wzrosła motywacja 21% przedstawicieli (w obu przypadkach jest to statystycznie istotnie więcej niż dla próby ogółem).

6.4.3. Zainteresowanie poszczególnymi obszarami tematycznymi

O korzystanie przez członków komitetów z przysługujących im uprawnień zapytano m. in. sekretariaty komitetów. W opinii większości sekretariatów członkowie komitetów korzystają ze swoich uprawnień, jednak w przypadku niektórych programów pracownicy IZ obserwują niską aktywność członków. Dotyczy to KM PO PT, oraz KM Dolnośląskiego RPO, natomiast członkowie KM Lubelskiego RPO korzystają zdaniem sekretariatu ze wszystkich uprawnień z wyjątkiem możliwości zgłaszania ekspertyz.

Jak wynika z analizy protokołów z posiedzeń komitetów, uczestnicy posiedzeń rzeczywiście dyskutują o kwestiach prezentowanych na posiedzeniach. Dotyczy to przede wszystkim kryteriów wyboru projektów, podczas gdy aktywność w odniesieniu do pozostałych zagadnień jest nieporównanie niższa. Natomiast bardzo rzadko zdarza się, aby członkowie wnioskowali o przeprowadzenie przeglądu programu, analiz lub ekspertyz.

Przeanalizowano liczbę głosów w dyskusji nad poszczególnymi typami zagadnień omawianych na posiedzeniach komitetów. Przez głos w dyskusji rozumiemy tutaj wypowiedź, np. uwagę lub pytanie, nie zaś liczbę osób zabierających głos (dlatego jeżeli 1 osoba poruszyła 2 zagadnienia, odnotowano 2 głosy w dyskusji).

Najżywsze dyskusje toczyły się wokół kryteriów wyboru finansowanych operacji – średnio na posiedzeniu, na którym omawiano kryteria, pojawiała się 8 głosów w dyskusji na ich temat. Może to się wiązać nie tylko z wagą tematu, ale także z faktem, że jednorazowo omawia się wiele kryteriów. Spośród pozostałych zagadnień relatywnie duże zainteresowanie budziła realokacja oraz, co może zaskakiwać, prezentacja wyników badań np. ewaluacyjnych.

Tabela 46. Liczba głosów w dyskusji na omawiane tematy

Zagadnienia	Średnia liczba głosów w dyskusji	Minimum	Maksimum	Liczba posiedzeń na których omawiano dane zagadnienie
<i>Omawiane na 7 lub więcej posiedzeń</i>				
kryteria	8	0	47	100
realokacja	5	0	9	7
prezentacja badań, ewaluacji	5	0	26	21
stan wdrażania	4	0	15	47
projekty indywidualne	4	0	14	23
konkursy	4	0	9	21
zasady KM	3	0	13	37
zmiany w programie	3	0	11	19
sprawozdanie	3	0	8	57
grupy robocze	3	0	9	9
plan komunikacji	3	0	8	24
plan ewaluacji	2	0	7	19
organizacja prac KM	2	0	9	5
<i>Omawiane na 2-3 posiedzeniach</i>				
kwestie horyzontalne	6	0	16	3
audyt	5	5	5	1
zasady wdrażania	3	1	5	3
propozycja badania	3	0	5	2
inne sprawozdanie	1	0	1	2

Najbardziej ożywiona dyskusja wokół kryteriów toczyła się na posiedzeniach komitetów monitorujących PO IiŚ (średnio 17 głosów w dyskusji) i PO KL (15), a najmniej dyskutowano na temat kryteriów na posiedzeniach KM RPO Warmia i Mazury (średnio 3 głosy) oraz PO RPW i śląskiego RPO (7). W przypadku pozostałych komitetów średnia liczba głosów w dyskusji o kryteriach mieści się pomiędzy 7,3 a 9.

Wysoka średnia liczba głosów w dyskusji wokół wyników badań wiąże się z aktywnością tylko jednego komitetu – KM PO KL (średnio 11 głosów w dyskusji na posiedzeniu, na którym omawiano ewaluację). W przypadku PO IG **średnia** liczba głosów w dyskusji o wynikach badań to 2, a w PO IiŚ, PO RPW oraz dolnośląskim i śląskim RPO – 1. Pozostałe komitety nie dyskutowały o wynikach ewaluacji.

Realokacje omawiano na łącznie 7 posiedzeniach, ale tylko 3 komitetów: PO IG oraz wielkopolskiego i śląskiego RPO, przy czym tylko w przypadku tego ostatniego realokacja była przedmiotem ożywionej dyskusji (średnio 9 głosów w dyskusji).

O sprawozdaniach dyskutowano najwięcej na posiedzeniach KM PO KL (średnio 7 głosów w dyskusji) i PO RPW (5), a prawie wcale w przypadku KM PO IG i PO IiŚ. Z kolei w przypadku

tych dwóch programów toczyły się najbardziej ożywione dyskusje na temat stanu wdrażania (odpowiednio średnie liczby głosów to 9 i 7).

Wprowadzenie zmian w programie stanowiło przedmiot najbardziej ożywionych dyskusji w przypadku pomorskiego RPO (średnio 6 uwag lub głosów w dyskusji), a także śląskiego RPO (5) i PO IiŚ (4).

6.5. Grupy robocze i podkomitety

Posiedzenia Komitetów Monitorujących mają swoją specyfikę, wynikającą z napiętego programu spotkania i dużej liczby uczestników. Na tak zorganizowanych posiedzeniach nie jest możliwe poświęcenie dużej ilości czasu i uwagi szczegółowym zagadnieniom, zwłaszcza tym, na których się zna lub którymi jest zainteresowana tylko część uczestników. Ponadto duża liczba uczestników i formalny charakter spotkania nie sprzyjają aktywności członków.

Jak wynika z obserwacji prowadzonej w ramach niniejszego badania, zabranie głosu na tym forum wymaga pewnej śmiałości. Można tam sobie pozwolić na formułowanie przemyślanych i konkretnych wypowiedzi, ale nie luźnych uwag typowych dla „burzy mózgów”. Niektórzy uczestnicy posiedzenia wypowiadają swoje uwagi po cichu, do sąsiadów przy stole, ale powstrzymują się od zabrania głosu. Nie formułujemy w tym miejscu krytyki posiedzeń komitetów – pracują one w sposób specyficzny dla tego typu gremiów. Dlatego też grupy robocze mogą stanowić cenne uzupełnienie i wsparcie prac komitetów. Ten problem i w związku z tym wartość grup roboczych, zostały opisane w opracowaniu dotyczącym jednej z grup roboczych działających w ramach PO KL:

Bardzo często podczas posiedzeń Komitetu Monitorującego brakuje czasu na dyskusje i dokładną analizę szczegółowych zagadnień. To właśnie grupa robocza jest mechanizmem pozwalającym na pogłębioną dyskusję, analizę i wypracowanie rozwiązań. Efekty pracy grupy prezentowane są na posiedzeniach Komitetu Monitorującego POKL i stanowią materiał wyjściowy przy tworzeniu dokumentacji zatwierdzanej przez IZ¹²⁸.

Grupy robocze zostały powołane tylko w ramach niektórych Komitetów Monitorujących. W przypadku PO KL grupy powstały z inicjatywy Instytucji Zarządzającej, natomiast w pozostałych programach – z inicjatywy członków komitetów. Powołane grupy robocze mają stały charakter i formalnie określone zadania.

Grupy robocze w PO KL

W ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki powołano 6 grup roboczych. Są to grupy do spraw:

- horyzontalnych,
- komponentu regionalnego PO KL,
- zatrudnienia i integracji społecznej,

¹²⁸ Łukasz Domagała, *Grupa do spraw horyzontalnych, Jak się poruszać w systemie wdrażania Funduszy Europejskich 2007-2015? Podpowiedzi dla członków komitetów monitorujących*; nr 5/2009, OFOP, 2009.

- adaptacyjności i transferu wiedzy,
- edukacji i szkolnictwa wyższego,
- dobrego rządzenia.

Zgodnie z dokumentem opracowanym przez IZ PO KL, do zadań grup roboczych należy:

- 1) *gromadzenie, wymiana oraz analizowanie informacji na temat wdrażania PO KL*
- 2) *okresowe badanie postępu i osiągania celów PO KL, w szczególności analizowanie wyzwań i zagrożeń dla realizacji PO KL,*
- 3) *ocena adekwatności realizowanych działań w ramach PO KL, w odniesieniu do aktualnej i prognozowanej sytuacji społeczno-gospodarczej,*
- 4) *przedkładanie Komitetowi Monitorującemu PO KL lub bezpośrednio Instytucji Zarządzającej PO KL lub Instytucjom Pośredniczącym PO KL rekomendacji dot. zmian kryteriów wyboru projektów, zmian w uszczegółowieniu programu lub zmian w programie, służących usprawnieniu realizacji programu,*
- 5) *wypracowywanie wspólnych rekomendacji, standardów i procedur oraz formułowanie wniosków i zaleceń dotyczących systemu wdrażania PO KL*¹²⁹.

Każda z grup ma też swoje specyficzne zadania. Grupa ds. horyzontalnych monitoruje na poziomie centralnym i regionalnym proces wdrażania innowacyjności, współpracy ponadnarodowej, partnerstwa i gender mainstreaming. Ponadto zadaniem tej grupy roboczej jest analizowanie, proponowanie i rekomendowanie komitetowi propozycji tematów dla projektów innowacyjnych, oraz wsparcie IZ w przygotowaniu kryteriów wyboru projektów innowacyjnych i ponadnarodowych. Do efektów prac grupy należy wypracowanie propozycji definicji projektu innowacyjnego dla PO KL, kryteriów wyboru projektów innowacyjnych i ponadnarodowych, listy dopuszczalnych tematów projektów innowacyjnych i struktury Krajowych Sieci Tematycznych¹³⁰.

Grupa robocza ds. komponentu regionalnego monitoruje wdrażanie Priorytetów komponentu regionalnego w województwach w celu zapewnienia spójności ich wdrażania na poziomie kraju. Zdaniem innego respondenta, nie było w momencie badania żadnych efektów działań tej grupy, w odróżnieniu od ocenianej jako aktywna grupy ds. adaptacyjności, która zdaniem rozmówcy: *była bardzo dobra, bo zostało wprowadzonych dużo zmian do SzOP i innych dokumentów, które wniosły jakościową zmianę*. Zdaniem innego przedstawiciela komitetu, jakość pracy grup zależy od ich przewodniczących.

Grupa ds. dobrego rządzenia ma za zadanie *monitorowanie procesu wsparcia dla budowy zdolności instytucjonalnej polskiej administracji oraz wdrażania na poziomie krajowym standardów dobrego rządzenia, zgodnych ze standardami i wytycznymi Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem założeń Programu Reformy Regulacji*, monitoruje też działania służące rozwojowi potencjału organizacji pozarządowych, organizacji pracodawców i pracowników. Pozostałe grupy robocze mają za zadanie koordynowanie i zapewnienie spójności

¹²⁹ Szczegółowe informacje na temat grup roboczych w PO KL zawiera dokument pt. *Grupy Robocze w ramach Komitetu Monitorującego Programu Kapitał Ludzki (PO KL)*, opracowany przez instytucję zarządzającą, dostępny pod adresem <http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/GrupyroboczewramachKMPOKL.pdf>

¹³⁰ Łukasz Domagała, *Grupa do spraw horyzontalnych*, op. cit.

działań na poziomie krajowym i regionalnym, odpowiednio w zakresie: zatrudnienia i integracji społecznej, adaptacyjności i transferu wiedzy oraz edukacji i szkolnictwa wyższego.

W skład wszystkich grup roboczych wchodzi przedstawiciele ministerstw (zgodnie z tematyką grupy), Ministra Rozwoju Regionalnego, regionalnych instytucji pośredniczących, organizacji pracodawców, pracowników i organizacji pozarządowych, środowiska akademicko-naukowego oraz, w przypadku grupy ds. dobrego rządzenia, Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak wynika z relacji członka komitetu i podkomitetu Monitorującego PO KL, do grup roboczych instytucje delegują pracowników *merytorycznych*, na stanowiskach niekierowniczych. W grupach uczestniczą także osoby spoza komitetu.

W praktyce zdaniem jednego z badanych problemem jest frekwencja: *Wszyscy najpierw się zapisują do grupy a potem gotowość efektywnego uczestnictwa jest znacznie mniejsza.*

Członkowie grup nie otrzymują wynagrodzenia, mogą natomiast otrzymać refundację kosztów dojazdu i zakwaterowania. Sekretariat grupy roboczej działa w organizacji, z której wywodzi się przewodniczący grupy. Ta sama instytucja odpowiada za obsługę prac grupy. Grupy mogą także zapraszać do współpracy ekspertów spoza KM.

Spotkania grup roboczych PO KL powinny się odbywać nie później niż na 7 dni przed posiedzeniem KM, a informacje o efektach spotkań grup roboczych są przesyłane przez Sekretariat grupy roboczej do sekretariatu KM, który przekazuje je członkom komitetu. Efekty prac grupy roboczej są też prezentowane na posiedzeniach Komitetu.

Prace grupy roboczej ds. horyzontalnych zostały szerzej opisane w opracowaniu Łukasza Domagały¹³¹. Do maja 2009 r. grupa spotkała się 10 razy. Warto odnotować, że grupa ta pracuje metodami warsztatowymi, dyskusja toczy się w małych podgrupach, aby zaangażować wszystkich członków i wykorzystać ich doświadczenie. Poza spotkaniami członkowie grupy kontaktują się także za pośrednictwem powołanego w tym celu forum. Protokoły ze spotkań grupy są rozsyłane do jej członków i zamieszczane na stronie internetowej.

Prace grup roboczych w PO KL przyczyniają się zdaniem respondenta do osiągnięcia konsensusu:

zdarzają się głosowania, ale bardzo rzadko. Myślę, że to wynika z tego, że wiele decyzji jest dyskutowanych na grupach roboczych.

Ze względu na fakt, że w posiedzeniach komitetu Monitorującego PO KL bierze udział dużo osób i jest omawiane wiele kwestii, dla usprawnienia prac jeden z członków proponuje, aby nie tylko pracować, ale także podejmować decyzje w mniejszych grupach:

Wydaje mi się, że on by działał bardziej sprawnie, jakbyśmy w mniejszych grupach pracowali i podejmowali decyzje, bardziej tematycznych. (...) nie tyle porozmawiać w mniejszej grupie, bo grupy robocze są (...) ale chodzi mi o to, by czasami też podejmować decyzję w mniejszych grupach.

Obecnie nigdzie nie funkcjonuje takie rozwiązanie – prace grup roboczych i ich rekomendacje są przedstawiane na posiedzeniach komitetu, który podejmuje decyzje.

Grupa robocza - zespół ds. projektów transportowych w PO IiŚ

¹³¹ Łukasz Domagała, *Grupa do spraw horyzontalnych*, op. cit.

Z inicjatywy członków KM, 9 września 2009 r. powołano zespół ds. projektów transportowych. W skład grupy wchodzi przedstawiciele instytucji zarządzającej, pośredniczących i innych instytucji systemu realizacji programu, przedstawiciele ministerstwa finansów i KPRM, organizacji jednostek samorządu terytorialnego, dwóch organizacji pracodawców, jednego związku zawodowego oraz Stowarzyszenia Polski Kongres Drogowy, a także spoza składu komitetu: CUPT, GDDKiA oraz PKP PLK S.A. Zgodnie z uchwałą powołującą grupę, do jej zadań należy:

- analiza utrudnień we wdrażaniu inwestycji transportowych realizowanych w ramach PO IiŚ;
- wymiana i analizowanie informacji na temat wdrażania inwestycji transportowych oraz wypracowywanie rekomendacji do przedstawienia na posiedzeniach KM. Zgodnie z regulaminem grupa może też przygotowywać propozycje uchwał.

Grupie przewodniczy przedstawiciel Stowarzyszenia Polski Kongres Drogowy. Do jego zadań należy m. in. zwoływanie posiedzeń grupy, przedstawianie porządku jej obrad i reprezentowanie jej na posiedzeniach komitetu. Zarazem jednak obsługę organizacyjną grupy pełni sekretariat komitetu monitorującego w IZ. Taka organizacja wymaga więc współpracy stowarzyszenia z sekretariatem KM. W pracach grupy mogą uczestniczyć zaproszeni eksperci z głosem doradczym.

Zgodnie z informacją od sekretariatu KM, zespół dotychczas odbył trzy spotkania, na których omawiano m.in.:

- przygotowaną przez MRR analizę pn. Informacja na temat stanu realizacji sektora transportu w ramach PO IiŚ i występujących zagrożeń;
- zmiany w kryteriach wyboru projektów w ramach działania 7.4 Rozwój transportu intermodalnego;
- przygotowany przez PKP PLK S.A. materiał na temat stanu realizacji i zagrożeń w sektorze kolei w ramach PO IiŚ;
- informacje GDDKiA na temat stanu realizacji projektów drogowych oraz zidentyfikowanych problemów w tym obszarze.

Organizacja spotkań grupy spoczywa na instytucji zarządzającej. Jak wynika z relacji osoby zaangażowanej w pracę grupy, czwarte spotkanie, planowane na wiosnę 2010 r. nie odbyło się, ponieważ instytucja zarządzająca *nie bardzo miała czas, by to zorganizować, bo byli przyniesieni bieżącymi działaniami*. Do zalet grupy roboczej należy, zdaniem respondenta, fakt, że na jej spotkaniach jest czas na dyskusję, którego brakuje na posiedzeniach komitetu, a także możliwość bardziej swobodnej dyskusji o problemach, w tym tych, które zdaniem członków nie powinny być szczegółowo omawiane publicznie. W skład grupy wchodzi kilkunastu członków komitetu, przychodzą też zapraszani goście.

W odczuciu dwóch osób objętych wywiadami pogłębionymi instytucja pośrednicząca nie popierała propozycji powołania tej grupy roboczej.:

na (...) propozycję powołania grupy roboczej reakcja była taka, że raczej nie. (...) pod presją, bo pod presją ale powstała. (...) to jest coś, co może komplikować, (...) powołanie tej grupy poprzedzała bardzo burzliwa dyskusja (...) przy zupełnie cichej postawie ze strony instytucji pośredniczącej pierwszego stopnia a więc ministerstwa infrastruktury.

Także inny członek KM PO IiŚ mówi, że nie było łatwo powołać tę grupę:

zawalczyliśmy o podkomitet do spraw finansowania i inwestycji transportowych (...) rząd najpierw tego nie chciał, ale (...) solidarnie tutaj i to lobby transportowe i (...) ekolodzy i samorządy, nacisnęliśmy i w końcu minister ustąpił, powołano taką grupę.

Obydwaj respondenci są zdania, że byłoby wskazane powołanie grup roboczych także dla innych Priorytetów PO IiŚ. Pozwoliłoby to uzyskać potrzebny czas na dyskusję, a także usprawnić prace komitetu dzięki ograniczeniu dyskusji na forum komitetu na tematy interesujące tylko niektórych członków, i poświęcaniu czasu raczej sprawom, co do których nie osiągnięto porozumienia w grupie:

uczestnicy sporu w podgrupie i o tym problemie dyskutują (...) mówią OK, widzimy taki kompromis wypracowaliśmy (...) tu się różnimy i musimy to przegłosować.

Podobny zamysł – wstępnego przygotowania rozwiązań i propozycji decyzji – przyświecał powołaniu grup roboczych w KM PO KL.

Szczególnie w tak złożonym programie, jakim jest Infrastruktura i Środowisko, powołanie dodatkowych grup roboczych wydaje się warte rozważenia. Także instytucja zarządzająca nie jest temu przeciwna, ma jednak ograniczone możliwości ze względu na dużą liczbę innych zadań. Korzystne w tym przypadku mogłoby być skorzystanie z przykładu PO KL i powierzenie organizacji prac grup roboczych partnerom.

Grupa robocza ds. ewaluacji PO IG

Komitet monitorujący Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka powołał grupę roboczą ds. ewaluacji. Zgodnie z regulaminem pracy grupy roboczej, grupa:

- bada przyjęty system ewaluacji PO IG oraz podstawowe zasady ewaluacji,
- zapoznaje się z zagadnieniami dotyczącymi wyboru wykonawców ewaluacji oraz podstawowymi kryteriami i metodami ewaluacyjnymi.
- zapoznaje się z tematami badań ewaluacyjnych na poziomie PO IG, których realizacja jest planowana przez IZ, oraz
- przedkłada Komitetowi raport zawierający rekomendacje w zakresie systemu ewaluacji PO IG¹³².

Ze względu na przedmiot prac grupy, na posiedzeniu toczyła się dyskusja, czy w skład grupy powinni wejść członkowie komitetu, czy eksperci. Ostatecznie członków grupy delegują podmioty, które mają przedstawicieli w komitecie, ale członkami grupy nie mogą być członkowie komitetu. Ponadto w pracach grupy mogą uczestniczyć, bez prawa do głosowania, eksperci oraz przedstawiciele instytucji zaangażowanych w realizację PO IG. Pracami grupy kieruje przedstawiciel instytucji zarządzającej, a obsługę prac grupy zapewnia sekretariat komitetu monitorującego.

Jak wynika z protokołów z posiedzeń KM PO IG, grupa robocza ds. ewaluacji w 2009 r. omawiała plan ewaluacji programu na 2010 r., ponadto na posiedzeniach grupy odbywają się

¹³² Regulamin pracy Grupy roboczej do spraw ewaluacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013

szczegółowe prezentacje raportów ewaluacyjnych, omawianych bardziej ogólnie na posiedzeniach KM.

Grupa robocza ds. gospodarki opartej na wiedzy PO IG

Propozycja powołania grupy roboczej ds. gospodarki opartej na wiedzy została zgłoszona w czerwcu 2009 r. przez przedstawiciela związków zawodowych, który *zaznaczył, że w grupie mógłby zostać poruszony kontekst kryzysu, następnej perspektywy finansowej oraz absorpcji wyników badań naukowych*¹³³. Grupa została powołana na posiedzeniu 1 grudnia 2009 r. Zgodnie z regulaminem, grupa:

- bada zagadnienia związane z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy w Polsce w kontekście realizacji PO IG,
- zapoznaje się z zagadnieniami dotyczącymi zwiększenia współpracy między sferą nauki a gospodarką w kontekście realizacji PO IG,
- zapoznaje się z wynikami badań ewaluacyjnych oraz ekspertyz dotyczących wspierania rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w ramach PO IG,
- formułuje i przekazuje Komitetowi rekomendacje w zakresie wspierania gospodarki opartej na wiedzy w ramach PO IG.

Zasady delegowania członków do grupy roboczej oraz organizacji jej prac są takie same, jak w przypadku grupy ds. ewaluacji. Grupa szybko zaczęła być wykorzystywana jako forum pogłębionej, roboczej dyskusji: na posiedzeniu w dniu 4 lutego 2010 przewodniczący zaproponował, by zajęła się ona kontynuacją rozpoczętej na posiedzeniu dyskusji na temat połączenia Działań 5.1 i 2.2 oraz na temat kryteriów w Działaniu 3.1 w zakresie komplementarności PO IG i PO KL.

Grupa robocza „Społeczne Pomorze”

W ramach Komitetu Monitorującego RPO woj. Pomorskiego działa grupa robocza „Społeczne Pomorze”. Grupa została powołana 30 września 2009 na wniosek 6 członków KM wywodzących się z organizacji pozarządowych oraz organizacji pracodawców i pracowników, którzy następnie weszli w jej skład (w badaniu przeprowadzonym przez OFOP za szczególnie aktywnych uznano tutaj przedstawicieli Europejskiego Ugrupowania na Rzecz Edukacji i Kreowania Aktywności EUREKA, Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego i NSZZ Solidarność¹³⁴). Skład tej grupy jest więc specyficzny – gromadzi ona przedstawicieli strony społecznej. Główne cele grupy, to, zgodnie z informacją otrzymaną od sekretariatu KM:

- *budowa i wsparcie rozwoju kapitału społecznego w województwie pomorskim*
- *kompleksowa analiza pod kątem społecznym spraw związanych z programami operacyjnymi, ze Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego oraz Komitetem Monitorującym Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013.*
- *monitorowanie zwiększających się potrzeb społecznych*

¹³³ Protokół z posiedzenia KM PO IG w dniu 9.06.2009

¹³⁴ Paweł Sieczkowski: *Wsparcie dla przedstawicieli trzeciego sektora w komitetach monitorujących, czyli jak działać, by być słyszany w swoim województwie?*; OFOP, Warszawa, 2009.

- *wzmocnienie utożsamiania się środowisk społecznych z celami i rezultatami działania Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 oraz ze Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego.*

Szczegółowy plan działania grupy „Społeczne Pomorze” na 2009 r. obejmował następujące zadania:

- *zdefiniowanie oraz rozpoznanie i ocena kapitału społecznego (KS) w obszarze oddziaływania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego (RPO WP) oraz regionalnej części Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL),*
- *sformułowanie kierunków rozwoju kapitału społecznego w Regionie,*
- *promocja idei kapitału społecznego w Regionie oraz jego pomnażanie i doskonalenie (realne budowanie, wzbogacanie), szczególnie w działaniach związanych z RPO WP oraz PO KL w województwie pomorskim¹³⁵.*

Zadania grupy roboczej „Społeczne Pomorze” wykraczają więc znacząco poza zadania typowe dla Komitetów Monitorujących programy operacyjne.

Grupa ma charakter nieformalny i organizuje swoje spotkania we własnym zakresie, chociaż instytucja zarządzająca jest otwarta na ewentualne wsparcie finansowe lub organizacyjne prac grupy.

Członkowie grupy spotykali się, aby przedyskutować pojęcie kapitału społecznego i wstępne założenia do badania, które chcą przeprowadzić. Nie mają jednak szczegółowej koncepcji ani budżetu na jego realizację. Rozważają wnioskowanie o środki z pomocy technicznej lub włączenie badania do ewaluacji programu

Grupa „Społeczne Pomorze” miała wkład w ukształtowanie kryteriów wyboru projektów – na jej wniosek zwiększono liczbę punktów przyznawanych za realizację projektu przez jednostkę samorządu terytorialnego w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi, po to, aby zachęcić gminy – które dotychczas nie były skłonne do projektów partnerskich – do nawiązywania partnerstw.

Respondenci z innych programów teoretycznie byli zdania, że grupy robocze mogłyby być przydatne, ale nikt nie zgłosił takiej inicjatywy (jak tłumaczy jeden z przedstawicieli IZ - zapewne dlatego, że członkowie są obciążeni innymi obowiązkami), lub też, że nie ma potrzeby aby takie grupy działały. Jeden z przedstawicieli instytucji zarządzających był zdania, że jeżeli powołano by grupę roboczą, powinna ona działać w sposób projektowy: realizować konkretne zadanie w określonym terminie, tak, aby jej praca przynosiła rezultaty. Przedstawiciele dwóch innych instytucji zarządzających są zwolennikami roboczych spotkań ad hoc z zainteresowanymi aktorami. Jeden z nich nie popiera grup roboczych jako ciał formalnych, z prac których trzeba by przygotowywać raporty.

Podkomitety monitorujące

Ze względu na specyfikę wdrażania PO KL, w tym programie powołano 16 podkomitetów, monitorujących wdrażanie komponentu regionalnego PO KL (priorytetów VI-IX) w poszczególnych województwach, które zajmują się m. in. wstępnym zatwierdzaniem Planów

¹³⁵ Paweł Sieczkowski: *Wsparcie dla przedstawicieli trzeciego sektora (...); op. cit.*

Działań. W innych programach przewidziano możliwość powoływania podkomitetów, ale nie zostały one powołane.

Badani przedstawiciele są nienajlepiej zorientowani w tym, czy w ich komitetach istnieją grupy robocze. O grupach roboczych w KM PO KL nie wiedziało 26% przedstawicieli z tego komitetu, a o grupie w PO IiŚ aż 43% (być może dlatego, że ta grupa nazywa się *zespołem* ds. projektów transportowych, nie jest więc traktowana jako *grupa*). Grupy robocze są relatywnie dobrze znane przedstawicielom w KM PO IG – tylko 14% z nich (4 osoby) nie wiedziało o ich istnieniu. Mało znana okazuje się grupa „Społeczne pomorze”, być może ze względu na jej półformalny charakter.

Zdarza się, że osoby uczestniczące w pracach komitetów nie są dobrze zorientowane co do istnienia grup roboczych: nie wiedzą o ich istnieniu lub mylnie deklarują ich istnienie.

Tabela 47. Istnienie grup roboczych w opinii przedstawicieli

Program	N	Tak	Nie	Nie wiem	Ogółem
PO IG	28	86%	4%	11%	100%
PO IiŚ	14	57%	14%	29%	100%
PO KL	43	74%	12%	14%	100%
PO PT	11	0%	55%	46%	100%
PO RPW	22	18%	50%	32%	100%
RPO woj. Dolnośląskiego	19	0%	47%	53%	100%
RPO woj. Lubelskiego	19	0%	84%	16%	100%
RPO woj. Lubuskiego	24	8%	63%	29%	100%
RPO woj. Mazowieckiego	17	12%	59%	29%	100%
RPO woj. Pomorskiego	10	60%	20%	20%	100%
RPO woj. Śląskiego	11	0%	64%	36%	100%
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	15	7%	67%	27%	100%
RPO woj. Wielkopolskiego	12	33%	50%	17%	100%
Ogółem	245	34%	41%	25%	100%

Istnienie grup roboczych deklarują respondenci reprezentujący komitety PO RPW oraz lubuskiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego RPO, czego nie potwierdzają inne źródła wykorzystane w badaniu. Przedstawiciel KM PO RPW uczestniczył w pracach Zespołu ds. aktualizacji strategii rozwoju Polski Wschodniej. W odniesieniu do pierwszych trzech programów regionalnych żaden z badanych nie uczestniczył w grupie, której istnienie zadeklarował, natomiast respondent reprezentujący Wielkopolski RPO jest członkiem kilku komitetów i uczestniczył w pracach grupy roboczej w woj. pomorskim.

Wśród respondentów znaleźli się pojedynczy członkowie wszystkich grup roboczych, w tym aż 11 członków grupy roboczej ds. gospodarki opartej na wiedzy PO IG. Spośród respondentów 5 osób wymieniło inne grupy robocze, w tym dwie osoby wspominają o grupie roboczej ds. MŚP i jedna o grupie ds. społeczeństwa obywatelskiego, a dwie osoby także o grupie ds. równości szans płci (gender). Jak zaznaczył jeden z respondentów, są to grupy przy Komitecie

Koordynacyjnym NSRO, niemniej jednak informacje są tutaj nieprecyzyjne: ten respondent jest członkiem komitetu, który nie powołał grupy roboczej ds. równości szans płci, nie ma jej też przy KK NSRO. Drugi z badanych przypuszczalnie miał na myśli grupę ds. horyzontalnych PO KL.

Trzech respondentów wymienia grupy robocze – ds. ewaluacji w pomorskim RPO, kryteriów w projektach dotyczących spalarni w PO IiŚ oraz aktualizacji strategii PO RPW, które prawdopodobnie zostały powołane przez same instytucje zarządzające lub pośredniczące. Badani są więc zaangażowani w grupy robocze także poza komitetami monitorującymi. Jedna osoba deklaruje, że chociaż chciała, odmówiono jej udziału w którejś z grup roboczych – jest to członek KM PO KL.

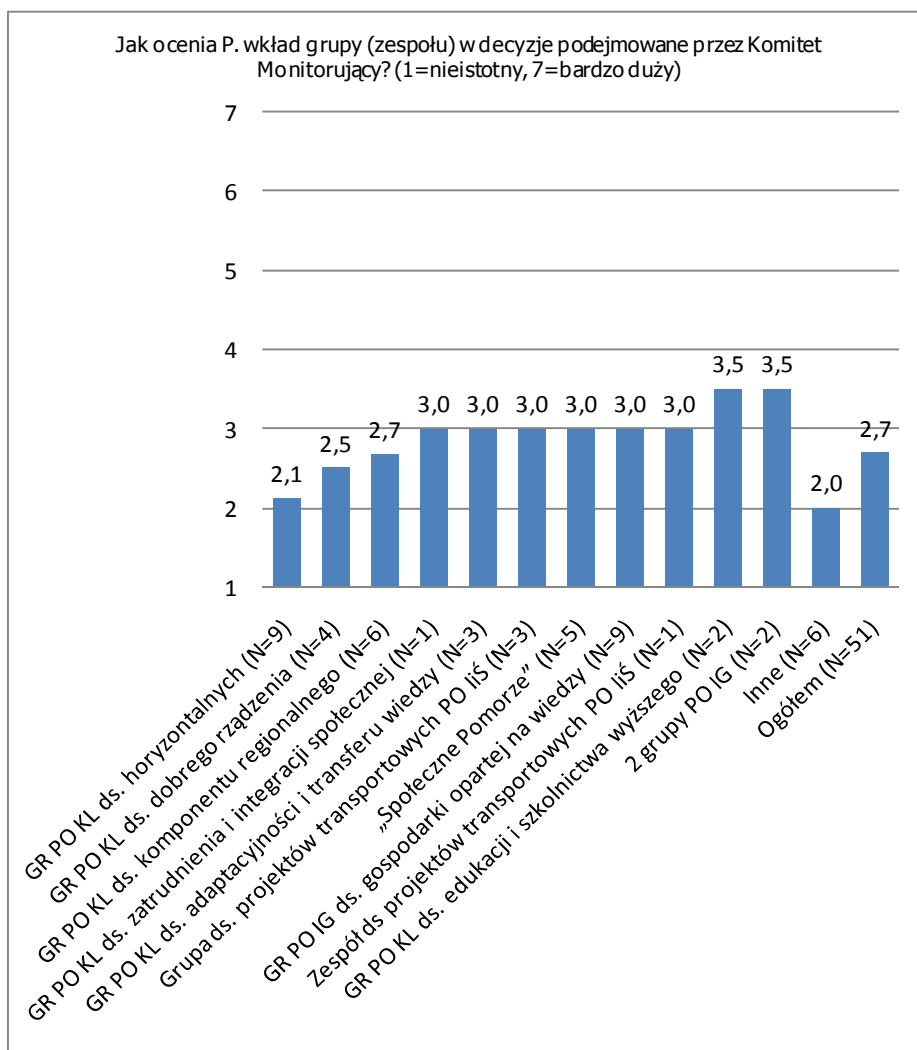
W skład grup roboczych wchodzi przede wszystkim przedstawiciele podmiotów zainteresowanych danym zagadnieniem. Wśród 9 respondentów zaangażowanych w grupę roboczą PO KL ds. horyzontalnych 7 osób to przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych, a w grupie ds. adaptacyjności wszyscy trzej respondenci reprezentują tę stronę. Natomiast spośród 6 respondentów zaangażowanych w grupę roboczą ds. komponentu regionalnego PO KL, 5 osób to przedstawiciele instytucji pośredniczących. Wśród 11 respondentów zaangażowanych w grupę PO IG ds. gospodarki opartej na wiedzy 6 osób to przedstawiciele instytucji państwowych, a 4 – partnerów społeczno-gospodarczych, skład tej grupy jest więc zrównoważony.

Spółród 51 respondentów deklarujących uczestnictwo w grupach roboczych, połowa uczestniczyła dotychczas w od 1 do 3 spotkań grupy, 5 osób nie potrafiło sobie przypomnieć, jedna nie pojawiała się osobiście ale była zaangażowana współpracując ze swoim zastępcą, pozostali uczestniczyli w większej liczbie spotkań lub po prostu deklarowali „we wszystkich”, a jeden członek KM PO IG i jeden członek KM PO KL (przedstawiciel partnerów społeczno-gospodarczych) deklaruje uczestnictwo w ok. 20 spotkań, co sugeruje zaangażowanie w kilka grup.

Podobnie nienajlepsza jest orientacja wśród osób wchodzących w skład komitetów co do tego, czy sekretariat komitetu organizuje spotkania grup roboczych. Respondenci, w tym uczestniczący w pracach grup roboczych, mają podzielone zdania co do tego, czy sekretariat komitetu organizował spotkania grup. Organizację spotkań przez sekretariat wskazało 12 z 14 osób uczestniczących w pracach grup roboczych w PO IG, 3 z 5 w PO IiŚ i tylko 12 z 25 w PO KL. Podczas gdy część grup roboczych przy KM PO KL jest prowadzona przez partnerów, to spotkania grup przy KM PO IG są zgodnie z regulaminem grup organizowane przez sekretariat komitetu. Natomiast członkowie grupy roboczej przy pomorskim RPO oraz większość pozostałych przedstawicieli w tym komitecie zgodnie deklaruje, że sekretariat nie organizował spotkań grupy – i rzeczywiście, ta grupa spotykała się we własnym zakresie.

Członkowie grup są zdania, że grupy mają niewielki wkład w decyzje podejmowane przez komitety monitorujące.

Wykres 15. Ocena wpływu grup roboczych na decyzje komitetów (członkowie grup)



6.6. Niesformalizowana współpraca robocza

6.6.1. Robocza współpraca pomiędzy członkami komitetów

Wyniki badania przeprowadzonego przez OFOP wskazują na niewielki stopień roboczej współpracy roboczej pomiędzy przedstawicielami organizacji pozarządowych:

Współpraca między organizacjami [pozarządowymi] najczęściej ogranicza się do udziału w posiedzeniach. Przeważnie nie odbywają wspólnych dodatkowych spotkań, nie praktykują ustalania wspólnych stanowisk. Takie spotkania zdarzają się w nielicznych komitetach, przy okazji powoływania grup roboczych, dyskusji nad dokumentami, przygotowaniach postulatów, organizowaniem spotkań z sektorem.

Zdaniem autorów wynika to stąd, że:

Przedstawiciele odczuwają, że konkurują ze sobą, patrzą na siebie pod kątem niechęci personalnych, zamiast dbać o interesy sektora¹³⁶.

Zarazem jednak autorzy stwierdzają, że:

Porównując, lepiej układa się współpraca w PKM PO KL niż w Komitetach Monitorujących RPO, ponieważ program ten jest w większym stopniu nakierowany na obszary, w których działają aktywne organizacje pozarządowe¹³⁷

Trudno zrozumieć, dlaczego przedstawiciele organizacji pozarządowych mieliby konkurować pomiędzy sobą w większym stopniu w RPO, w których nie są beneficjentami, w przeciwieństwie do PO KL, dotyczącym dziedzin w których działają organizacje. Być może mamy tutaj do czynienia z irracjonalną konkurencją (niechęciami personalnymi, o których piszą autorzy), lub problemem niereprezentatywności organizacji, będących pozarządowymi tylko z nazwy¹³⁸.

W niektórych komitetach członkowie dyskutują pomiędzy sobą poza posiedzeniami, wypracowując wspólne stanowisko, szukając kompromisu lub poparcia. Kluczowym warunkiem współpracy roboczej członków poza posiedzeniami i poza grupami roboczymi są ich wzajemne znajomości – współpracują osoby, które znały się już wcześniej, poza KM. Są to przedstawiciele instytucji poszczególnych typów. Konsultują się więc przede wszystkim instytucje pośredniczące pomiędzy sobą, wójtowie i burmistrzowie pomiędzy sobą, organizacje pozarządowe pomiędzy sobą:

konsultujemy się, rozmawiamy, wymieniamy doświadczeniami pomiędzy instytucjami, które zajmują się wdrażaniem programów¹³⁹

Wiadomo o współpracy pomiędzy przedstawicielami samorządu lokalnego co najmniej w województwach dolnośląskim, warmińsko-mazurskim i lubelskim.

kontaktują się członkowie, którzy się znają - jeśli jest dwóch wójtów - wiadomo, że wójtowie się znają albo starostowie. (...) samorządowcy na pewno mocno ze sobą kooperują a pozostałe różnie albo sporadycznie¹⁴⁰.

Część tu zna się bardzo dobrze, jak grupa samorządowa, przedstawiciele otoczenia biznesu¹⁴¹.

Silna grupa nieformalna działa w województwie lubelskim. Jest ona dość liczna, stanowi ok. 1/3 do połowy grona członków, grupuje przede wszystkim przedstawicieli samorządu lokalnego a także partnerów społecznych.

Mamy kilku członków komitetu współpracujących - tam jest kilku samorządowców i kilka innych ciekawych osób, które mają pojęcie o tych programach, więc jeśli jest coś do uzgodnienia, to maile telefony i tak, że myśmy uzgadniali propozycje jeśli chodzi o zmianę kryteriów oceny czy uszczegółowień przesyłając pewne propozycje od jednego członka do drugiego - tak, by można

¹³⁶ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: *Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...)*, op. cit. s. 72.

¹³⁷ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: *Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...)*, op. cit. s. 72.

¹³⁸ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: *Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...)*, op. cit. s. 72.

¹³⁹ Wywiad 19, IP

¹⁴⁰ Wywiad 12, NGO

¹⁴¹ Wywiad 8, IZ

sobie wypracować stanowisko. (...) to jest nieformalny podkomitet wspólnego dobra. Tak 10-15 osób.

Ta grupa odegrała ważną rolę interweniując w sprawie likwidacji możliwości odwołania się przez projektodawcę, który nie zgadza się z wynikami oceny projektów w ramach Działania 8.2 RPO.

„Sektorowej” współpracy członków sprzyja także sposób ich usadzenia na posiedzeniach, który odzwierciedla i wzmacnia istniejące podziały i więzi:

Łatwiej mi poznać opinię pozostałych partnerów, czyli nie IP, nie IZ; ponieważ zwykle siedzimy przy jednym stole czy obok siebie na obradach komitetu i lepiej się znamy, dlatego częściej dochodzi pomiędzy nami do wymiany doświadczeń¹⁴².

Współpraca nieformalna jest dwojakiego rodzaju – oba są charakterystyczne także dla formalnych grup roboczych. Jeden z rodzajów współpracy, to konsultacja w celu wyjaśnienia wątpliwości i wypracowania wspólnego stanowiska, co upraszcza potem dyskusje na posiedzeniu komitetu.

Jak mamy zmienić kryteria łatwiej jest uzgodnić pewne rzeczy na początku niż potem głosować wszystko na Komitecie, próbować to wyjaśnić¹⁴³.

Taka współpraca służy też zbudowaniu koalicji:

by w ogóle się zorientować, które rozwiązanie ma jakiegokolwiek szanse przejścia na komitecie¹⁴⁴.

Drugi rodzaj współpracy nieformalnej, to konsultacje ad hoc, stanowiące uzupełnienie pracy na posiedzeniach, gdy potrzeba dodatkowego czasu lub wyjaśnień:

Jeżeli jest taka potrzeba, to oczywiście korzystamy z takiej ścieżki, ale to naprawdę w sprawach istotnych, takich, które czasami trudno jest przedyskutować w półtorej godziny na komitecie. (...) Na przykład, chociażby ta Inicjatywa Jeremie¹⁴⁵.

Ponieważ w komitecie monitorującym PO KL funkcjonują grupy robocze, nieformalne kontakty są potrzebne wtedy, gdy praca w grupach nie prowadzi do porozumienia:

Jeśli nie udaje się wypracować rozwiązania; rozmawiamy też poza grupami [roboczymi] ale odbywa się to na tej zasadzie, że wszyscy się znamy.

Członkowie kontaktują się z innymi członkami przede wszystkim przy okazji bieżącej współpracy dotyczącej innych zagadnień, np. wdrażania programu w przypadku IP albo realizacji własnych projektów w przypadku organizacji pozarządowych, dlatego sprawy związane z komitetami monitorującymi omawiają przy okazji, nie potrzebują w tym celu organizować dodatkowych spotkań.

W Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka, na wniosek członka komitetu, uruchomiono forum internetowe dla członków komitetu i grup roboczych. Na forum są zamieszczone dokumenty, które będą omawiane na posiedzeniu (co zastępuje przesyłanie obszernej dokumentacji), jest też możliwość dyskusji. W momencie realizacji badania forum działało od niedawna i nie toczyły się na nim jeszcze żywe dyskusje.

¹⁴² Wywiad 2, NGO

¹⁴³ Wywiad 5, JST

¹⁴⁴ Wywiad 10, NGO

¹⁴⁵ Wywiad 26, związek zawodowy

W pozostałych programach nie istnieją oficjalne listy dyskusyjne ani fora internetowe, na których kontaktowaliby się w sposób roboczy członkowie komitetu. Jeżeli kontaktują się pomiędzy sobą, korzystają z kontaktów osobistych, telefonicznych. Członkowie korzystają też z kontaktów mailowych, np. by przesłać sobie dokumenty do konsultacji, ale taka korespondencja toczy się w gronie współpracujących ze sobą osób, a nie na oficjalnej liście dyskusyjnej dla członków KM.

Poza instytucjami zarządzającymi fora dyskusyjne dla członków komitetów monitorujących uruchomiły dwie organizacje pozarządowe: OFOP pod adresem <http://jaobywatel.pl/forum2/> oraz FRDL pod adresem http://www.frdl.org.pl/f_rks_rkm/index.php. Na pierwszym forum aktywność jest niewielka: liczba postów na temat programów krajowych, to od 3 dotyczących PO RPW do 23 dotyczących PO KL, łącznie zamieszczono 52 posty. W odniesieniu do 16 programów regionalnych zamieszczono łącznie 110 postów, w tym 26 na temat mazowieckiego RPO, o którym informował na bieżąco jeden z członków, natomiast liczba postów dotyczących pozostałych programów to od 3 do 9. Najwięcej jest wpisów z 2008 r., a najnowsze pochodzą z 2009 r. Większość postów została wpisana przez osoby realizujące Program Europejski OFOP. Drugie forum jest dostępne tylko dla zalogowanych użytkowników. Wydaje się więc, że fora internetowe nie stanowią optymalnej formy komunikacji dla członków komitetów monitorujących, którzy preferują kontakty indywidualne lub w grupie współpracujących ze sobą instytucji.

Nieformalne kontakty pomiędzy członkami, szczególnie osobiste, sprzyjają ich współpracy i są przez badanych uważane za potrzebne. Dlatego cennym sposobem wzmacniania współpracy są posiedzenia wyjazdowe – istniejące w PO KL, a wprowadzane w PO IiŚ:

są spotkania dwudniowe, to jest możliwość nieformalnych kontaktów i nawiązania dyskusji nie tylko na posiedzeniu ale też w nieformalnej atmosferze, co - moim zdaniem - ma też bardzo dobry wpływ.

jest przygotowywane wyjazdowe posiedzenie komitetu - chyba po to by zadzierzgnąć kontakty w większym stopniu... dobry pomysł, ale powinno być takich więcej kontaktów roboczych.

Komitety stwarzają także członkom okazję do wzajemnego poznania się, a w konsekwencji nawiązania współpracy lub poznania swoich stanowisk – korzyści z takiego kontaktu wykraczają poza realizację programów operacyjnych:

ponieważ poznaliśmy się na tym Komitecie, to ja ich czasem odwiedzam, zapraszają na jakieś spotkanie, robimy wykład drogowcom: o co chodzi ekologom (...) drogowcy wściekli na różne blokady.

6.6.2. Kontakty robocze członków i reprezentowanych środowisk z instytucjami zarządzającymi

Członkowie komitetów monitorujących kontaktują się bezpośrednio z instytucjami zarządzającymi w kilku przypadkach:

Pierwszy typ kontaktów stanowi **niesformalizowany odpowiednik tematycznych grup roboczych**. Takie spotkania pozwalają na pogłębienie dyskusji w gronie osób najbardziej zainteresowanych, przedstawicieli beneficjentów.

Jeśli mamy w zamyśle wprowadzenie jakichś kryteriów, które dotyczą przedsiębiorczości lub bezpośrednio przedsiębiorców, to staramy się też rozmawiać ze związkami przedsiębiorców (...) zbyt długie rozmowy sektorowe, wchodzące w szczególności powodowałyby znudzenie i zniechęcenie pewnej części członków komitetu.

Przykładem takich kontaktów są spotkania instytucji zarządzającej mazowieckim RPO z przedstawicielami pracodawców, z przedstawicielami instytucji naukowych, a także ze Związkiem Banków Polskich – tutaj w celu kontynuacji rozpoczętej na posiedzeniu komitetu dyskusji na temat wspólnego wzoru promesy kredytowej dla potencjalnych projektodawców RPO, który byłby stosowany przez wszystkie banki. Analogicznie w województwie dolnośląskim kryteria wyboru projektów w ramach wsparcia kierowanego do przedsiębiorców były przed posiedzeniem komitetu konsultowane z Dolnośląską Radą Gospodarczą, w której zasiada także kilku członków komitetu.

Podobnie w województwie pomorskim konsultowano w zainteresowanych środowiskach włączenie się do inicjatywy wspólnotowej JESSICA i JEREMIE. Wypowiedź członka komitetu sugeruje, że kwestia ta była konsultowana poza forum komitetu Monitorującego, a dopiero później pojawiła się na forum.

wchodząc z inicjatywą JESSICA (...) przenosili środki z trzech osi do jednej osi, natomiast one służyły jakby temu samemu w tych osiach, więc jakby to była sprawa czysto techniczna (...) Komitet włączył w jakiś sposób wcześniej jako kolejny, bo proces konsultacji był tak rozbudowany, że trwał kilkanaście miesięcy (...) wielu z tych członków Komitetu w procesie konsultacji programu uczestniczyło (...) jako rektorzy, jako prezydenci, jako przedstawiciele różnych organizacji. Oni normalnie brali udział, natomiast sam Komitet nie miał ku temu okazji.

Część członków uczestniczyła w konsultacjach poza KM, reprezentując nie KM, lecz swoje środowiska, np. Związek Banków Polskich którego przedstawiciel w KM zapowiedział na posiedzeniu gotowość do indywidualnej współpracy roboczej, jako że docelowo jeden z banków będzie uczestniczył w przepływach finansowych w ramach inicjatywy. Włączenie się województwa do inicjatywy wymagało realokacji i stanowiło przedmiot złożonych konsultacji, ponadto respondent podkreśla w innym miejscu, że kwestia inicjatyw JESSICA i JEREMIE spotkała się z dużym zainteresowaniem członków, można więc dyskutować, czy była to kwestia „czysto techniczna”

Okazuje się więc, że komitet nie jest jedyną, ani nie zawsze uważaną za najlepszą czy najważniejszą, platformą konsultacji wsparcia dla poszczególnych grup odbiorców programu.

Także w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka instytucja zarządzająca utrzymuje kontakty robocze z członkami komitetu, m. in. przy okazji posiedzeń grup roboczych czy komitetów monitorujących inne programy operacyjne. Członkowie mogą się też kontaktować z dyrekcją telefonicznie albo emailem. Podobnie w przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – członkowie kontaktują się z instytucją zarządzającą dzwoniąc i przysyłając np. pytania lub prośby, natomiast instytucja zarządzająca lubuskim RPO spotyka się z członkami indywidualnie.

Z podobną inicjatywą wychodzą także członkowie komitetu – bardziej aktywne organizacje zgłaszają swoje propozycje do instytucji zarządzających, nie tyle jako członkowie komitetu, ale we własnym imieniu lub w imieniu swojego środowiska. Tak np. w kwestii ekonomii społecznej współpracuje z instytucją zarządzającą PO KL Stała Konferencja Ekonomii Społecznej.

Drugi typ kontaktów, to **indywidualne kontakty z instytucją zarządzającą**, w tym **w sprawach niezwiązanych z posiedzeniami komitetu** – tego rodzaju kontakty wynikają z faktu, że członkowie pełnią jednocześnie inne role, są np. instytucjami pośredniczącymi lub innymi współpracującymi instytucjami administracji publicznej (np. tylko z tymi członkami często współpracuje IZ PO PT) lub beneficjentami projektów, albo np. zasiadają w komitetach monitorujących inne programy. Z kolei w województwie dolnośląskim członek komitetu pełni dla instytucji zarządzającej rolę nieformalnego eksperta w zakresie ewaluacji. W tym samym województwie istnieje specjalna procedura konsultacji z organizacjami środowiskowymi projektów które mogą wpływać na środowisko, po to, aby uniknąć później ewentualnych protestów. Stroną w tej procedurze jest organizacja ekologiczna reprezentowana w Komitecie Monitorującym przez członka, który koordynuje pracę ekspertów weryfikujących projekty pod kątem ekologicznym. Procedura ta została opisana przez Instytut Spraw Publicznych¹⁴⁶. Jest to proces konsultacji poza komitetem monitorującym, jedyne, co go łączy z komitetem, to ta sama organizacja ekologiczna.

Trzeci typ kontaktów, to **interwencje w sprawach indywidualnych**. Mówił o tym jeden z członków KM w badaniu przeprowadzonym przez OFOP:

Kiedy jest jakiś problem, idę na spotkanie z panią Marszałek – najskuteczniejszy jest personalny kontakt i rozmowa na temat konkretnego przypadku¹⁴⁷.

O podobnych interwencjach mówił w niniejszym badaniu członek komitetu monitorującego krajowy program operacyjny:

mamy dostęp bliższy do ministerstwa, pewnych ludzi znamy (...) weź tam, czy ty mógłbyś dotrzeć do ministra albo do [dyrektora], no mogę, jak ja zadzwonię, [mnie?] jako członek Komitetu Monitorującego to łatwiej niż komuś z organizacji z zewnątrz.

Wicedyrektor tej instytucji zarządzającej potwierdza, że instytucja utrzymuje kontakty robocze z członkami komitetu, w tym poprzez spotkania w grupach, ale nie potwierdza, by toczyły się indywidualne rozmowy z przedstawicielami organizacji społecznych dzięki osobistym kontaktom:

- *Wydaje mi się, że nadzór społeczny jest realizowany bardzo dobrze przez społeczeństwo i bez Komitetu Monitorującego. Powiem nawet, że chyba bardziej poza komitetem niż w ramach komitetu.*

- *Czyli jakby organizacje społeczne mają możliwość oddziaływania na program niezależnie?*

- *Niezależnie, niezależnie. W ramach konsultacji materiałów, czy dokumentów. (...)*

- *Ale próbują przychodzić tutaj ze swoimi rozwiązaniami?*

- *Nie.*

- *Takie by-passy, że ktoś kogoś zna, że ktoś przychodzi do dyrektora?*

- *Nie do nas.*

¹⁴⁶ Piotr Matczak, *Opiniowanie projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego. Dolnośląska innowacja instytucjonalna w zakresie dialogu obywatelskiego*. [w]: *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*. Red. G. Makowski i T. Schimanek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2008.

¹⁴⁷ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: *Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...)*, op. cit.

W zasadzie interwencje beneficjentów – lub w imieniu beneficjentów – w instytucji zarządzającej nie powinny mieć miejsca, ponieważ beneficjent z założenia kontaktuje się z instytucją pośredniczącą lub wdrażającą, a nie z zarządzającą. Fakt, że takie kontakty mają miejsce i są skuteczne, może świadczyć o kilku sprawach (zapewne przyczyny są różne, ponieważ kontakty zawsze dotyczą indywidualnych przypadków):

- Beneficjenci nie zgadzają się ze stanowiskiem instytucji pośredniczącej – a fakt, że interwencja w instytucji zarządzającej przynosi satysfakcjonujące ich rozwiązanie sugeruje, że mają rację odwołując się;
- Istnieją kwestie trudne do jednoznacznej interpretacji, co do których podejmuje się decyzje w pewnym stopniu uznaniowe; a beneficjenci są świadomi, że w praktyce zdanie instytucji pośredniczącej nie jest ostateczne i może ono zostać zmienione przez instytucję zarządzającą;
- Beneficjenci i inni zainteresowani są przekonani, że pewne sprawy można najlepiej załatwić, jeżeli porozmawia się osobiście z osobami na najwyższych stanowiskach w instytucjach zarządzających programami.

Z instytucją zarządzającą kontaktują się także **beneficjenci niebędący członkami KM**, w celu zgłoszenia propozycji rozwiązań dotyczących wdrażania programu. Podobnie jak członkowie komitetów, mają oni doświadczenie w realizacji projektów, a swoimi propozycjami uzupełniają pracę komitetu monitorującego:

dostajemy pewne propozycje rozwiązań mailem, listem od osób, które są zaangażowane w ich projekty w województwie - nie od członków komitetów, ale ich propozycje są czasami ciekawe i dobre¹⁴⁸.

6.7. Relacje komitetów monitorujących z otoczeniem

6.7.1. Reprezentacja środowisk a reprezentacja własnych interesów

W związku z faktem, że członkowie komitetu bywają jednocześnie beneficjentami programu, pojawia się pytanie, czyje interesy reprezentują i czy dochodzi do konfliktu interesów.

Jak wynika z badania jakościowego, trudno mówić o konflikcie interesów. Jest natomiast faktem, że członkowie komitetu, jeżeli są beneficjentami, są zainteresowani pewnymi kwestiami albo opowiadają się za lub przeciw jakiemuś rozwiązaniu dlatego, że ma ono wpływ między innymi na ich projekt. Przykładowo w mazowieckim RPO członek komitetu skrytykował sposób wdrażania programu dlatego, że odbił się on na jego projekcie:

konflikt pojawił się w tym momencie, kiedy jeden z burmistrzów na jednym z ostatnich komitetów uznał, że nie opłaca mu się [popierać IZ] ponieważ jeden z projektów - obwodnica, która miała być przez jego miasto [zrealizowana] z powodów nie będąc wnikać jakich okazuje się, że nie będzie mogła być realizowana.

O podobnym przełożeniu interesów indywidualnych na środowiskowe mówi jeden z przedstawicieli instytucji zarządzających:

Każdy z partnerów przychodzi też ze swoimi sprawami na komitet monitorujący, ze sprawami

¹⁴⁸ Wywiad 15, IZ

organizacji, którą reprezentuje i która ma okazję wnioski, rekomendacje czy opinie, dotyczące wdrażania programu na forum komitetu - zawsze może zgłosić¹⁴⁹.

Tego rodzaju interwencja może więc być korzystna dla wszystkich lub dla grupy beneficjentów. Bywa jednak interwencją tylko w obronie konkretnego projektu. Ten sam respondent opisuje, że czasami tak się zdarza:

przychodzą ze swoimi sprawami... ale rzadko. Mniej są skupieni na tym, żeby program był wdrażany jak najlepiej, a bardziej na tym, by przeforsować swoje stanowisko¹⁵⁰.

Podobnie zdaniem innego przedstawiciela instytucji zarządzającej – także programem krajowym:

są bardzo zainteresowani, ale nie rozwiązaniami tak zwanymi systemowymi tylko, jeśli jest to aktywność samorządowca, jest to aktywność partykularna. [Moderator: Czyli za konkretnym projektem?] Tak¹⁵¹.

Taka sama sytuacja czasami ma miejsce w innym krajowym programie, ale wszyscy ci respondenci zgadzają się, że to raczej jednostkowe przypadki niż reguła:

są oczywiście sytuacje kiedy ewidentnie widać, że to jest partykularny interes, natomiast to nie jest dominujące¹⁵².

Członkowie komitetów nie tylko reprezentują swoje środowiska, w tym beneficjentów, ale też interweniują w imieniu innych – konkretnych beneficjentów, tak na posiedzeniach, jak i bezpośrednio w instytucji zarządzającej. Podobnie jak w przypadku lubelskiego RPO, w innym programie kontrowersje wzbudziła ocena strategiczna:

My, jak członkowie komitetu, też dostajemy informacje od poszczególnych wnioskodawców. I staramy się dowiedzieć, ze strony urzędu, dlaczego dzieje się tak, a nie inaczej. (...) Na poziomie oceny merytorycznej chyba wszystko było ok.; a po ocenie strategicznej wniosek wylądował niżej niż kreska (...) wnioskodawca uważał, że on jest pokrzywdzony. Ma do tego prawo, dlatego powinien pisać i uznać, że komitet monitorujący jest jednym z organów lub stron, z którą warto podzielić się swoimi uwagami¹⁵³.

Na posiedzeniach komitetów daje się zauważyć, że oczekiwania potencjalnych lub rzeczywistych beneficjentów są sprzeczne z oczekiwaniami instytucji zarządzającej, lub też z celami i wymaganiami programu. Wynika to stąd, że w komitetach są reprezentowane środowiska beneficjentów, w oczywisty sposób znajdujące się pod pewnymi względami w opozycji do instytucji systemu realizacji programu:

Z jednej strony mamy obowiązki nałożone takie czysto formalne, prawne, ze sposobem wydatkowania pieniędzy, z drugiej strony jest oczekiwanie beneficjentów, którzy będą reprezentowani, do tego, by te środki aplikowało się łatwo, przyjemnie, i jeszcze szybciej i sympatyczniej je rozliczało. (...) zdarza się tak, że ci, którzy reprezentują beneficjentów nie do końca wielką wagę przywiązują do konieczności osiągnięcia określonych wskaźników. (...) z

¹⁴⁹ Wywiad 31, IZ

¹⁵⁰ Wywiad 31, IZ

¹⁵¹ Wywiad 3, IZ

¹⁵² Wywiad 32, IZ

¹⁵³ Wywiad 11, NGO

punktu widzenia projektodawcy, lepiej jest, wygodniej robić przedsięwzięcia proste, bardziej standardowe¹⁵⁴.

Czasami nie jest możliwe znalezienie rozwiązania zadowolającego wszystkich – szczególnie gdy różne grupy beneficjentów walczą o alokację:

są tam przedstawiciele małych samorządów, dużych samorządów (...) nie da się pogodzić wszystkich interesów bo jest to reprezentacja również beneficjentów (...) więc ciężko nam było na początku dostosować potrzeby członków komitetu, wynikające z potrzeb beneficjentów do tych celów i wskaźników, które mieliśmy w programie operacyjnym¹⁵⁵.

Taką rozbieżność można oceniać jako partykularyzm lub niewspieranie osiągania celów programu. Można też jednak spojrzeć na komitet jako na forum spotkania instytucji zarządzającej i pośredniczących z przedstawicielami beneficjentów. Interesy stron są tutaj określone przez ich role, a komitet stwarza okazję do spotkania i poszukiwania kompromisu w zaspokajaniu potrzeb różnych stron.

to jest kwestia, którą możemy krytykować, jeśli krytykujemy sam mechanizm i funkcjonowanie komitetu, nie można krytykować za to członków, bo błąd jest w systemie a nie w samych ludziach że reprezentują swoje interesy - to jest chyba naturalne¹⁵⁶.

Bywa też, że trudno znaleźć granicę pomiędzy usprawnianiem realizacji programu a lobbingiem:

na przykład w PO IG Rada ta Główna Szkolnictwa Wyższego na przykład próbuje tak doszlifować program, żeby uczelnie były w stanie realizować projekty szybko, sprawnie, skutecznie i w ogóle dobrze. I moim zdaniem po to są właśnie takie organizacje (...) Natomiast Związek Banków Polskich ktoś to finansuje, bo ma w tym interes i chce mieć swojego przedstawiciela (...) i on jest przedstawicielem, który jest zawsze, wychodzi z takimi pomysłami, żeby na przykład wszystko puszczać przez banki¹⁵⁷.

Nic nie wskazuje na to, by lobbing czy partykularyzmy miały charakter dominujący. Zdarza się, że na posiedzeniach poświęca się czas sprawom jednostkowym, czasami ale nie zawsze z pożytkiem dla ogółu. Komitety są reprezentacją beneficjentów, a dyskusja może się potoczyć w kierunku partykularnym. Znajdowanie właściwej równowagi wydaje się więc zadaniem ogółu uczestników posiedzenia i przewodniczącego.

6.7.2. Konsultacje w organizacji delegującej i środowisku

Badając, w jaki sposób osoby uczestniczące w pracach komitetów (członkowie, zastępcy i obserwatorzy) wypracowują stanowisko swojej organizacji do przedstawienia na posiedzeniu, należy mieć na uwadze ich niską ogólną aktywność. Tym można tłumaczyć fakt, że większość z nich nie tylko nie przedstawiała własnych propozycji rozwiązań, ale nawet nie wyraziło opinii na temat propozycji IZ lub IP. Co zrozumiałe, kompleksowe propozycje są zgłaszane rzadziej, niż uwagi. W kontekście wiedzy o aktywności członków, jaką przynosi analiza protokołów z posiedzeń, poniższe deklaracje można uznać za zawyżone.

¹⁵⁴ Wywiad 19, IP

¹⁵⁵ Wywiad 15, IZ

¹⁵⁶ Wywiad 9, IZ

¹⁵⁷ Wywiad 4, IZ

Tabela 48. Rodzaj stanowiska prezentowanego na posiedzeniu komitetu (N=244*)

Jaki charakter miało stanowisko Pana/Pani instytucji na ostatnim posiedzeniu KM? Proszę wskazać wszystkie prawdziwe odpowiedzi.	% respondentów
Opinia na temat propozycji przedstawionej na ? posiedzeniu przez Instytucję Zarządzającą lub Pośredniczącą	30%
Postulat doprecyzowania lub zmiany np. w zakresie kryteriów lub wdrażania programu	26%
Postulat uwzględnienia dodatkowych zagadnień, np. istotnych dla grup, które Państwo reprezentują	14%
Całościowa propozycja rozwiązania, np. nowej procedury, sformułowania kryterium itp.	10%
Żadne z powyższych	49%

*Brak danych dla jednego respondenta

Badani przedstawiciele relatywnie rzadko konsultują się z innymi osobami w sprawach związanych z posiedzeniami komitetów. Mniej niż połowa respondentów przygotowując się do ostatniego posiedzenia konsultowała się ze swoimi współpracownikami, nie ma przy tym różnicy pomiędzy poszczególnymi stronami reprezentowanymi w Komitecie.

Tabela 49. Konsultacje przed posiedzeniem (N=244*)

Ze współpracownikami	44%
Z Pana/Pani przełożonym	34%
Z Pana/Pani zastępcą / z członkiem, którego Pan/Pani zastępuje	31%
Z innymi instytucjami lub organizacjami ze środowiska które Pan/Pani reprezentuje	16%
Z członkami stowarzyszenia (związku), które Pan/Pani reprezentuje	12%
Żadne z powyższych	21%

Z przełożonym najczęściej konsultowali się przedstawiciele instytucji zarządzających i pośredniczących oraz innych instytucji państwowych, a najrzadziej samorządów.

Z członkami stowarzyszenia które reprezentują konsultowali się przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych (26%) i jednostek samorządów terytorialnego (15%, można przypuszczać że konsultowali się ze związkami JST).

Osoby, które konsultowały się ze współpracownikami, członkami stowarzyszenia albo innymi organizacjami zostały zapytane o informację zwrotną, jaką otrzymały. Jej skala jest umiarkowana. Wprawdzie rzadko się zdarzało, by nikt nie odpowiedział, rzadko też, by odpowiedzieli wszyscy, ale tylko 2/5 osób otrzymało odpowiedź od większości pytanym.

Tabela 50. Informacja zwrotna od osób konsultowanych (N=245)

Ile spośród osób, do których Pan / Pani się zwrócił/a przekazało swoje uwagi do tych zagadnień lub dokumentów?	N
Wszyscy	3
Większość	22
Około połowa	11
Mniejszość	22
Nikt	5
Ogółem	63

Respondentów, którzy konsultowali się z innymi osobami, niż współpracownicy (tj. z członkami stowarzyszenia albo z innymi organizacjami), zapytano o problemy środowiska, które reprezentują. Pytani, jakie tematy lub problemy budzą największe zainteresowanie osób, z którymi się konsultowali, 13 spośród 18 przedstawicieli wymieniło kryteria wyboru projektów i szerzej – wiedzę o tym, jakie są aktualne wymagania i jak można pozyskać środki. Podobnie, pytani o to samo liderzy organizacji społecznych i gospodarczych wymieniali przede wszystkim kryteria wyboru projektów oraz kwestie dotyczące problemów, które są związane z realizacją. Potwierdza to, że przedstawiciele w Komitecie są przedstawicielami środowisk potencjalnych beneficjentów – to te środowiska są zainteresowane programem i poszukują dostępu do informacji.

Podobnie, jak konsultacje przed posiedzeniem, kształtuje się przekazywanie informacji o jego przebiegu. Badani najczęściej informują współpracowników (53%), a także przełożonych i swoich zastępców lub zastępowanych członków. Respondenci przekazują informacje po posiedzeniu częściej, niż konsultują się przed posiedzeniem.

Tabela 51. Przekazywanie informacji o posiedzeniach (N=245)

Współpracownikom	53%
Przełożonemu	47%
Zastępcy / członkowi którego zastępuję	40%
Członkom stowarzyszenia (związku) które reprezentuję	13%
Innym instytucjom / organizacjom ze środowiska, które reprezentuję w KM	13%
Żadne z powyższych	9%

Informacje o przebiegu i ustaleniach z posiedzenia najczęściej przekazują przełożonemu przedstawiciele instytucji państwowych (65%) i IZ lub IP (56%). Tylko 27% partnerów społeczno-gospodarczych przekazało informacje członkom swojego stowarzyszenia, podczas gdy liderzy tych organizacji częściej deklarują, że przedstawiciele przekazują informacje członkom (14 z 36 ankietowanych), a połowa z nich deklarowała, że przedstawiciele przekazują informacje współpracownikom. Natomiast tylko 2 z 36 ankietowanych zadeklarowało, że informacje są przekazywane przedstawicielom innych organizacji z reprezentowanego środowiska.

Respondenci, którzy przekazali informacje osobom innym niż współpracownicy (członkom stowarzyszenia lub zewnętrznym organizacjom), najczęściej przekazali je pojedynczym osobom w rozmowie, a także telefonicznie lub e-mailem, a prawie połowa z nich – grupie osób na

spotkaniu. Rzadziej publikowano informacje na stronie internetowej (tylko 12%) lub zamieszczano w newsletterze.

Tabela 52. Przekazywanie informacji o posiedzeniach (N=52)

Osobiście, w indywidualnej rozmowie	38
Na spotkaniu, zebraniu	24
Telefonicznie	20
Emailiem do pojedynczej osoby/osób	12
Emailiem do grupy (grupa dyskusyjna)	7
Informacje zostały zamieszczone na naszej stronie internetowej	6
Poprzez newsletter	3
Na konferencji	2
Inaczej	2

Tak samo odpowiadali liderzy organizacji społecznych i gospodarczych – połowa z nich wymieniła rozmowy indywidualne i zebrania, natomiast o zamieszczaniu informacji na stronie internetowej forum lub blogu mówiły tylko 3 z 36 osób, a o newsletterze – jedna.

Członkowie, zastępcy i obserwatorzy na różne sposoby wypracowują w swoich instytucjach stanowisko do zaprezentowania na posiedzeniu komitetu, nie można mówić o jednym wzorze pracy. Relatywnie najczęściej badani deklaruowali, że opinia lub stanowisko powstaje w zespole w instytucji delegującej, a najrzadziej bywa przygotowywane we współpracy z zewnętrznymi partnerami.

Tabela 53. Sposób przygotowania stanowiska na posiedzenie komitetu (N=245)

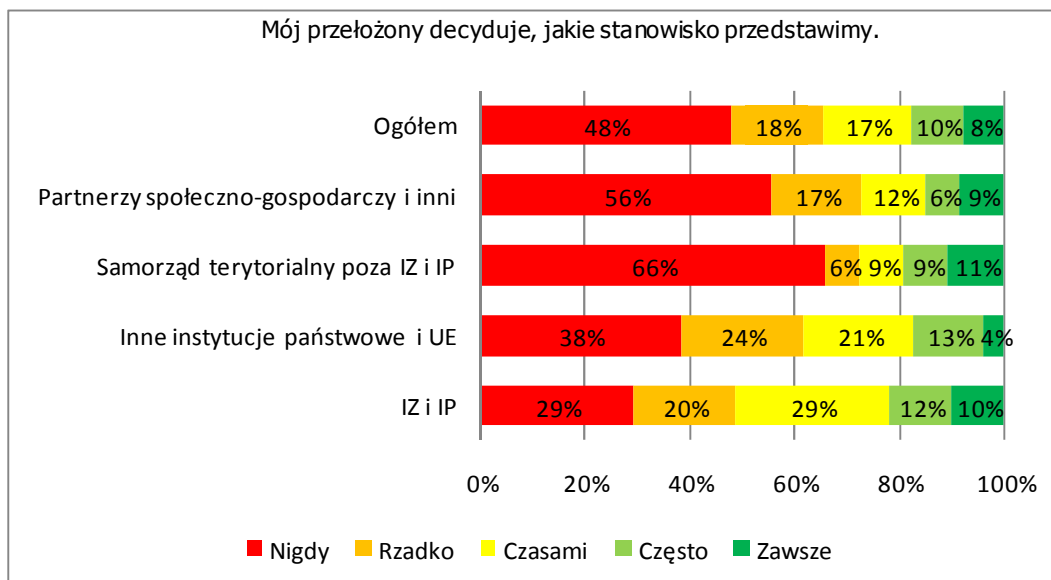
	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Zawsze	Ogółem
Mój przełożony decyduje, jakie stanowisko przedstawimy.	47,8%	17,6%	17,1%	9,8%	7,8%	100,0%
Ja przygotowuję projekt stanowiska, a mój przełożony wnosi do niego uwagi.	28,6%	14,7%	24,1%	22,4%	10,2%	100,0%
Opinia lub stanowisko jest tworzone wspólnie przez zespół w mojej instytucji	20,4%	11,8%	23,3%	29,0%	15,5%	100,0%
Opinia lub stanowisko jest tworzone wspólnie z członkami naszej organizacji	27,3%	15,9%	22,4%	25,3%	9,0%	100,0%
Opinia lub stanowisko jest tworzone wspólnie z osobami z innych instytucji/organizacji	38,8%	21,6%	26,5%	10,6%	2,4%	100,0%

Nie zaskakuje, że zastępcy, istotnie częściej niż członkowie, odpowiedzieli, że przedstawiają stanowisko, o którym decyduje przełożony i częściej niż członkowie przygotowują stanowisko do którego ich przełożony wnosi uwagi. Wynika to z faktu, że członkowie częściej niż zastępcy

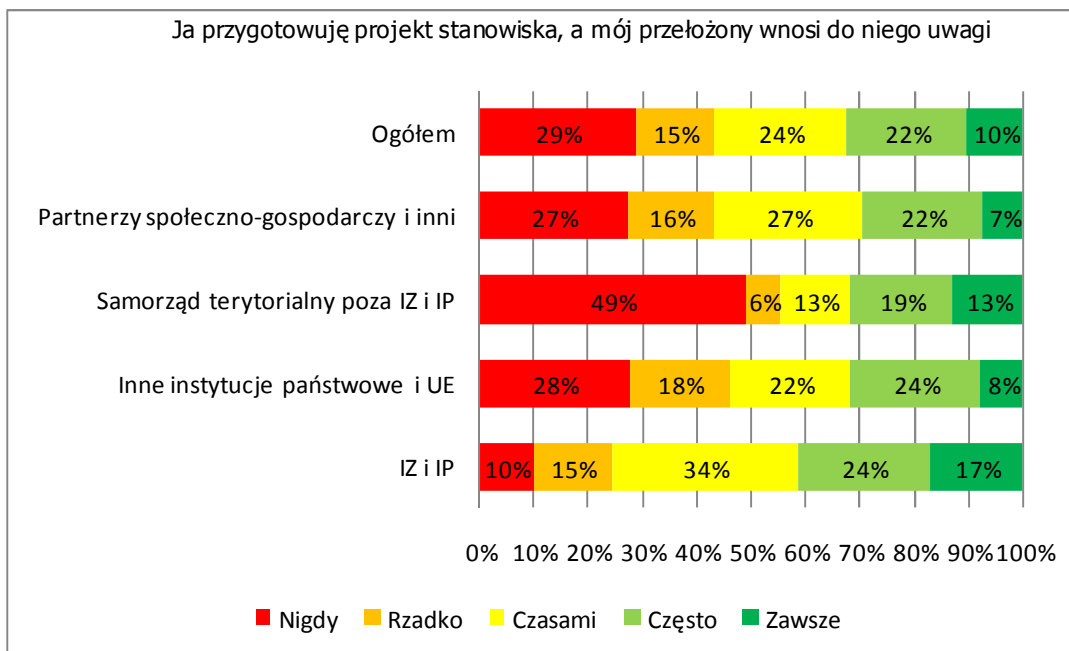
zajmują najwyższe stanowiska w organizacjach delegujących. Jednak nawet osoby na stanowiskach niekierowniczych rzadko wskazały, że stanowisko często lub zawsze określa ich przełożony (łącznie 27% osób na takich stanowiskach), a częściej (33%), że sami przygotowują projekt, a ich przełożony wnosi do niego uwagi. Z drugiej strony, spośród tych przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych, którzy w swoich organizacjach nie pełnią funkcji kierowniczej, tylko 45% tworzy stanowisko wspólnie z członkami swojej organizacji, a 36% wskazało odpowiedź „przez zespół w mojej instytucji”.

Przedstawiciele IZ i IP najczęściej spośród wszystkich stron reprezentowanych w komitetach wskazali na pracę zespołową oraz samodzielne wypracowywanie stanowiska, które jest korygowane przez przełożonego oraz konsultacje z zewnętrznymi organizacjami. Praca zespołowa jest natomiast najrzadsza w instytucjach publicznych poza IZ i IP .

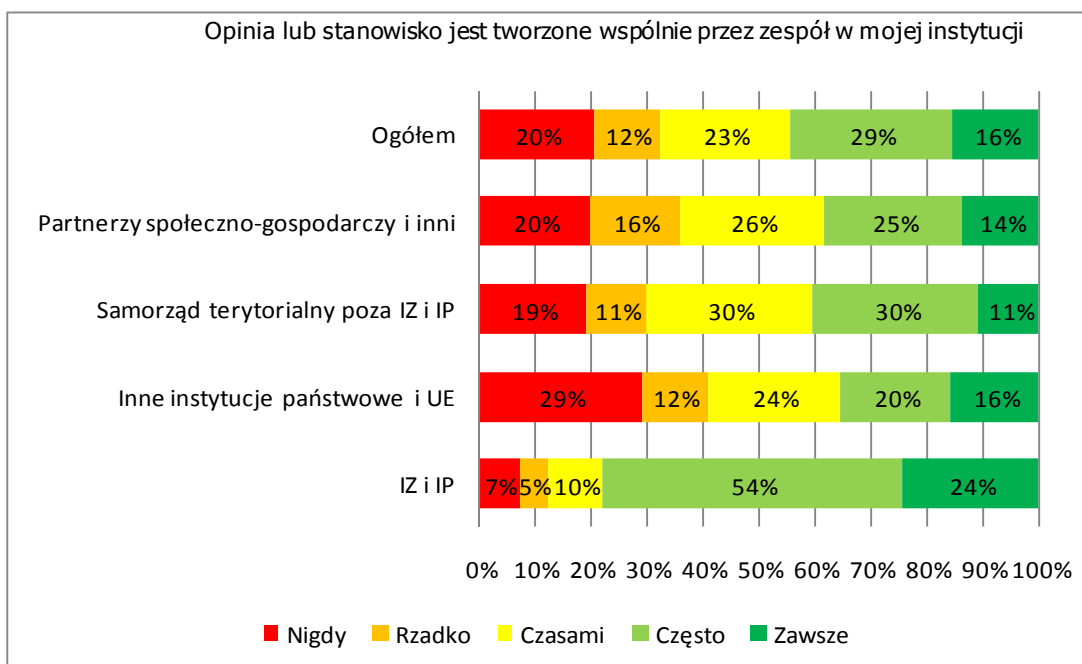
Wykres 16. Wypracowywanie stanowiska – przez przełożonego (N=245)



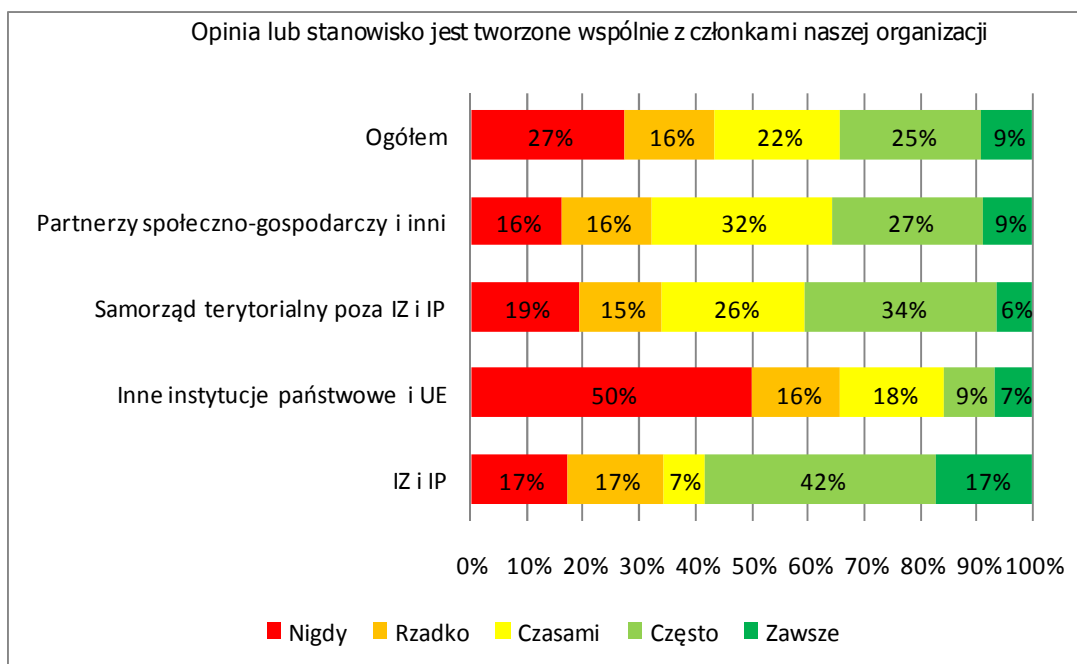
Wykres 17. Wypracowywanie stanowiska – we współpracy z przełożonym (N=245)



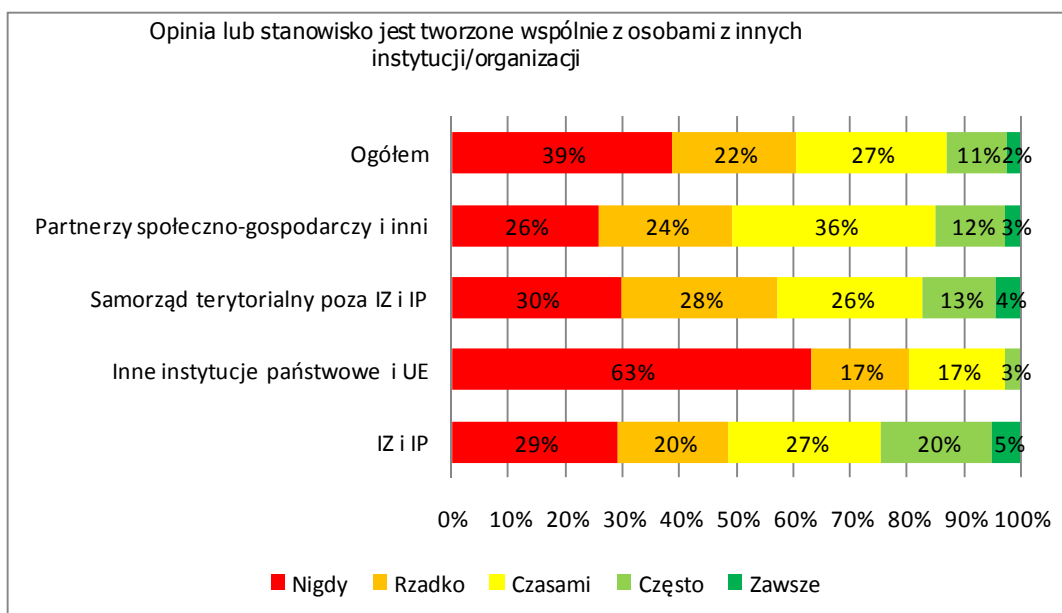
Wykres 18. Wypracowywanie stanowiska – w zespole w instytucji (N=245)



Wykres 19. Wypracowywanie stanowiska – z członkami organizacji (N=245)



Wykres 20. Wypracowywanie stanowiska – z przedstawicielami innych organizacji (N=245)



Nie wszyscy członkowie komitetów mają zastępców. Spośród tych, którzy odpowiedzieli na pytanie o współpracę ze swoimi zastępcami, ok. 2/3 opowiada zastępcom o przebiegu posiedzeń, lub wysłuchuje ich relacji (rzadziej przygotowują dla siebie pisemną notatkę lub email), prawie 2/3 uzgadnia stanowisko przed posiedzeniem, ale już rzadziej oboje zapoznają się z materiałami przed posiedzeniem.

Tabela 54. Współpraca członków z zastępcami (N=34)

	Liczba odpowiedzi "zawsze" lub "często"
Po powrocie z posiedzenia opowiadam zastępcy o przebiegu i/lub ustaleniach z posiedzenia	23
Jeżeli na posiedzeniu jest mój zastępca, po powrocie opowiada mi o przebiegu i/lub ustaleniach z posiedzenia	23
Uzgadniamy stanowisko przed posiedzeniem	21
Obydwoje zapoznajemy się z materiałami na posiedzenie	19
Po powrocie z posiedzenia przekazuję zastępcy informacje na piśmie (np. notatka, email)	13
Jeżeli na posiedzeniu jest mój zastępca, po powrocie przekazuję mi informacje na piśmie (np. notatka, email)	13

Podobnie opisują tę współpracę zastępcy członków. Jest przy tym regułą, że komunikacja przebiega w jedną stronę: zastępcy relatywnie często przekazują członkom informacje o przebiegu i ustaleniach z posiedzeń, ale już członkowie rzadko przekazują takie informacje zastępcom.

Tabela 55. Współpraca zastępców z członkami (N=89)

	Liczba odpowiedzi "zawsze" lub "często"
Obydwoje zapoznajemy się z materiałami na posiedzenie	66
Uzgadniamy stanowisko przed posiedzeniem	57
Po powrocie z posiedzenia opowiadam członkowi KM o przebiegu i/lub ustaleniach z posiedzenia	55
Po powrocie z posiedzenia przekazuję członkowi KM informacje na piśmie (np. notatka, email)	52
Po powrocie z posiedzenia członek KM opowiada mi o przebiegu i/lub ustaleniach z posiedzenia	24
Po powrocie z posiedzenia członek KM przekazuje mi informacje na piśmie (np. notatka, email)	14

Tylko w przypadku instytucji zarządzających i pośredniczących można mówić o zaangażowaniu całej instytucji, zespołów i sieci instytucji, a nie pojedynczych członków. Jest to zrozumiałe, bo te instytucje przygotowują rozwiązania i dokumenty przedkładane na posiedzenia komitetów, są to dokumenty złożone, różnorodne i wypracowywane w różnych wydziałach.

W odniesieniu do pozostałych stron nie można stwierdzić, by praca członków komitetów często miała w ich instytucjach charakter zespołowy. Nawet współpraca z zastępcami, choć częsta, nie jest regułą. Można więc odnieść wrażenie, że w praktyce udział przedstawicieli spoza instytucji systemu realizacji programów w pracach komitetów monitorujących pozostaje w znacznej mierze sprawą osoby, która uczestniczy w posiedzeniu. Świadczy to o znacznie mniejszym zaangażowaniu tych podmiotów – co skądinąd zrozumiałe, bo dla nich (w odróżnieniu od IP i IZ) realizacja programów jest tylko jedną ze spraw, którymi się zajmują.

Jak wynika z badania jakościowego, jednostki samorządu terytorialnego konsultują dokumenty w swoim gronie, jak się wydaje szczególnie dobrze funkcjonują tutaj związki miast lub gmin i konwenty powiatów:

jeśli konwent powiatów ma swoje stanowisko - to nie jest stanowisko jednej osoby, tylko stanowisko całego konwentu i oni są reprezentantami konwentu powiatów¹⁵⁸.

widać było ewidentne wypowiedzi przedstawiciela takich miast, który jest członkiem Komitetu właśnie, że on jakby wyraża się w imieniu wszystkich tych prezydentów¹⁵⁹.

Także w przypadku interwencji dotyczącej wyboru projektów w lubelskim RPO, nieformalna grupa robocza konsultowała swoje stanowisko ze Związkiem Gmin Lubelszczyzny.

Jak wynika z badania jakościowego, organizacje pozarządowe o charakterze federacji oraz związki pracodawców konsultują kwestie omawiane na posiedzeniach z członkami lub klientami swoich organizacji. Nie jest to częste zjawisko: jak wynika z badania ilościowego niewiele ponad 1/3 przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych wskazało, że ich opinia lub stanowisko często lub zawsze powstaje we współpracy z członkami ich organizacji (por. wykres 19). Z kolei 26% z nich deklaruje, że przed ostatnim posiedzeniem konsultowali się z członkami stowarzyszenia, które reprezentują (ale nie wszyscy reprezentują stowarzyszenia).

Konsultacje przed posiedzeniem z innymi organizacjami lub instytucjami ze środowiska, które reprezentują, zadeklarowało 30% przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych, (oraz podobna część – 14 z 63 – liderów tych organizacji), a 15% przedstawicieli strony społecznej twierdzi, że zawsze lub często przygotowują stanowisko we współpracy z osobami z innych organizacji (por. Wykres 20) - a zatem konsultacje częściej polegają na zbieraniu uwag, a rzadko na wspólnej pracy nad stanowiskiem do zaprezentowania.

Tabela 56. Konsultacje przed posiedzeniem (N=244)

	Typ instytucji				
	IZ i IP	Inne instytucje państwowe i UE	Samorząd terytorialny poza IZ i IP	Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	Ogółem
Czy przed ostatnim posiedzeniem Komitetu, w którym Pan/Pani uczestniczył/a omawiał/a lub konsultował/a Pan/Pani zagadnienia lub dokumenty, które miały być przedmiotem obrad...					
Z Pana/Pani przełożonym	49%	41%	17%	30%	34%
Z Pana/Pani zastępcą / z członkiem, którego Pan / Pani zastępuje	34%	29%	22%	36%	31%
Ze współpracownikami	61%	46%	39%	37%	44%
Z członkami stowarzyszenia (związku), które Pan / Pani reprezentuje	0%	1%	15%	26%	12%
Z innymi instytucjami lub organizacjami ze środowiska które Pan/Pani reprezentuje	15%	4%	13%	30%	16%
Żadne z powyższych	10%	26%	26%	19%	21%
Ogółem	100%	100%	100%	100%	100%

¹⁵⁸ Wywiad 12, NGO

¹⁵⁹ Wywiad 18, IZ

Podobna jest skala przepływu informacji po posiedzeniach: 27% przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych deklaruje, że przekazali informacje o przebiegu lub ustaleniach z posiedzenia organizacjom ze środowiska, które reprezentują.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że w przypadku partnerów społecznych, zwłaszcza federacji i związków, trudno jest oddzielić konsultację z członkami organizacji od konsultacji z organizacjami zrzeszonymi, współpracującymi, zaprzyjaźnionymi.

Członkowie, którzy chcą konsultować dokumenty przed posiedzeniem, zwracają uwagę, że brakuje czasu na konsultację i zebranie opinii, z powodu obciążenia pracą innych osób, niebędących członkami komitetu, ale także ze względu na terminy w jakich są przesyłane materiały. Dlatego np. jeden z członków wyjaśnia, że chociaż nie konsultuje się przed posiedzeniem, to dyskutując kiedy indziej z członkami swojej organizacji zna ich opinie i potrafi ich reprezentować:

dokumentacja jest tak szeroka, obszerna, i dotyczy takiego spectrum spraw, że bardzo rzadko naprawdę udaje się włączyć w konsultację tych dokumentów szersze grono (...) więc jeśli są aspekty, które dotyczą sprawy działalności komitetu monitorującego, to wynika bardzo często z naszych wcześniejszych dyskusji, przemyśleń, analiz, ocen¹⁶⁰.

Inny respondent, skądinąd zaangażowany w informowanie swojego środowiska o pracach komitetu, także powołuje się na swoje doświadczenie uzasadniając samodzielne przygotowywanie stanowiska:

Ja siedzę już w tym środowisku dosyć długo i mniej więcej pewne rzeczy mam wypracowane, nie muszę się w każdej sprawie pytać¹⁶¹.

Jak wskazują wyniki badania ilościowego, taka postawa może być częsta.

W przypadku partnerów społecznych kwestia odróżnienia reprezentacji własnych opinii (nie interesów) i stanowiska środowiska może być drugorzędna. Jeden z członków wyjaśnia, dlaczego można polegać na stanowisku przedstawiciela:

myślę, że raczej kierują się tym, do czego zostali powołani, a nie tym, jakie mają konkretne zdanie na jakiś temat. Chociaż zazwyczaj to jest zbieżne, bo rzadko się zdarza, żeby ktoś był w środowisku, którego interesu nie chce reprezentować¹⁶².

Autorzy badania przeprowadzonego przez OFOP zaznaczają, że konsultacje w środowisku przeprowadzają nieliczne, większe organizacje.

Czasem zdarza się, że przed posiedzeniami członkowie zarządu, eksperci dyskutują, wypracowują stanowisko, ustalają możliwości pójścia na kompromis, naprawdę szeroko konsultują głosowane dokumenty – jest to jednak raczej domeną federacji, dużych organizacji sieciowych, rad organizacji pozarządowych. (...) Z ankiet, które do nas dotarły, wynika, że do badanych organizacji rzadko docierają informacje na temat działalności członków pozarządowych w Komitetach w regionach¹⁶³.

¹⁶⁰ Wywiad 11, NGO

¹⁶¹ Wywiad 24, NGO

¹⁶² Wywiad 26, związek zawodowy

¹⁶³ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: *Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...); op. cit., s. 70.*

Jak wynika z naszego badania, organizacje prowadzące konsultacje w swoim środowisku stanowią mniejszość, a zdecydowana mniejszość prowadzi pogłębioną współpracę (wspólne wypracowywanie stanowiska), także niewielka część badanych upowszechnia informacje o przebiegu posiedzeń.

W cytowanym badaniu taki stan rzeczy jest wyjaśniany małym potencjałem organizacji innych niż duże federacje i brakiem poparcia przełożonych. Wyniki naszego badania potwierdzają przewagę dużych organizacji (nie tylko pozarządowych), ale sugerują też znaczenie osobistej aktywności członka komitetu. Są członkowie, którzy szczegółowo konsultują projekty dokumentów (zwłaszcza kryteriów) z innymi organizacjami – członkami nieformalnego porozumienia lub po prostu innymi zainteresowanymi organizacjami w środowisku. Jeden z respondentów zbiera uwagi od członków swojej organizacji, drugi publikuje dokumenty do konsultacji na stronie internetowej swojej organizacji i prowadzi konsultacje, trzeci przygotowuje własne relacje z przebiegu posiedzeń dla zaprzyjaźnionych organizacji, które go delegowały i publikuje je także na prywatnej stronie internetowej. Wszystkie te osoby działają w organizacjach z dużym potencjałem. Takie wyniki przemawiają za przemyślanym doбором przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych do komitetów: warto tutaj uwzględnić z jednej strony potencjał organizacji (a także preferować jej federacyjny charakter), jak i kompetencje indywidualne oraz zaangażowanie w rzecznictwo.

W praktyce reprezentacja różnych środowisk w komitetach w znacznej mierze ogranicza się do samych przedstawicieli. Jeżeli mają miejsce konsultacje lub przekazywanie informacji o pracach komitetu, to przede wszystkim w kontakcie osobistym, w gronie pracowników lub członków własnej organizacji albo kilku organizacji o zbliżonym profilu. Nie można więc powiedzieć, że dzięki przedstawicielom społeczeństwo lub pewne zbiorowości mają lepszy dostęp do wiedzy o realizacji programów lub możliwość wpływu na programy. Podstawowym źródłem informacji o pracach komitetów dla społeczeństwa pozostają informacje zamieszczane na stronach internetowych instytucji zarządzających.

6.7.3. Wsparcie przedstawicieli przez organizacje delegujące

W ramach swoich obowiązków służbowych uczestniczą w pracach komitetów przedstawiciele instytucji zarządzających i pośredniczących oraz większości pozostałych instytucji państwowych, ale już tylko 81% przedstawicieli samorządu terytorialnego i tylko 44% partnerów społeczno-gospodarczych i pozostałych przedstawicieli. A zatem także wśród przedstawicieli instytucji publicznych znajdują się osoby, które uczestnictwa w komitetach nie zaliczają do swoich obowiązków służbowych, lecz rozumieją je jako dodatkowe zadanie.

Tabela 57. Uczestnictwo w ramach obowiązków służbowych (N=245)

	Tak
Inne instytucje państwowe i UE	95%
Samorząd terytorialny poza IZ i IP	81%
Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	44%
Ogółem	76%

Mimo, że prawie połowa przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych odpowiedziała, że uczestniczą w KM w ramach obowiązków służbowych, to tylko 2 z 36 ankietowanych liderów deklaruje, że ich organizacja płaci członkowi komitetu za czas, który poświęca on na

przygotowanie się i udział w posiedzeniach. Różnica może wynikać ze sposobu sformułowania pytania, ale można przypuszczać, że „obowiązki służbowe” w przypadku przedstawicieli, to ich zadania związane z członkostwem w organizacji, a nie wynagradzana praca. A zatem prawdopodobnie zdecydowana większość przedstawicieli strony społecznej uczestniczy w pracach komitetów społecznie, poza godzinami swojej pracy zawodowej.

A zatem nie mniej niż 24% przedstawicieli nie jest wynagradzanych za czas pracy poświęcony na zadania związane z komitetem monitorującym.

Warto przy tym zaznaczyć, że osoby które uczestniczą w pracach komitetu poza swoimi obowiązkami służbowymi nie uważają istotnie częściej niż pozostali, że członkowie komitetu powinni otrzymywać dietę lub wynagrodzenie.

Uczestnictwo w ramach obowiązków służbowych dla części przedstawicieli ma charakter tylko formalny, jako że 28% osób z tej grupy i tak przygotowuje się do posiedzeń po godzinach pracy. Aktywność w Komitecie jest więc dodatkowym zadaniem, na które nie wystarcza czasu w pracy. Nie znaczy to jednak, że jest to zadanie mało ważne dla organizacji delegującej, o czym świadczy to, że pracownicy którzy przygotowawali się do posiedzeń po godzinach pracy konsultowali przygotowywane stanowisko ze swoim przełożonym i ze współpracownikami równie często, jak ci, którzy przygotowawali się w godzinach pracy.

Większość przedstawicieli może skorzystać w instytucji delegującej z biura oraz z konsultacji ze współpracownikami lub członkami w związku z pracą w Komitecie monitorującym. Natomiast już tylko niewiele ponad połowa instytucji delegujących udostępnia przedstawicielom salę na spotkania, a żadnej z tych form pomocy nie zapewniają organizacje delegujące dla 17% respondentów. Nie ma przy tym różnicy pomiędzy poszczególnymi typami podmiotów reprezentowanymi w komitetach.

Tabela 58. Pomoc ze strony instytucji

Korzystanie z biura (telefonu, xero itp.) na potrzeby Pana/Pani pracy w KM	76%
Konsultacje merytoryczne zagadnień omawianych na KM ze współpracownikami (członkami organizacji)	71%
Skorzystanie z sali, w przypadku gdyby chciał/a Pan/Pani zorganizować spotkanie związane z pracą w KM	57%
Żadne z powyższych	17%

W przypadku partnerów społeczno-gospodarczych możliwość konsultacji deklaruje 65% przedstawicieli i aż 28 z 36 badanych liderów, dostęp do biura – 73% przedstawicieli i aż 35 z 36 liderów, a możliwość skorzystania z sali – 58% przedstawicieli i 34 z 36 liderów. Skala wsparcia przedstawicieli przedstawiona przez liderów jest więc dużo większa od opisywanej przez tych pierwszych. Trudno ocenić, czy liderzy starali się tutaj dobrze zaprezentować, czy też nie wiedzieli, jakie są rzeczywiste warunki pracy szeregowych członków.

Spośród badanych członków, zastępców i obserwatorów 21,6% nie ma przełożonego w instytucji delegującej. Spośród pozostałych tylko 39% deklaruje, że ich przełożony ocenia ich pracę w Komitecie, podobnie kształtują się odpowiedzi liderów – ocenianie przedstawicieli zadeklarowało 12 z 36 badanych. W opinii przedstawicieli przełożeni przede wszystkim przywiązują wagę do przygotowania przedstawicieli do posiedzeń oraz ich skuteczności (przyjmowanie przez KM ich stanowiska), natomiast liderzy nie podkreślali skuteczności – wymieniali przede wszystkim wyczerpujące informowanie o pracy KM, oraz równie często przygotowanie do posiedzeń jak wypełnianie poleceń.

Tabela 59. Oceniane aspekty pracy przedstawiciela

	Proszę wskazać, co przede wszystkim Pana/Pani przełożony bierze pod uwagę w swojej opinii o Pana/Pani pracy w Komitecie. (N=74)	Co przede wszystkim bierze Pan/Pani pod uwagę w tej ocenie? (CATI, N=12)
Przygotowanie do posiedzeń	62%	4
To, czy stanowisko naszej instytucji zostało przyjęte lub uwzględnione	53%	1
Wyczerpujące informowanie przełożonego o pracy Komitetu	30%	5
Staranne wypełnianie poleceń przełożonego	11%	4
Inne	3%	0

6.8. Podsumowanie

W komitetach monitorujących programy regionalne proporcje reprezentowanych stron są zrównoważone, natomiast w większości programów krajowych dominuje administracja centralna. Mimo to badani opowiadają się w większości za pozostawieniem istniejącego udziału strony rządowej, a 17% z nich – za zmniejszeniem jej udziału. Za doreprezentowaniem strony samorządowej opowiadało się 21% ogółu respondentów wchodzących w skład komitetów, ale aż 62% przedstawicieli samorządów lokalnych. Za doreprezentowaniem strony partnerów społeczno-gospodarczych opowiadało się 31% ogółu badanych i aż 49% przedstawicieli strony społecznej.

Tylko 9% ogółu badanych było zwolennikami zmniejszenia udziału strony partnerów społeczno-gospodarczych, pojawiały się natomiast wypowiedzi kwestionujące zasadność jakiegokolwiek udziału organizacji pozarządowych w monitorowaniu programów infrastrukturalnych, co wiąże się ze stereotypowym postrzeganiem organizacji pozarządowej jako zajmującej się pomocą społeczną. Daje się też zaobserwować dystans administracji publicznej do organizacji ekologicznych. Z drugiej strony część badanych postulowała zwiększenie udziału partnerów społeczno-gospodarczych wyspecjalizowanych w obszarach wsparcia programów.

W dwóch regionach brakuje organizacji pracowników a w jednym – organizacji działającej na rzecz ochrony środowiska. W komitetach brakuje przedstawiciela rządu ds. równości szans kobiet i mężczyzn, są tylko organizacje pozarządowe działające w tym obszarze. Kobiety są niedoreprezentowane – stanowią tylko niewiele ponad 1/3 składu komitetów. Rotacja w składzie komitetów jest umiarkowanie wysoka: 37% osób dołączyło do komitetów po rozpoczęciu przez nie pracy.

Nabór członków komitetów można ocenić umiarkowanie pozytywnie. W praktyce w umiarkowany stopniu zapewnił on udział osób rzeczywiście kompetentnych i zainteresowanych. Wynika to m. in. z decyzji podejmowanych przez instytucje delegujące przedstawicieli. Ze względu na wymagania co do reprezentacji określonych podmiotów, tryb konkursowy miał zastosowanie tylko do naboru strony społecznej. Konkursy przebiegły w większości poprawnie, chociaż pojawiały się trudności związane z brakiem zgłoszeń, a także przypuszczenia co do

niereprezentatywnego wyboru, np. organizacji pozarządowych w istocie powiązanych z administracją publiczną. Uspołecznienie wyboru poprzez rekomendowanie kandydatur przez Radę Pożytku Publicznego może więc nie stanowić wystarczającego mechanizmu zapewniającego, że w komitetach znajdą się przedstawiciele organizacji reprezentatywnych dla trzeciego sektora.

Badani umiarkowanie dobrze oceniają kompetencje członków. Występują jednak problemy np. ograniczonej znajomości regulaminu komitetu i zróżnicowanego poziomu zaangażowania w przygotowanie się do posiedzeń. Występuje też problem strukturalny – fakt, że poszczególne osoby mają zróżnicowane kompetencje specjalistyczne i każdy z członków komitetu znajduje się w sytuacji, w której musi głosować mając ograniczone kompetencje w obszarach, w których się nie specjalizuje i zdając się na opinie tych osób, które w gronie KM uchodzą za kompetentne.

Dodatkowe uwarunkowanie pracy komitetu stanowi fakt, że poziom kompetencji merytorycznych (szczegółowej znajomości zagadnień) nie idzie w parze z poziomem kompetencji decyzyjnych: osoby na stanowiskach decyzyjnych z konieczności dysponują bardziej ogólną wiedzą o problemach związanych z realizacją programu. Jest to kolejne uwarunkowanie strukturalne, które wymaga odpowiedniego zarządzania, po to, aby zróżnicowane kompetencje osób zaangażowanych w prace komitetu (a także pracowników instytucji zarządzających i pośredniczących, którzy nie wchodzi w skład komitetu) uzupełniały się.

Członkowie komitetu są umiarkowanie zainteresowani podwyższaniem swoich kompetencji – bardziej, jeżeli mają poczucie wpływu na program.

Komitety monitorujące obradują zgodnie z Wytycznymi: przeciętnie nie rzadziej niż raz na pół roku. Zazwyczaj decyzje są podejmowane na posiedzeniach plenarnych komitetu, ale w przypadku Mazowieckiego RPO aż 5 posiedzeń przeprowadzono w trybie obiegowym.

Frekwencję na posiedzeniach KM można ocenić jako umiarkowaną, chociaż prawie nie występują problemy z kworum.

Na posiedzeniach komitetu toczą się zazwyczaj umiarkowanie ożywione dyskusje. Większość obecnych osób nie zabiera głosu, a dyskusja toczy się pomiędzy kilkoma najaktywniejszymi i przypuszczalnie najbardziej zainteresowanymi uczestnikami. Można zauważyć, że uczestnicy zabierają głos głównie w sprawach, które dotyczą obszaru ich zainteresowania. Jest to naturalne, ale pojawiły się opinie o braku zaangażowania w realizację programu jako całości.

Atmosfera dyskusji jest oceniana jako dobra, a uczestnicy mają poczucie, że mogą się swobodnie wypowiedzieć, ale także, że ich wypowiedź niewiele zmieni. A zatem poczucie nie przekłada się na poczucie wpływu na realizację programu.

Problemy, jakie występują, choć rzadko, na posiedzeniach komitetów to konsultowanie dokumentów na relatywnie późnym etapie prac, gdy zgłaszanych uwag nie można uwzględnić lub ich uwzględnienie byłoby trudne. Z zasady dotyczy to sprawozdań z realizacji programu, ze względu na obowiązujące terminy ich składania.

Fakt, że komitety to liczne ciała grupujące osoby o zróżnicowanych kompetencjach i zainteresowaniach, powoduje wystąpienie zjawisk właściwych dla tego rodzaju grup, takich jak niemożność pogłębionej analizy szczegółowych zagadnień oraz konformizm. Z tego względu korzystne jest uzupełnienie posiedzeń pracą w grupach roboczych. Pozwala to wykorzystać fakt zróżnicowanej specjalizacji wśród członków komitetu z pożytkiem dla jakości dorobku KM.

Najwięcej grup roboczych (6) działa przy KM PO KL – te grupy powstały z inicjatywy IZ, a ich koordynacja została powierzona podmiotom wyspecjalizowanym w poszczególnych obszarach tematycznych. Przy KM PO IG powołano dwie grupy robocze, a przy KM PO IiŚ i KM Pomorskiego RPO po jednej grupie, w odpowiedzi na potrzeby pojawiające się podczas prac komitetu. Korzyści z prac grup roboczych, to wzrost partycypacji KM w realizacji programu: pogłębiona praca i staranniej przygotowane projekty dokumentów, a także usprawnienie prac komitetu dzięki osiągnięciu wstępnego porozumienia w grupach. Wpływ grup roboczych na decyzje komitetów jest jednak oceniany jako niewielki.

Niektórzy członkowie komitetów utrzymują także kontakty robocze z instytucją zarządzającą, ale raczej nie ze względu na rolę członka komitetu, lecz jako przedstawiciele instytucji systemu wdrażania, jako beneficjenci lub jako eksperci albo interesariusze uczestniczący w konsultacjach po za KM. Zdarzają się też przypadki indywidualnych interwencji w sprawach projektów.

Obok formalnych grup roboczych, niektórzy członkowie KM współpracują nieformalnie pomiędzy sobą. Taka współpraca łączy przedstawicieli poszczególnych stron, szczególnie strony samorządowej, oraz rzadziej pozarządowej.

Większość osób wchodzących w skład komitetu uczestniczy w jego pracach w ramach swoich obowiązków służbowych, ale mimo to ponad 1/4 z nich przygotowuje się do posiedzeń po godzinach pracy. Większość przedstawicieli otrzymuje od organizacji delegującej wsparcie w postaci możliwości korzystania z biura. Teoretycznie większość ma także możliwość konsultacji ze współpracownikami lub członkami organizacji.

W praktyce w znacznej mierze osoby zasiadające w komitetach jako jedyne w swoich organizacjach są zaangażowane w prace KM. Mniej niż połowa badanych konsultuje się ze współpracownikami, co wynika m. in. braku czasu (zaangażowania w inne obowiązki zawodowe), a także z umiarkowanego priorytetu prac KM dla instytucji delegującej.

Współpracę z podmiotami ze swojego środowiska prowadzi mniejszość przedstawicieli w komitetach monitorujących, a zatem w praktyce funkcja reprezentacji środowisk jest realizowana w sposób ograniczony.

Zarówno współpraca pomiędzy członkami, jak i pomiędzy członkami a reprezentowanymi środowiskami odbywa się w oparciu o kontakty osobiste i robocze. Samorządom ułatwia współpracę istnienie związków JST, natomiast w przypadku organizacji pozarządowych konsultacje w swoim środowisku prowadzą raczej organizacje sieciowe i o większym potencjale oraz najbardziej aktywne osoby.

Kontakty pomiędzy członkami a innymi podmiotami z ich środowiska w sprawach związanych z KM mają miejsce odpowiednio do potrzeb. Współpraca intensyfikuje się w sytuacji, gdy członkowie chcą przygotować ważne dla nich rozwiązanie lub wprowadzić znaczące zmiany do otrzymanego projektu.

7. Komitety monitorujące od strony organizacyjnej

7.1. Organizacja sekretariatu KM

Sekretariaty komitetów monitorujących w większości stanowią część wydziałów (oddziałów lub referatów) w departamentach pełniących zadania instytucji zarządzających programami. Sekretariaty umieszczono w większości:

- w wydziałach zarządzania i programowania (dolnośląski, lubelski, pomorski, warmińsko-mazurski i wielkopolski RPO),
- w wydziałach monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji (PO IG, PO IIŚ, PO KL i śląski RPO),
- w wydziałach zajmujących się informacją i promocją lub ogólnie pomocą techniczną (PO RPW i PO PT).

Wyjątek stanowią dwa programy: w dolnośląskim RPO powołano odrębny Dział Administracji i Obsługi Komitetu Monitorującego w Wydziale Zarządzania RPO, a w mazowieckim RPO sekretariat nie znajduje się w departamencie wykonującym zadania instytucji zarządzającej, lecz w kancelarii marszałka (tak zdecydowano dlatego, że marszałek przewodniczy komitetowi).

Sekretariaty nie stanowią odrębnych komórek – są prowadzone przez wyznaczonych pracowników wydziału, którzy poświęcają na to część swojego czasu pracy (przeciętnie 50%-60%, więcej przed posiedzeniami), jedynie w województwie mazowieckim pracownik prowadzący sekretariat KM poświęca na to 100% swojego czasu pracy. Ponadto okresowo w prace sekretariatu włączani są pracownicy całej komórki, z której delegowani są stali pracownicy sekretariatu. Ma to miejsce w czasie, gdy zbliżają się posiedzenia oraz podczas samego ich trwania. Funkcjonuje to w podobny sposób we wszystkich krajowych Programach Operacyjnych oraz RPO woj. lubuskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego oraz wielkopolskiego. Jak przyznaje jeden z respondentów:

tak - tu praca jest falami. Jest przygotowanie komitetu, przebieg, protokół, zakończenie - wtedy rzeczywiście pracują tam 2-3 osoby. A potem czasami jest przerwa - wtedy te osoby zajmują się innymi rzeczami¹⁶⁴.

Ogólnie rzecz biorąc sekretariaty komitetów uzyskiwały w badaniu ilościowym wysokie oceny. Badanym zadano ogólne pytanie „Jak Pan/i ocenia pracę sekretariatu komitetu monitorującego? Proszę udzielić odpowiedzi na skali od 1 do 7, gdzie 1 oznacza „bardzo nisko”, a 7 „bardzo wysoko”. Na skali od 1 do 7 uzyskiwały średnią ocen 5,58. Najwyższą średnią ocen otrzymał sekretariat KM RPO dolnośląski (6,05) oraz KMPO RPW (5,91). Najgorzej oceniano, choć wciąż oceny są wysokie, bo na poziomie 5,0, są sekretariaty KM PO IIŚ oraz KM RPO śląskiego. Jak powiedział jeden z respondentów:

Generalnie nie mam zastrzeżeń do współpracy z Instytucją Zarządzającą. Ta współpraca - poza kilkoma wyjątkowymi sytuacjami, wygląda bardzo sprawnie - ja nawet nie myślałem, że to tak będzie wyglądało¹⁶⁵

Docenia się też walory osobiste pracowników:

¹⁶⁴ Wywiad 8, IZ

¹⁶⁵ Wywiad 5, JST

*Nie mam zastrzeżeń, bardzo miłe osoby, komunikatywne i zawsze można zwrócić się do nich z prośbą o pomoc, naprawdę bardzo życzliwe osoby*¹⁶⁶

Zakres kompetencji sekretariatów jest każdorazowo definiowany w Regulaminie Komitetu Monitorującego. Te, choć bardzo do siebie podobne, zawierają jednak pewne różnice. Zadaniemi wspólnymi wszystkim sekretariatom są: „koordynacja przygotowania oraz dostarczenie materiałów i projektów dokumentów członkom Komitetu” oraz „gromadzenie i przechowywanie dokumentacji związanej z posiedzeniami Komitetu”. Zwraca się też uwagę na obowiązek przygotowania i obsługi posiedzenia komitetu od strony technicznej, a nakłada się go w dziewięciu z trzynastu analizowanych regulaminów. Nie uszczegółowia się tak zadań Sekretariatów w PO KL, PO RPW, RPO woj. Dolnośląskiego oraz RPO woj. Pomorskiego.

Pojęcie „przygotowania materiałów i projektów dokumentów” jest pojęciem stosunkowo szerokim. Często uszczegółowia się je, dodając kolejne zadanie „zapewnienie tłumaczenia materiałów i dokumentów na potrzeby Komitetu”, co jest formą przygotowania materiałów, lecz dość specyficzną. Nie wyróżnia się tej formy przygotowań w KM PO IG oraz RPO woj. Mazowieckiego i Pomorskiego. Podobnie ma się sytuacja w przypadku innych czynności przygotowujących prace komitetu od strony merytorycznej, a mianowicie „zlecenie wykonania dodatkowych analiz, ekspertyz niezbędnych do realizacji zadań Komitetu”. Tutaj, poza regulaminami ww. Programów (tj. PO IG, RPO Mazowieckiego i Pomorskiego), punkt ten pominięto jeszcze w KM PO IiŚ.

Bardzo ważnym zadaniem sekretariatu jest zawiadamianie o miejscu i terminie posiedzeń członków komitetów oraz przedstawicieli KE. Nie jest jednak ten obowiązek wymieniony w regulaminach KM RPO woj. Mazowieckiego oraz KM RPO woj. Pomorskiego, w których określa się wyprzedzenie, z jakim należy poinformować strony o posiedzeniu, ale już nie wskazuje podmiotu za to odpowiedzialnego. Kolejnym istotnym zadaniem jest sporządzanie protokołów z posiedzeń oraz ich rozsyłanie. W zdecydowanej większości przypadków obowiązek przygotowania protokołów leży po stronie sekretariatu. W PO IG jest on jednak przypisany ogólnie Instytucji Zarządzającej. Innym obowiązkiem, złożonym na sekretariat, jest obowiązek przygotowania porządków posiedzeń lub ich projektów. Nie jest to obowiązkiem sekretariatu w KM PO IiŚ, KM PO RPW, KM RPO woj. Mazowieckiego oraz woj. Wielkopolskiego. Dodatkowo sekretariaty RPO woj. Dolnośląskiego oraz Lubelskiego mają obowiązek „opiniowania wniosków członków Komitetu o zmianę porządku obrad lub jego uzupełnienie przed przekazaniem Przewodniczącemu”.

Regulaminy komitetów PO IiŚ, PO PT, PO RPW oraz RPO woj. Dolnośląskiego, Lubelskiego, Lubuskiego oraz Pomorskiego nakładają na sekretariat też wymóg przygotowania „projektów planów Komitetu bądź rocznych planów działań Komitetu”. Zadanie to wymaga od pracowników sekretariatu szerokiej wiedzy. Nie dziwi już obowiązek „opracowania propozycji budżetu na obsługę prac Komitetu / finansowania prac Komitetu”. Co jednak istotne, o planowaniu budżetu mówi się w zaledwie pięciu programach: PO PT, PO RPW, RPO woj. Lubuskiego, Śląskiego oraz Wielkopolskiego, natomiast wymagające planowania budżetu „formułowanie i przedkładanie wniosków o finansowanie kosztów związanych z działalnością PO / RPO” pojawia się w PO KL, PO PT oraz PO RPW.

Kolejnym obowiązkiem, wydawać by się mogło oczywistym, ale nie ujętym w wielu regulaminach, jest „odpowiedzialność za informowanie o decyzjach podejmowanych przez

¹⁶⁶ Wywiad 14, partner społeczno-gospodarczy

Komitet / udostępnianie dokumentów”. Ten, jakże ważny aspekt funkcjonowania komitetu, pojawia się jedynie w regulaminach komitetów monitorujących RPO w woj. Dolnośląskim, Lubelskim, Mazowieckim, Pomorskim, Śląskim i Wielkopolskim.

Ponadto wszystkie sekretariaty mają obowiązek „wykonywania innych zadań zleconych przez Komitet lub Przewodniczącego Komitetu”, nie wyróżniono go jedynie w przypadku RPO woj. Mazowieckiego. Oznacza to, że de facto wszystkie wskazane różnice – choć i tak w niewielu kwestiach znaczące – mogą pozostawać różnicami formalnymi, a realny zakres prac sekretariatów może być podobny.

Obok diagnozy formalnych obowiązków sekretariatów zawartych w regulaminach komitetów monitorujących, ważna jest diagnoza zakresu rzeczywiście wykonywanych prac, istotnych z punktu widzenia uczestników. Z analizy badania ilościowego, przeprowadzonego wśród przedstawicieli w komitetach, wynika że w 94,7% przypadków sekretariaty wysyłały projekty dokumentów oraz zbierały uwagi. Znacznie mniej, 58,0% respondentów wskazało, iż jeszcze przed posiedzeniem znali uwagi innych przedstawicieli. Taka wiedza jest ważna dla przygotowania się do dyskusji, nie tylko o swoich propozycjach zmian, ale i do zajęcia stanowiska w sprawie innych proponowanych zmian. Można zaobserwować znaczne różnice w zależności od Programu, w którego pracach uczestniczył badany. Znacznie poniżej średniej, wypada RPO woj. Wielkopolskiego, gdzie jedynie 47,4% deklaruje otrzymywanie projektów dokumentów z prośbą o przesłanie uwag przed posiedzeniem komitetu oraz 26,3% deklaruje otrzymywanie zestawień lub opracowań zebranych uwag. Najlepiej wypada zaś KM RPO mazowieckie, gdzie wszyscy badani deklarują otrzymywanie projektów dokumentów, a 82,4% deklaruje dodatkowo otrzymywanie zbioru zastrzeżeń i propozycji nadesłanych przez przedstawicieli.

Tabela 60. Zadania wykonywane przez sekretariat KM, w opinii przedstawicieli w Komitetach Monitorujących

	Wysyłał do członków KM projekty dokumentów, z prośbą o prośbą o przesłanie uwag przed posiedzeniem KM	Wysyłał członkom KM zestawienie lub opracowanie nadesłanych uwag	Zamawiał ekspertyzy na potrzeby KM	Żadne z powyższych
PO IG	89,7%	58,6%	41,4%	3,4%
PO IiŚ	93,3%	60,0%	6,7%	0,0%
PO KL	89,4%	57,4%	38,3%	2,1%
PO PT	83,3%	25,0%	33,3%	8,3%
PO RPW	91,3%	60,9%	30,4%	4,3%
RPO woj. Dolnośląskiego	76,0%	40,0%	8,0%	0,0%
RPO woj. Lubelskiego	81,0%	52,4%	4,8%	4,8%
RPO woj. Lubuskiego	96,0%	64,0%	20,0%	0,0%
RPO woj. Mazowieckiego	100,0%	82,4%	11,8%	0,0%

RPO woj. Pomorskiego	66,7%	20,0%	0,0%	0,0%
RPO woj. Śląskiego	69,2%	30,8%	15,4%	15,4%
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	82,4%	52,9%	17,6%	5,9%
RPO woj. Wielkopolskiego	47,4%	26,3%	0,0%	5,3%
Ogółem	94,7%	58,0%	23,3%	3,7%

Ze stwierdzeniem, iż sekretariat zamawiał ekspertyzy na potrzeby komitetu zgadza się 23,3% badanych. Nie wszystkie sekretariaty miały taki obowiązek zapisany w regulaminie, lecz zlecenie analiz i ekspertyz było niezależne od tego, czy podobne zadanie znajdowało się w regulaminowych obowiązkach sekretariatu czy też nie.

W ankiecie wysłanej do sekretariatów również zadano pytanie o zamawiane, bądź nie, ekspertyzy, analizy i opracowania na potrzeby komitetów. Jak wynika z informacji udzielonych przez sekretariaty, tylko jeden – Komitetu Monitorującego PO KL – zlecał zewnętrzne analizy i ekspertyzy. Sekretariat KM RPO woj. Lubelskiego nie zlecał zewnętrznych ekspertyz, a wszystkie materiały przygotowywała Instytucja Zarządzająca, która w ramach wdrażania RPO zlecała ekspertyzy, których wyniki również służyły pracom Komitetu. Nie były to zatem ekspertyzy zamawiane przez członków Komitetu, a już opracowane wcześniej materiały.

Co zastanawiające, obserwowalna jest niezależność między deklarowanym przez sekretariaty, bądź nie, zlecaniem zewnętrznych analiz i ekspertyz a odpowiedziami respondentów pracujących w odpowiednich komitetach o wykonywaniu przez ich sekretariaty podobnych zadań. Opisana tu nieprzystawalność odpowiedzi badanych do odpowiedzi udzielanych przez sekretariaty jest niezależna od statusu respondenta czy był on członkiem, zastępcą czy obserwatorem. Najpełniejszą wiedzą w kwestii zlecenia analiz i ekspertyz powinni wykazywać się członkowie, a zatem osoby najbardziej zaangażowane w prace Komitetu. Jednak jedynie członkowie komitetów PO IiŚ, RPO woj. Lubelskiego, Pomorskiego i Wielkopolskim w 100% potwierdzają, że sekretariaty nie zlecały dodatkowych analiz, zaś w pozostałych wypadkach zdania są bardziej podzielone. Podobnie członkowie PO KL, który jako jedyny rzeczywiście zamawiał ekspertyzy, jedynie w 47,4% potwierdzają, że sekretariat zlecał ekspertyzy.

Tabela 61. Zamawianie przez Sekretariaty zewnętrznych analiz i ekspertyz w opinii członków Komitetów

	Sekretariat nie zamawiał ekspertyz	Sekretariat zamawiał ekspertyzy	Ogółem
PO IG	53,8%	46,2%	100%
PO IiŚ	100,0%	0,0%	100%
PO KL	52,6%	47,4%	100%
PO PT	60,0%	40,0%	100%
PO RPW	62,5%	37,5%	100%
RPO woj. Dolnośląskiego	77,8%	22,2%	100%
RPO woj. Lubelskiego	100,0%	0,0%	100%
RPO woj. Lubuskiego	71,4%	28,6%	100%
RPO woj. Mazowieckiego	88,9%	11,1%	100%
RPO woj. Pomorskiego	100,0%	0,0%	100%

RPO woj. Śląskiego	83,3%	16,7%	100%
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	66,7%	33,3%	100%
RPO woj. Wielkopolskiego	100,0%	0,0%	100%
Ogółem (z wyłączeniem PO KL)	78,0%	22,0%	100%

Jak wynika z powyższej tabeli aż 22,0% przebadanych członków komitetów, w których nie zamawiano zewnętrznych analiz i ekspertyz (inaczej wszystkich z wyłączeniem KM PO KL) twierdzi iż uzyskiwało podobne materiały. Oznacza to, iż nie byli oni świadomi, iż otrzymywane dokumenty nie były ekspertyzami zlecanymi na potrzeby KM, lecz niezależnie zamawianymi badaniami.

7.2. Obsługa członków KM

Przed posiedzeniem członkowie powinni otrzymać projekt porządku obrad, jak również wszelkie dokumenty będące przedmiotem posiedzenia. Generalnie rzecz biorąc zdecydowana większość przedstawicieli w Komitetach otrzymywała potrzebne dokumenty. Ważne jest również wyprzedzenie z jakim otrzymywano materiały. W zależności od Komitetu różny jest ostateczny termin wysłania dokumentów członkom. Wynosi on od 7 do 14 dni, odpowiednio:

- Dokumenty będące przedmiotem posiedzenia:
 - najpóźniej na 7 dni przed posiedzeniem – RPO woj. Śląskiego;
 - najpóźniej na 10 dni przed posiedzeniem – PO IG, PO PT, PO RPW, RPO woj. Lubuskiego, RPO woj. Mazowieckiego, RPO woj. Wielkopolskiego;
 - najpóźniej na 14 dni przed posiedzeniem – PO IiŚ, PO KL, RPO woj. Dolnośląskiego, RPO woj. Lubelskiego, RPO woj. Warmińsko-mazurskiego;
- Porządek obrad:
 - najpóźniej na 7 dni przed posiedzeniem – RPO w. Śląskiego;
 - najpóźniej na 10 dni przed posiedzeniem – PO IG, PO PT, PO RPW, RPO woj. Lubuskiego i Warmińsko-mazurskiego;
 - najpóźniej na 14 dni przed posiedzeniem – PO IiŚ, PO KL, RPO woj. Dolnośląskiego, Lubelskiego i Wielkopolskiego;
 - najpóźniej na 15 dni przed posiedzeniem - RPO woj. Mazowieckiego.

Z deklaracji badanych wynika, iż znaczna część sekretariatów dotrzymywała terminów zawsze bądź prawie zawsze – 95,0% badanych. Jak stwierdził jeden z respondentów *Te osoby mają już doświadczenie w przygotowywaniu posiedzeń komitetu monitorującego. Te posiedzenia są sprawnie obsługiwane, materiały są dostarczane na czas do wszystkich członków komitetu*¹⁶⁷. Bardzo nieliczni badani skarżyli się na regularne otrzymywanie materiałów z opóźnieniem – 5,0%. Można zatem uznać, iż wypełniano procedury w sposób poprawny. Terminowość otrzymywanych materiałów była podobna we wszystkich badanych programach, oceny nie różniły się też zależnie od typu instytucji, jaka reprezentował respondent.

¹⁶⁷ Wywiad 6, IZ

Tabela 62. Czy dokumenty, które będą omawiane na posiedzeniu KM, są wysyłane do członków KM przed posiedzeniem w terminie przewidzianym w regulaminie? (N=245)

	Procent ważnych
Zawsze w terminie	77%
Czasami po terminie	18%
Często po terminie	5%
Zawsze po terminie	0%
Ogółem	100%

Występuje problem dosyłania kolejnych wersji dokumentów już po wysłaniu, co prawda terminowym, w ich pierwotnym kształcie, np. w województwie mazowieckim:

siedem dni przed komitetem powinniśmy dostać program, materiały - w trybie wyjątkowym jakieś rzeczy a tryb jest stale taki, że do dnia przed komitetem, a czasami nawet w dniu komitetu dosyłane są kolejne materiały lub są dosyłane kolejne wersje uchwał lub informacji.

Do podobnego problemu przyznaje się przedstawiciel innej instytucji zarządzającej:

Staramy się dotrzymywać terminów. Czasami jest tak, że jakiś dokument, który nie jest jeszcze gotowy w regulaminowym czasie dosyłamy nieco później wychodząc z założenia, że lepiej wysłać od razu poprawną wersję, niż dosyłać autokorekty¹⁶⁸.

Opóźnienia nie muszą wynikać z pracy sekretariatów – dokumenty merytoryczne przygotowują różne komórki instytucjach zarządzających, a także pośredniczących.

Badanych zapytano o wyprzedzenie z jakim powinni otrzymywać materiały; „Na ile dni przed posiedzeniem Komitetu Monitorującego Pana/i zdaniem sekretariat powinien przysyłać materiały, aby członkowie mieli dość czasu na przygotowanie się?”. Wskazywano na wyprzedzenie średnio 11 dni i czas taki, a nawet krótszy, odpowiadał ponad połowie badanych. Dla więcej niż $\frac{3}{4}$ badanych wystarczające do przygotowania się byłoby 14 dni, a tylko $\frac{1}{4}$ respondentów zdołałaby odpowiednio zapoznać się z materiałami w mniej niż 7 dni. Choć można spotkać się z bardzo krańcowymi opiniami, jak wskazanie na tylko 1 dzień wyprzedzenia czy nawet na 30 dni wyprzedzenia, ogólnie wskazywany czas nie różni się znacząco wśród badanych. Nie można powiedzieć czy wskazywany potrzebny czas na przygotowanie się jest uzależniony od prowadzenia konsultacji w celu wyłonienia opinii czy też nie. Średnio najdłuższy czas na konsultacje postulują przedstawiciele Kościoła (16 dni), zaś najkrótszy Instytucja Audytowa (7 dni).

¹⁶⁸ Wywiad 31, IZ

Tabela 63. Na ile dni przed posiedzeniem Komitetu Monitorującego Pana / Pani zdaniem sekretariat powinien przesyłać materiały, aby członkowie mieli dosyć czasu na przygotowanie się? (N=243)

Średnia		10,91
Odchylenie standardowe		4,86
Minimum		1
Maksimum		30
Kwartyle	25	7
	50	10
	75	14

Autorzy badania przeprowadzonego przez OFOP są zdania, że:

7 dni na wysyłanie materiałów to za mało czasu, żeby zapoznać się z dokumentami i ewentualnie je skonsultować. Przy wysłaniu dokumentów sekretariat powinien brać pod uwagę fakt, że partnerzy mogą nie pracować zawodowo przy wdrażaniu FE, a więc przygotowują się do posiedzeń poza godzinami pracy i biorą urlop, żeby być obecnym na posiedzeniu. (...) Czas ten jest potrzebny nie tylko na przeczytanie, ale i na skonsultowanie obszernego zazwyczaj zakresu dokumentów – czyli na wysłanie ich do środowiska, na zwrot informacji (to wymaga kilku dni) oraz na zebranie i przemyślenie uwag. Dopiero w takiej procedurze konsultacyjnej znajdują swój wyraz zasada partnerstwa i partycypacji społecznej¹⁶⁹.

Opinia autorów *Raportu z monitoringu działalności przedstawicieli ...* znajduje swoje potwierdzenie w opiniach samych przedstawicieli. Analiza regulaminów i zapisanych tam terminów wysyłania dokumentów wskazuje, że terminy są odpowiednie i pozwalają członkom na przygotowanie się do posiedzeń. Jednocześnie przedstawiciele prawie jednogłośnie deklarują, że otrzymują je we regulaminowych terminach. Pozwala to uznać, że nie występują problemy z brakiem czasu na zapoznanie z dokumentami i ich ewentualnym skonsultowaniu.

Badanych poproszono o ocenę przejrzystości otrzymywanych materiałów oraz czy są wyczerpujące. Większość badanych pozytywnie ocenia jakość przygotowanych materiałów, ale są to opinie wskazujące na bycie „raczej” zadowolonym, a z mniejszej części na „zdecydowanie zadowolonym”. Łączny odsetek negatywnych opinii nie przekracza 3,7% ogółu odpowiedzi. Czasem zwracano jednak uwagę w wywiadach na problem zbyt dużej objętości dokumentów, które trzeba przeczytać przed posiedzeniem. *Mogłyby przygotowywać wstępne analizy zamiast przysyłać dokumenty źródłowe pod postacią kilkuset stron, których nikt nie jest w stanie przejrzeć¹⁷⁰.*

¹⁶⁹ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...), op. cit., s. 79.

¹⁷⁰ Wywiad 16, organizacja pracodawców

Tabela 64. Czy materiały przedstawiane na posiedzenia KM są przejrzyste i wyczerpujące? (N=338 i N=222)

	przejrzyste	wyczerpujące
zdecydowanie tak	18,0%	20,4%
raczej tak	70,2%	70,6%
raczej nie	2,0%	5,3%
zdecydowanie nie	0,4%	0,8%
Ogółem odpowiedzi nie neutralnych	90,6%	97,1%

Respondenci podobnie oceniali zawartość dokumentów – zdaniem większości z nich dokumenty raczej zawierają wszystkie potrzebne informacje. Z ogólnie lepszymi niż średnie ocenami spotkały się dokumenty RPO dolnośląskiego zaś gorszymi niż średnia dokumenty PO IiŚ. Lepiej niż średnio, pod kątem zawartości merytorycznej, oceniano jeszcze PO KL, zaś gorzej w tym wymiarze wypadło RPO woj. Mazowieckiego.

Wysokie oceny jakości materiałów są zbieżne z faktem, że badani nie podejmują żywej dyskusji np. o sprawozdaniach z realizacji programu. Z drugiej strony warto zauważyć, że pojawiają się pojedyncze wypowiedzi o tym, że sprawozdania nie zawierają wystarczająco szczegółowych informacji lub że komitety w niewystarczającym stopniu zajmują się postępowaniem rzeczowym i osiąganiem celów programów. W takim ujęciu powszechne umiarkowane zadowolenie z jakości materiałów może świadczyć o umiarkowanym zaangażowaniu członków.

7.3. Komunikacja z członkami komitetów monitorujących

Do obowiązków wszystkich sekretariatów należy „koordynacja przygotowania oraz dostarczenie materiałów i projektów dokumentów”. Istotne jest jednak pytanie o komunikację między członkami komitetów monitorujących a instytucją zarządzającą między posiedzeniami, nie tylko przy ich okazji. Sekretariat może zapewniać dobrą komunikację na różne sposoby. Formami zapewniania przez sekretariat dobrej komunikacji między instytucją zarządzającą a komitetem są: zbieranie uwag członków poza posiedzeniami i ich opracowanie, prowadzenie grupy dyskusyjnej lub forum oraz bieżące informowanie o istotnych wydarzeniach w ramach programu (np. poprzez prowadzenie newslettera). Żadna z proponowanych tu form zapewnienia dobrej komunikacji z członkami Komitetów nie została zawarta w regulaminowych obowiązkach Sekretariatów.

Gdy o taką aktywność pytano sekretariaty, pięć spośród nich nie zadeklarowało żadnej podobnej działalności, dwa wskazały, że nie wysyłają informacji do przedstawicieli, ale regularnie umieszczają je na swoich stronach internetowych, a kolejnych sześć wskazało, że rozsyła dodatkowe materiały. Gdy jednak przeanalizowano wskazywane przykłady dokumentów wysyłanych jako dodatkowe, okazuje się, że aż dziewięć nie wysyła dodatkowych materiałów, a cztery rzeczywiście to robią (PO RPW, RPO woj. Lubuskiego, Warmińsko-mazurskiego i Wielkopolskiego). Są to informacje o konkursach, biuletyn, broszury np. nt. badań ewaluacyjnych (KM PO RPW), wyniki badań ewaluacyjnych realizowanych w ramach Programu (KM RPO woj. Lubuskiego), informacje o aktualnym stanie wdrażania Programu oraz zestawienie podpisanych umów o dofinansowanie w ramach RPO Warmia i Mazury na lata 2007-2013 (KM RPO woj. Warmińsko-mazurskiego) oraz informacje o przeprowadzonych naborach projektów (KM RPO woj. Wielkopolskiego). Jak wynika z ankiety, spośród czterech

sekretariatów rzeczywiście wysyłających dodatkowe informacje, tylko sekretariat RPO wielkopolskiego wysłał informacje na prośbę Komitetu, podczas gdy pozostałe trzy traktują to jako element rutynowych działań związanych z obsługą prac komitetu.

Jak wynika z badania przeprowadzonego wśród przedstawicieli (członków, ich zastępców oraz obserwatorów), dodatkowe informacje lub dokumenty – związane z Programem, ale inne niż dokumenty przeznaczone na posiedzenie – otrzymuje 29,8% przedstawicieli. Najwyższy poziom deklaracji o otrzymywaniu materiałów obserwujemy w KM PO RPW (45,5%) oraz KM PO KL (44,2%). Jak zwraca uwagę jeden z respondentów:

Zdecydowanie się sprawdza, jeśli chodzi o informowanie, przysyłanie materiałów wcześniej na posiedzenia, ale niejednokrotnie prosiliśmy o przesłanie jakichś materiałów między posiedzeniami, to już nie¹⁷¹.

Tabela 65. Czy sekretariat Komitetu w Instytucji Zarządzającej przesyła Panu/Pani informacje lub dokumenty związane z Programem, inne niż dokumenty przeznaczone na posiedzenie KM?

	Tak	Nie	
PO IG	42,9%	57,1%	100%
PO IiŚ	28,6%	71,4%	100%
PO KL	44,2%	55,8%	100%
PO PT	18,2%	81,8%	100%
PO RPW	45,5%	54,5%	100%
RPO woj. Dolnośląskiego	26,3%	73,7%	100%
RPO woj. Lubelskiego	10,5%	89,5%	100%
RPO woj. Lubuskiego	25,0%	75,0%	100%
RPO woj. Mazowieckiego	35,3%	64,7%	100%
RPO woj. Pomorskiego	20,0%	80,0%	100%
RPO woj. Śląskiego	9,1%	90,9%	100%
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	20,0%	80,0%	100%
RPO woj. Wielkopolskiego	8,3%	91,7%	100%
Ogółem	29,8%	70,2%	100%

Porównując deklarowane przez sekretariaty wysyłanie dodatkowych materiałów z odpowiedziami udzielonymi przez przedstawicieli właściwych im komitetów monitorujących obserwujemy niezależność między tymi odpowiedziami. Równie często otrzymywanie materiałów deklarują przedstawiciele z komitetów, których sekretariaty wysyłają dodatkowe materiały, co tych, których sekretariaty ich nie wysyłają. Nieistotny jest tu charakter członkostwa badanych, a podobny brak zależności występuje zarówno wśród członków, jak i ich zastępców oraz wśród obserwatorów. Oznacza to de facto, że badani nie wiedzą czy wysyłane im materiały mają charakter ponadstandardowy czy też nie.

¹⁷¹ Wywiad 24, organizacja pracodawców

Tabela 66. Jak często otrzymuje Pan/Pani takie informacje? (N=73)

	Procent ważnych
Raz w miesiącu lub częściej	13,7%
Raz na 2-3 miesiące	58,9%
Raz na 4-6 miesięcy	21,9%
Rzadziej	5,5%
Ogółem	100%

Osoby deklarujące otrzymywanie dodatkowych materiałów, nie będących bezpośrednio związanych z posiedzeniami, zazwyczaj (w 58,9% przypadków) otrzymują je co 2-3 miesiące. Raz na 4-6 miesięcy otrzymuje je 21,9% badanych.

Kolejną formą dbałości o komunikację między instytucją zarządzającą a przedstawicielami w Komitecie Monitorującym jest zbieranie uwag członków poza (nie tylko przed) posiedzeniami oraz ich opracowywanie. Jedynie dwa sekretariaty stwierdziły, że członkowie nie wysyłają uwag przed i między posiedzeniami. Sekretariaty, po otrzymaniu uwag, najczęściej gromadzą uwagi i wpisują je do (ostatecznej wersji) protokołu:

My nie robimy w formie zestawienia - to zawsze jest ujęte w protokole¹⁷². Deklaruje to pięć sekretariatów (PO IG, RPO woj. Dolnośląskiego, Lubelskiego, Lubuskiego i Mazowieckiego), choć jest to czynność obowiązkowa. Zaledwie cztery sekretariaty przygotowują odrębne zestawienie uwag i wysyłają je wcześniej do członków. Postępują tak pracownicy sekretariatów PO IG, RPO woj. Lubelskiego, Pomorskiego i Warmińsko-mazurskiego. W sekretariatach PO KL, RPO woj. Dolnośląskiego i Wielkopolskiego gromadzi się uwagi i prezentuje na posiedzeniach komitetów. Jedynie sekretariat PO IIŚ gromadzi uwagi, a następnie przekazuje je do Instytucji Zarządzającej, by ta przygotowała w ich sprawie swoje stanowisko.

Sekretariaty pytano również o prowadzenie przez nie list dyskusyjnych, forów lub innych narzędzi informatycznych. Sekretariaty KM PO KL oraz PO RPW deklarują, że przedstawiciele w Komitecie uzyskali możliwość korzystania z „Bazy Wiedzy”, ogólnopolskiego forum dla wszystkich przedstawicieli w Komitecie Monitorującym, które ma pozwalać na wymianę wiedzy i opinii między członkami KM. Baza znajduje się pod adresem <https://baza.funduszeuropejskie.gov.pl>, ale dostęp do niej wymaga loginu i hasła, którymi zespół ewaluatorów nie dysponował. Na samej stronie nie znajdują się żadne dodatkowe informacje o inicjatywie. Jak jednak przyznaje pracownik jednego z Sekretariatów posiadających forum *do dnia dzisiejszego nie prowadzono dyskusji przy wykorzystaniu ww. narzędzia¹⁷³.*

W trakcie samych wywiadów żaden z respondentów nie wspominał literalnie „Bazie Wiedzy”. Jeden z respondentów wspominał o klubie dyskusyjnym:

Zamieszczamy tam wszystkie materiały, by nie przysyłać mailem na skrynkę, które czasem nam te materiały zwracają bo to są spore pliki, także mają możliwość dostępu do wszystkich materiałów, które mają być dyskutowane na forum komitetu i które były dyskutowane na

¹⁷² Wywiad 17, IZ

¹⁷³ Ankieta CAWI z sekretariatami Komitetów Monitorujących – PO KL

grupie, a następnie mają możliwość z pomocą forum przedyskutowania pewnych kwestii, zgłoszenia uwag oraz przesłania uwag do nas¹⁷⁴

W KM PO IG również uruchomiono forum dyskusyjne. Choć sekretariat nie uściślił informacji, najprawdopodobniej również chodzi o „Bazę Wiedzy”, a sekretariat KM PO KL docelowo planuje utworzenie narzędzia informatycznego mającego być medium wymiany informacji i opinii.

Zastosowanie nowoczesnych technologii nie ogranicza się tylko do stworzenia forum dyskusyjnego, które – jak wynika z wywiadów – nie działa najlepiej, a wyjątkiem wydaje się być PO IG. Ważny jest również sposób bezpośredniej komunikacji na linii członek KM – IZ. Stosowanie lub nie przez sekretariat KM komunikacji elektronicznej z członkami komitetu ma znaczący wpływ na możliwości współpracy członków z zastępcami, możliwości konsultacji projektów dokumentów w instytucji, którą reprezentuje członek, jak i możliwości konsultacji w reprezentowanym środowisku. Jak zwrócili uwagę autorzy raportu OFOP:

Problemy w przekazywaniu informacji może rodzić fakt wysyłania członkom materiałów w formie drukowanej – przekazanie informacji zastępcy wymaga wówczas wielu zabiegów technicznych – kserowania, skanowania itp. Informacje przesyłane drogą elektroniczną ułatwiają dyskusję, konsultacje, a co za tym idzie – wypracowanie rezultatów^[1].

W przypadku przesyłania projektów dokumentów, które będą omawiane na posiedzeniu komitetu jedynie w formie papierowej, możliwości ich konsultacji są ograniczone.

7.4. Wsparcie kompetencji i aktywności członków przez sekretariaty komitetów

Podstawowe kompetencje członków, zastępców i obserwatorów komitetów monitorujących, których nabór ma charakter konkursowy, mogą być sprawdzane w procesie rekrutacji. Bada się na podstawie CV np. wiedzę na temat funduszy strukturalnych, Programów Operacyjnych i procesu monitorowania, doświadczenie w podobnych ciałach opiniotwórczych. Elementu rekrutacji nie stanowi natomiast sprawdzenie znajomości uprawnień członka KM – taką wiedzę przekazywano członkom po powołaniu komitetów, na pierwszych posiedzeniach.

Kwestię zapotrzebowania na ewentualne szkolenia dla członków proponujemy rozpatrywać w kontekście opinii o tym, kto powinien odpowiadać za przygotowanie merytoryczne członków Komitetu, jako że korzyści z ich przygotowania może odnosić zarówno instytucja zarządzająca, jak i oni sami, zwłaszcza, gdy postrzegają swoją rolę jak rzecznictwo interesów.

Respondenci w większości uważali, że za przygotowanie merytoryczne członków komitetu, w tym poprzez zapewnienie szkoleń, powinna odpowiadać instytucja zarządzająca. Tego zdania jest aż 73,9% badanych. Mniej niż 1/5 twierdzi, iż odpowiedzialność za to ponoszą instytucje delegujące członka. Z małą akceptacją spotyka się sformułowanie, że to sami delegowani powinni zadbać o poszerzenie swoich kompetencji.

¹⁷⁴ Wywiad 31, IZ

[1] Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: *Raport z monitoringu działalności przedstawicieli organizacji pozarządowych w Komitetach Monitorujących w okresie programowania 2007-2013*, OFOP, Warszawa 2008

Tabela 67. Kto Pana / Pani zdaniem powinien zapewnić odpowiednie przygotowanie merytoryczne członków Komitetu, w tym poprzez szkolenia? (N=245)

	Procent ważnych
Institucja Zarządzająca Programem	76%
Institucja delegująca członka do pracy w Komitecie	16%
Sami członkowie	5%
Nie mam zdania	2%
Ogółem	100%

Najczęściej odpowiedzialność za przygotowanie członka składali na instytucję zarządzającą przedstawiciele samorządu terytorialnego (z wyłączeniem IZ i IP), aż 87,2% wybrało tę odpowiedź. Prawie równie często z podobną opinią zgadzają się partnerzy społeczno-gospodarczy (84,0%). Odmienne zdanie mają badani reprezentujący IZ i IP oraz instytucje państwowe i UE (w tym programów komplementarnych). W tej grupie osób, odpowiedzialność za szkolenia składa na barki IZ jedynie 51,2% badanych, zaś 34,1% obciąża tym obowiązkiem instytucje delegujące członka do pracy w Komitecie. Łatwo więc zauważyć, że oczekiwania samorządów i partnerów co do szkoleń ze strony IZ są większe, niż gotowość instytucji systemu realizacji do ich zapewniania.

Tabela 68. Kto Pana/Pani zdaniem powinien zapewnić odpowiednie przygotowanie merytoryczne członków Komitetu, w tym poprzez szkolenia?

	Institucja Zarządzająca Programem	Institucja delegująca członka do pracy w Komitecie	Sami członkowie	Nie mam zdania	Ogółem
IZ i IP	51,2%	34,1%	14,6%	0,0%	100,0%
Inne instytucje państwowe i UE	75,0%	19,7%	1,3%	3,9%	100,0%
Samorząd terytorialny poza IZ i IP	87,2%	10,6%	0,0%	2,1%	100,0%
Partnerzy społeczno-gospodarczy i inni	84,0%	7,4%	6,2%	2,5%	100,0%
Ogółem	76,3%	16,3%	4,9%	2,4%	100,0%

W większości komitetów monitorujących nie prowadzono badań mających na celu rozpoznanie potrzeb szkoleniowych. Jedynie w KM PO IG, PO KL, PO PT, RPO woj. Dolnośląskiego są prowadzone ankiety dotyczące tego zagadnienia (w PO KL planowane na 2. połowę 2010). Ponadto problem potrzeb szkoleniowych jest czasem poruszany na posiedzeniach KM. Z deklaracji badanych przedstawicieli wynika, że 32,0% spośród nich było pytanych o potrzeby szkoleniowe, a 68,0% nie. W przypadku PO KL, PO PT oraz RPO woj. Dolnośląskiego badani rzeczywiście częściej wskazywali, że IZ pytał się ich o potrzeby szkoleniowe.

Niezależnie od braku odpowiednich badań, szkolenia są w większości KM prowadzone. Jedynie w PO IiŚ oraz RPO woj. Lubelskiego, Mazowieckiego i Wielkopolskiego w latach 2007-2009 nie przeprowadzono żadnych szkoleń (brak danych dla RPO woj. śląskiego).

Na szkoleniach były poruszane następujące tematy:

- Zadania i rola Komitetu Monitorującego – w 5 Komitetach.
- Ewaluacja – w 4 Komitetach,
- System wdrażania NSRO / funduszy strukturalnych – w 3 Komitetach,
- Programowanie funduszy strukturalnych – w 2 Komitetach,
- Kapitał społeczny – w 1 Komitecie,
- Kontrola – w 1 Komitecie,
- Ocena oddziaływania na środowisko – w 1 Komitecie,
- Pomoc publiczna – w 1 Komitecie,
- Równość szans kobiet i mężczyzn – w 1 Komitecie,
- System wdrażania Programu Operacyjnego – w 1 Komitetach,
- Wskaźniki – w 1 Komitecie.

Badani przedstawiciele komitetów w znacznej mierze potwierdzili uczestnictwo w szkoleniach o podobnej tematyce.

Tabela 69. Czego dotyczyły przeprowadzone szkolenia? (N=55)

	Procent obserwacji
Zadania i rola Komitetu Monitorującego	43,6%
Ewaluacja	43,6%
Pomoc publiczna	32,7%
System wdrażania Programu Operacyjnego	23,6%
Program Operacyjny, jego Priorytety i Działania	21,8%
Równość szans kobiet i mężczyzn	12,7%
Kontrola	10,9%
Wskaźniki	10,9%
System wdrażania funduszy strukturalnych / NSRO	9,1%
Zasady realizacji projektów w ramach Programu	7,3%
Ocena oddziaływania na środowisko	7,3%
Zrównoważony rozwój lub ochrona środowiska	7,3%
Kapitał społeczny	5,5%

Według sekretariatów KM szkolenia nie cieszą się zainteresowaniem wszystkich członków, zastępców i obserwatorów. Deklarowana przez nie frekwencja wynosi ok. 70%. Na jeszcze niższą frekwencję wskazują odpowiedzi członków, zastępców i obserwatorów na pytania ankietowe. Wynosi ona 26,1% ogółu osób zaangażowanych w prace komitetów i 48,6%

członków komitetów. Należy podejrzewać, że rozbieżność ta wynika z faktu różnego rozumienia pojęcia szkolenie. O ile dla sekretariatu szkoleniem może być informacja udzielona na początku posiedzenia Komitetu, o tyle delegowani mogą za szkolenie uważać jedynie specjalnie zwołane spotkania czy wyjazdy poświęcone jedynie szkoleniu.

Poza szkoleniami stosowane są również inne metody zwiększające potencjał członków i efektywność pracy komitetów, przy czym są to działania zróżnicowane, zależnie od inicjatywy IZ. Np. w KM PO RPW organizowane są wizyty w miejscach realizacji projektów PO RPW, co pozwala zapoznać się z rzeczywistym efektem wdrażania programu. Z kolei w RPO woj. Lubuskiego w 2008 roku odbyła się konferencja, podczas której omawiano zagadnienia związane z programowaniem na lata 2007-2013. Z kolei podczas posiedzeń KM PO KL odbywają się prezentacje dotyczące problematyki obszarów interwencji, np. prezentacje raportów OECD.

Wsparciem potencjału reprezentantów trzeciego sektora w komitetach monitorujących zajmowała się także Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych w ramach programu europejskiego. OFOP wydaje m. in. serię poradników pod wspólnym tytułem *Jak się poruszać w systemie wdrażania Funduszy Europejskich 2007 – 2015? Odpowiedzi dla członków Komitetów Monitorujących*, prowadziła także szkolenia dla reprezentujących organizacje pozarządowe członków KM RPO i podkomitetów monitorujących PO KL, wspierała działania grupy roboczej „Społeczne Pomorze” oraz konsultacje pomiędzy organizacją reprezentowaną w KM RPO a innymi organizacjami pozarządowymi w województwach łódzkim i śląskim.

7.5. Koszty działania komitetów monitorujących

Koszty organizacyjne obsługi komitetów monitorujących obejmują wynajem sal na posiedzenia wraz z cateringiem, przygotowanie materiałów, tłumaczeń, ekspertyz, szkolenia, ogłoszenia w prasie i inne. Koszty te w latach 2007-2009 w krajowych KM kształtują się na poziomie ok. 223 tys. zł na program. Natomiast w KM RPO są aż sześciokrotnie niższe i wynoszą średnio 34 tys. zł. Warto zauważyć, że koszty te były znacznie wyższe w roku 2008 w porównaniu do lat 2007 i 2009.

Tabela 70. Przybliżone średnie koszty organizacyjne Komitetów

Rok	Przybliżone średnie koszty organizacyjne w tys. zł	
	Średnia dla krajowych PO	Średnia dla RPO
2007	22	9
2008	109	16
2009	92	9
Razem	223	34

Drugą kategorią kosztów obsługi KM są koszty osobowe związane z działalnością sekretariatów. Liczba etatów w każdym sekretariacie waha się od 1 do 3 osób, z których każda poświęca (wg deklaracji sekretariatów) średnio ok. 50-60% czasu na działania związane z obsługą komitetów. W związku z brakiem porównywalności informacji uzyskanych od poszczególnych sekretariatów oraz kwestią tajności wynagrodzeń, koszty osobowe zostały oszacowane na dwa sposoby. Na podstawie danych z sekretariatów KM średnie koszty osobowe obsługi pojedynczego komitetu na przestrzeni lat 2007-2009 wyniosły łącznie ok. 79 000zł. Natomiast na podstawie liczby etatów w sekretariatach i średniego wynagrodzenia w badanych latach, koszty obsługi

oszacowano na prawie 85 000 zł. Jak widać, otrzymane wyniki nie różnią się od siebie w sposób znaczący i nie są wysokie.

Członkowie komitetów monitorujących pracują społecznie, w żadnym Programie Operacyjnym nie otrzymują diet ze środków programu. Zwolennikami nieodpłatnej formy pracy jest prawie połowa badanych (44,0%). Za płacaniem przedstawicielom, którzy nie są pracownikami delegującej ich organizacji opowiada się 22,0% a za wprowadzeniem pensji dla wszystkich opowiada się 18,0% ankietowanych. Gdy ankietowani już dopuszczają odpłatność pracy w Komitecie, prawie jednogłośnie uważają, że koszt pensji powinien zostać pokryty z funduszy programu (94,8%) a jedynie nieliczni uważają, że powinna być to organizacja delegująca (5,2%).

Z jednej strony może wynagrodzenie podniosłoby zaangażowanie członków. Z drugiej strony - charakter społeczny ma też swoje wartości - jest trochę inna motywacja osób, które uczestniczą - poza IP, które mają obowiązek kogoś oddelegować - ale poza tą grupą wydaje mi się, że jest inna motywacja osób, które kandydują do pracy w Komitecie monitorującym i myślę, że ona jest lepsza niż wtedy, kiedy by były za to wynagradzane¹⁷⁵

Tabela 71. Obecnie członkowie Komitetu monitorującego pracują społecznie. Czy Pana / Pani zdaniem członkowie Komitetu Monitorującego powinni otrzymywać dietę lub wynagrodzenie za udział w posiedzeniach? (N=245)

	Procent ważnych
Tak – wszyscy	18%
Tak, ale tylko ci, którzy nie są zatrudnieni w organizacji (instytucji, delegującej ich do pracy w KM)	22%
Nie	44%
Nie mam zdania	16%
Ogółem	100%

Członkowie najczęściej nie muszą ponosić kosztów związanych z udziałem w posiedzeniach komitetów monitorujących. We wszystkich programach krajowych i większości badanych programów regionalnych, członkom są zwracane koszty dojazdu na miejsce posiedzenia. W przypadku KM PO IG, koszty są zwracane również zastępcom i obserwatorom, a w KM PO IiŚ zastępcom. W KM RPO woj. Lubuskiego i Mazowieckiego zastępca dostaje refundację tylko wtedy, gdy członek jest nieobecny. Natomiast w KM RPO woj. Dolnośląskiego, Lubelskiego i Pomorskiego koszty podróży ponosi instytucja delegująca.

W większości KM zwracane są również koszty zakwaterowania, ale podobnie jak w przypadku kosztów podróży, nie dotyczy to KM RPO woj. Dolnośląskiego, Lubelskiego i Pomorskiego. Zasady te mogą poważnie ograniczać udział w pracach komitetów partnerów społecznych o mniejszym potencjale finansowym oraz wszystkich osób mieszkających w małych miejscowościach oddalonych od miejsca obrad. O tym, że jest to realny problem świadczą wyniki badania OFOP:

¹⁷⁵ Wywiad 2, NGO

Zdarzało się [...], że z powodu trudnej sytuacji finansowej organizacji członek komitetu musiał podróże opłacać z własnych środków¹⁷⁶.

W praktyce możliwości refundacji dojazdu dotyczą tylko komunikacji publicznej – ze względu na niewykonalną procedurę, nie można otrzymać nawet równowartości biletu kolejowego w przypadku podróży samochodem.

nie zawsze mam możliwość przyjazdu pociągiem, przyjeżdżam samochodem, nie mogę już w tym momencie już samochodu rozliczyć (...) z uwagi na obecne przepisy nie mogę nawet uzyskać zwrotu kosztów do wysokości kosztów przejazdu pociągiem, bo do tego potrzebuję bilety. (...) nie powinno się stwarzać dodatkowych ograniczeń, które utrudniają udział (...) To czasami mylne pojęcie racjonalizacji kosztów¹⁷⁷.

Niejednolitość zasad pozwala przypuszczać, że decyzja o refundacji kosztów nie ma jasnych przesłanek:

W niektórych województwach ta sama instytucja zwracała koszty uczestnictwa w PKM PO KL, ale nie w KM RPO. Zdawałoby się, że w jednej instytucji powinny obowiązywać te same zasady rozliczeń. W kilku Instytucjach Zarządzających (lub Instytucjach Pośredniczących) stosowana jest ogólna polityka niezwracania kosztów dojazdu na żadne spotkania, a więc i na posiedzenia KM¹⁷⁸.

Wprowadzenie powszechnej refundacji kosztów dojazdu i zakwaterowania mogłoby mieć wpływ na frekwencję członków, bardziej reprezentatywny skład na posiedzeniach, a być może także na motywację członków, chociaż trudno oszacować skalę tego wpływu i jego przełożenie na efektywność prac KM. Nawet, jeżeli większość członków może dojechać na własny koszt, to brak refundacji dyskryminuje tych, którym trudniej jest ponieść koszty.

Większość badanych może liczyć na pomoc instytucji macierzystej, choć w różnym stopniu w zależności od formy pomocy. Pytanie zadano wszystkim nie-pracownikom Instytucji Zarządzającej, gdyż ta z założenia musi umożliwiać podobne działania. Przedstawiciele w KM deklarują uzyskiwanie dużej pomocy ze strony instytucji delegującej. W zdecydowanej większości przypadków (91,6%) mogą korzystać z biura instytucji delegującej. Mają również możliwość przeprowadzenia konsultacji merytorycznych zagadnień omawianych na KM (84,7), a instytucja delegująca często (68,9%) umożliwia skorzystanie z sali, na potrzeby spotkań z innymi przedstawicielami w KM.

Tabela 72. Czy instytucja, która Panią/a deleguje umożliwia Pani / u...?

	Procent obserwacji
konsultacje merytoryczne zagadnień omawianych na KM ze współpracownikami (członkami organizacji)	84,7%
korzystanie z biura (telefonu, xero itp.) na potrzeby Pani/Pana pracy w KM	91,6%

¹⁷⁶ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...), op. cit., s. 79.

¹⁷⁷ Wywiad 23, JST

¹⁷⁸ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...), op. cit., s. 79.

skorzystanie z sali, w przypadku gdyby chciał / a Pan / Pani zorganizować spotkanie związane z pracą w KM	68,0%
N	203

Omówiony powyżej pomysł wprowadzenia ewentualnych diet miałby rozwiązać inny problem, nie tylko pokrycia kosztów, ale wynagrodzenia za wykonywaną pracę. Jak jednak wskazują wyniki badania, czas poświęcony na udział w posiedzeniach, ale i przygotowywanie się do nich nie jest bardzo duży, choć w przypadku członków większy niż w innych grupach.

Tabela 73. Ile czasu poświęca Pan / Pani zazwyczaj na przygotowanie się do posiedzenia KM, w tym: zapoznanie się z materiałami i konsultacje z innymi osobami? Proszę wpisać liczbę dni – członkowie

N	103	
Średnia	2,63	
Minimum	1	
Maksimum	30	
Kwartyle	25	1
	50	2
	75	3

Średnio członkowie przygotowują się do posiedzeń komitetu przez niecałe 3 dni, ale średnią tę bardzo zawyża nieliczna grupa osób poświęcających na to bardzo dużo swojego czasu (nawet 30 dni). Ponad $\frac{3}{4}$ badanych potrzebuje na to 3 dni lub mniej. Jak wynika z analizy ilościowej istnieją zależności między liczbą dni poświęconą na przygotowanie się do posiedzeń, a różnymi formami konsultowania ze środowiskiem. Więcej czasu na przygotowanie się potrzebują osoby konsultujące swoją opinię z członkami własnej organizacji oraz z członkami innych organizacji.

Tabela 74. Czy przygotowuje się Pan / Pani do posiedzenia KM w godzinach pracy – członkowie (N=107)

			ogółem
W godzinach pracy			67,9%
Po godzinach pracy			32,1%
Ogółem			100%

Dużo ponad połowa badanych (67,9%) członków przygotowuje się do posiedzeń w godzinach pracy, a zatem i tak otrzymują wynagrodzenie za swoją pracę. Co zastanawiające, osoby przygotowujące się do posiedzeń komitetów w godzinach pracy równie często opowiadają się za wynagradzaniem pracy członków w KM, co osoby przygotowujące się do posiedzeń w swoim czasie wolnym.

Tabela 75. Czy przygotowuje się Pan / Pani do posiedzenia KM w godzinach pracy

	Po godzinach pracy	W godzinach pracy	Ogółem
Tak – wszyscy	13,5%	16,3%	15,5%
Tak, ale tylko ci, którzy nie są zatrudnieni w organizacji / instytucji delegującej ich do KM	23,1%	20,7%	21,4%
Nie	55,8%	43,7%	47,1%
Nie mam zdania	7,7%	19,3%	16,0%
Ogółem	100%	100%	100%

Jeszcze odrębnym typem kosztów, są koszty, które ponosi całość system realizacji programu, a wiążą się one z opóźnieniem, wydłużeniem prac w sytuacji, gdy dana decyzja ma być podejmowana przez komitet monitorujący. Problem ten jest dostrzegany przez respondentów, ale w większości nie uważają go za poważny. Tylko jednoznacznie jeden przedstawiciel instytucji zarządzającej uznał, że:

Koszty są zdecydowanie wyższe i chyba zaczynają przekraczać w przypadku naszego komitetu wartość dodaną¹⁷⁹

Przeważają opinie wskazujące na docenienie wartości dodanej wnoszonej przez Komitety, dla której warto ponieść koszty:

Jest to na pewno czasochłonne i to budzi pewne niezadowolenie; natomiast to akurat powoduje, że poprawia się jakość, ale zgadzam się, że to jest czas - i kosztochłonne¹⁸⁰

Koszty nie są za duże, a efekty są zgodne z tym, co jest ich zadaniem. Realizują zadania poprawnie. Czasami z pewną wartością dodaną w niektórych rzeczach - jak choćby w kryteriach. Nie uważam, by Komitet Monitorujący był zbyt drogi i nieefektywny. Przy tej ilości spotkań, przy tej grupie osób i tym składzie jest to maksimum - koszty do zysków się równoważą¹⁸¹

7.6. Dostęp do informacji o komitetach

7.6.1. Strony internetowe komitetów

W pracach komitetu monitorującego bardzo ważna jest dostępność informacji dotycząca ich działań. Jawność wszystkich uchwał, możliwość zapoznania się z tematyką posiedzeń dla osób nie związanych bezpośrednio z komitetem pozwala na sprawniejszą i lepszą współpracę różnych instytucji z komitetami monitorującymi oraz rzeczywiste uspołecznienie procesu realizacji programu.

Z tego powodu jednym z pytań badawczych tej ewaluacji zostało pytanie: „Czy system informowania o pracach komitetów monitorujących jest transparentny?”. Chcąc uszczegółwić ten problem należy zaznaczyć, że naszym celem było sprawdzenie czy instytucje zarządzające programami operacyjnymi udostępniają:

¹⁷⁹ Wywiad 3, IZ

¹⁸⁰ Wywiad 32, IZ

¹⁸¹ Wywiad 8, IZ

- protokoły,
- uchwały,
- regulamin,
- listę członków,
- i inne materiały związane z posiedzeniami komitetów.

Wedle regulaminów sekretariaty RPO woj. Dolnośląskiego, Lubelskiego, Mazowieckiego, Pomorskiego, Śląskiego oraz Wielkopolskiego są odpowiedzialne za informowanie o decyzjach podejmowanych przez Komitet i udostępnianie dokumentów. W RPO woj. Lubelskiego i Warmińsko-mazurskiego oraz wszystkich krajowych PO nie uszczegóławia się podmiotu odpowiedzialnego za udzielanie informacji o komitecie i jego pracy.

Z uwagi na zasady pracy komitetów, szczegółowe informacje o przebiegu posiedzeń i podjętych ustaleniach są dostępne z nawet półrocznym opóźnieniem. Wynika to stąd, że protokoły z posiedzeń KM wraz z uchwałami są zatwierdzane na kolejnym posiedzeniu komitetu. Nie są one zatwierdzane obiegowo, a komitety spotykają się średnio co pół roku. Dopiero po zatwierdzeniu protokół może być zamieszczony na stronie internetowej IZ¹⁸².

Zgodnie z Wytycznymi, pełna lista wszystkich członków komitetu monitorującego (oraz ich stałych zastępców) powinna być podawana do publicznej wiadomości na stronach internetowych MRR.

Analizą objęto stronę <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl> oraz strony instytucji zarządzających programami regionalnymi. Na stronie: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/> można znaleźć w poszczególnych zakładkach informacje jakie zamieszczają komitety monitorujące programów krajowych odnośnie swojej pracy. Na tej stronie brakuje jednak informacji o komitetach monitorujących programy regionalne - informacje te znajdują się na stronach instytucji zarządzających, do których podano odnośniki (linki).

Instytucje zarządzające wszystkimi badanymi programami regionalnymi zamieszczają komplet dokumentacji związanej z komitetami monitorującymi na swoich stronach internetowych, ponadto dwie z nich – (Dolnośląski i Mazowiecki RPO) zamieszczają też inne materiały.

Spośród programów krajowych, tylko o komitecie monitorującym program Rozwój Polski Wschodniej można uzyskać pełne informacje ze strony internetowej. Pod względem zawartości informacji wysoko można też ocenić Program Operacyjny Kapitał Ludzki i Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, przy czym PO RPW i PO KL wyróżnia też przejrzystość organizacji strony. Braki występują w programach Innowacyjna Gospodarka i Pomoc Techniczna.

¹⁸² Por. Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...), op. cit. s. 32.

Tabela 76. Dostępność dokumentów dotyczących KM na stronach internetowych IZ

Program	regulaminy	skład	protokoły	uchwały	inne
PO IG	-	√*	√	-	√
PO IIŚ	√	√	√ bez 1	√	√
PO KL	√	-	√	√	√
PO PT	-	√	-	-	√
PO RPW	√	√	√	√	√
RPO woj. Dolnośląskiego	√	√	√	√	√
RPO woj. Lubelskiego	√	√	√	√	-
RPO woj. Lubuskiego	√	√	√	√	-
RPO woj. Mazowieckiego	√	√	√	√	√
RPO woj. Pomorskiego	√	√	√	√	-
RPO woj. Śląskiego	√	√	√	√	-
RPO woj. Warmińsko-mazurskiego	√	√	√	√	-
RPO woj. Wielkopolskiego	√	√	√	√	-

* wskazanie instytucji, nie osób

Ogólnie rzecz biorąc, informacje o komitetach monitorujących większość programów krajowych są dostępne. Natomiast sposób dotarcia do nich jest utrudniony ze względu na logikę strony internetowej <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>. Informacje o komitetach monitorujących programy krajowe są zorganizowane w podobny sposób. Wszystkie są dostępne poprzez ww. stronę internetową. Należy wybrać program i odnaleźć dział „Komitet Monitorujący”. Dość istotnym mankamentem w układzie strony <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/> jest fakt iż samo dotarcie do zakładki 'Komitetów Monitorujących' jest mało intuicyjne. Początkowo trzeba wybrać program, potem znaleźć zakładkę 'instytucje realizujące program'. Po kliknięciu w ten odnośnik pojawia się strona z czterema zakładkami, w tym „Instytucje realizujące program” i „Kompetencje instytucji”. Wbrew intuicji, informacje o KM znajdują się w zakładce „Kompetencje instytucji”. Po kliknięciu w nią pojawia się lista instytucji, wśród nich Komitet Monitorujący. Dopiero kliknięcie w „Komitet Monitorujący” odsyła do jego podstrony. Natomiast gdy już się znajdzie pożądaný dział, szukanie informacji staje się łatwe.

Na górze podstrony dotyczącej danego komitetu są zamieszczone podstawowe informacje i dokumenty związane z komitetem. Niżej znajduje się zakładka z krótkimi relacjami z kolejnych posiedzeń komitetów monitorujących. Każde posiedzenie jest krótko opisane na podstronie głównej, w sposób charakterystyczny dla wpisywania „aktualności”, a pod opisem znajduje się odnośnik do zakładki ze szczegółowym opisem posiedzenia. W części programów pod opisami rozszerzonymi znajdują się materiały z posiedzeń, w tym protokoły i uchwały. Zarówno informacje ogólne, jak i o poszczególnych posiedzeniach, są dość łatwo dostępne. W omawianym portalu przyjęto rozwiązanie, polegające na prezentacji wszystkich dokumentów związanych z danym posiedzeniem pod opisem posiedzenia. Zaletą tego rozwiązania jest łatwy dostęp do dokumentów dla użytkownika, który zapoznawszy się z opisem danego posiedzenia jest zainteresowany bardziej szczegółowymi informacjami. Zarazem to rozwiązanie jest mniej wygodne dla użytkowników, którzy szukają wszystkich dokumentów danego typu (np. kolejnych sprawozdań, wszystkich informacji o stanie wdrażania itp.).

PO KL

W pierwszej kolejności zamieszczony jest regulamin KM, informacje o grupach roboczych, zasady powoływania KM oraz podkomitetu, profil kandydata na członka KM, formularz zgłoszeniowy dla organizacji pozarządowych oraz załączniki ze wszystkimi protokołami z posiedzeń.

Pod informacjami o poszczególnych posiedzeniach zamieszczono uchwały z załącznikami oraz inne materiały, takie jak zmiany w kryteriach wyboru projektów czy raporty ewaluacyjne. Różnego rodzaju materiały dodatkowe są jednak zamieszcza w sposób niesystematyczny, np. zamieszczono informacje miesięczną z realizacji PO KL, ale nie pod notatkami ze wszystkich posiedzeń.

Jedynym mankamentem jest trudność w znalezieniu obecnego składu komitetu. Zamieszczona jest tylko lista pre-komitetu.

PO IG

Materiały z posiedzeń KM PO IG są najslabiej dostępne na wyżej wymienionej stronie internetowej. W pierwszej odsłonie zakładki 'Komitet Monitorujący' pojawia się dość dokładny opis powołania KM PO IG oraz spis przedstawicieli komitetu, jednak co istotne, nie jest to imienna lista. Pod spodem znajduje się zarządzenie ministra określające szczegółowe zadania Komitetu, jednak nie ma tam regulaminu. Inaczej niż w przypadku pozostałych programów krajowych, protokoły z posiedzeń znajdują się na odrębnej podstronie pt „Agendy spotkań i protokoły z posiedzeń Komitetu Monitorującego”. Brak jest załączonych uchwał. W opisach niektórych posiedzeń znajdują się pojedyncze materiały lub odnośniki do innego źródła. Jednak jest to niewygodne dla osoby szukającej informacji. Reasumując, dostępność materiałów dla PO IG jest niewielka.

PO IiŚ

KM PO IiŚ również można zaliczyć do stron o dość prostym dostępie do dokumentów. Na początku widnieją dane teleadresowe do sekretariatu KM PO IiŚ, czego nie ma w żadnym innym komitecie. W dalszej części udostępniono bardzo dużo różnych dokumentów (jak np. zarządzenie w sprawie powołania komitetu, regulamin, lista członków, zasady refundacji kosztów, oświadczenie o poniesieniu wydatków przez członków KM oraz zarządzenie o powołaniu pre-komitetu). Pod opisami poszczególnych posiedzeń bardzo przejrzysto zamieszczone są wszystkie uchwały wraz z załącznikami i ewentualnymi wyjaśnieniami. Natomiast protokoły są dużo mniej widoczne, a części z nich brakuje.

PO RPW

Dostęp do wszelkich materiałów o Komitecie Monitorującym PO RPW jest łatwy, a ich układ klarowny. Na początku dostępne jest zarządzenie w sprawie powołania komitetu oraz opis jego zadań. Niżej zamieszczono regulamin, listę członków i uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu. W zakładkach dotyczących posiedzeń są przejrzysto zamieszczone wszystkie uchwały, protokoły, oraz materiały i prezentacje z posiedzeń, a także, co wyjątkowe, listy obecności członków i obserwatorów.

PO PT

Dostępność materiałów KM PO PT jest mała. Na podstronie KM udostępniono tylko skład, brakuje opisu kompetencji KM i regulaminu. W poszczególnych zakładkach odnoszących się do posiedzeń zamieszczono tylko pojedyncze dokumenty, m. in. sprawozdanie roczne z realizacji PO PT.

W celu oceny transparentności informacji o komitetach monitorujących **regionalnych** programów operacyjnych przeanalizowano strony internetowe tych programów.

Dolnośląski RPO

Na stronie RPO woj. Dolnośląskiego istnieje zakładka 'Komitet Monitorujący' w której informacje podzielono na kategorie. Łatwo jest znaleźć regulamin, opisy wszystkich posiedzeń i związane z nimi uchwały z lat 2007-2010. Dostępne są również wszystkie zmiany w składzie osobowym. Utworzono także „archiwum” KM, gdzie zamieszczono główne dokumenty wraz z informacją o pre-komitetach. Jedynie protokoły trudno odszukać, gdyż umieszczone są jako załączniki bez jasnego tytułu.

RPO Warmia i Mazury

Strona internetowa RPO WiM zasługuje na wyróżnienie ze względu na wygodne menu, podzielone na podkategorie tematyczne widoczne bez konieczności kliknięcia, takie jak: skład, posiedzenia, protokoły, uchwały. Zamieszczono wszystkie dokumenty dotyczące Komitetów Monitorujących.

Śląski RPO

Dostęp do informacji i dokumentów związanych z komitetami jest łatwy, a ich układ przejrzysty. Zamieszczona w widocznym miejscu zakładka 'Komitet Monitorujący' zapewnia szybki dostęp do potrzebnych informacji, podzielonych na kategorie tematyczne. Wszystkie materiały i dokumenty są udostępniane.

Lubelski RPO

Na stronie internetowej zamieszczono informacje o pracach Komitetu Monitorującego i liczne związane z nimi dokumenty, w tym załączniki do protokołów. Menu strony jest jednak wielostopniowe i nieintuicyjne, co utrudnia odnalezienie poszukiwanych informacji. Należy jednak zaznaczyć, że opinie użytkowników mogą się różnić. Przedstawiciel lubelskiej IZ RPO podkreśla że:

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ogłaszało konkurs na stronę internetową spośród instytucji, które uczestniczą w systemie realizacji narodowych strategicznych ram odniesienia. Tych instytucji jest około 120 czy 130. Dwa razy wygraliśmy ten konkurs - nasza strona została uznana za najlepszą w Polsce.

Lubuski i Pomorski RPO

Podobnie jak w powyżej omówionych RPO, wszystkie dokumenty zostały zamieszczone i są łatwo dostępne, natomiast menu i informacje są mniej szczegółowe, np. zamieszczono protokoły z posiedzeń, ale bez krótkiego opisu posiedzenia.

Wielkopolski RPO

Na stronie Wielkopolskiego RPO, dostęp do ogólnej strony komitetu monitorującego jest nieintuicyjny. Z głównego menu można przejść bezpośrednio do podstrony z uchwałami KM, ale

nie do nadrzędnej wobec niej podstrony zawierającej wszystkie informacje o Komitecie. Znalezienie tej ostatniej wymaga przejścia drogi przez inne podstrony.

Mazowiecki RPO

Informacje o programie i odnośniki do informacji o Komitecie monitorującym zamieszczone są na stronie Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych – podstronie RPO. Jednak ze względu na strukturę wdrażania RPO i fakt, że Sekretariat KM umieszczono w biurze Marszałka, podstrona Komitetu Monitorującego znajduje się na stronie urzędu marszałkowskiego, do której odsyła łącznie. Łatwo dostępny jest tylko skład KM. Na stronie zamieszczono, podobnie jak w przypadku pozostałych RPO, regulamin, protokoły z posiedzeń, uchwały. Są one jednak dostępne tylko w zakładkach pod opisami kolejnych posiedzeń.

Reasumując, dostępne są obszerne informacje o pracach Komitetów Monitorujących programy regionalne, widać dbałość o zamieszczanie aktualnych materiałów, chociaż ich odnalezienie bywa pracochłonne. Podobny jest poziom dostępności informacji o komitetach monitorujących większość programów krajowych, natomiast odbiegają od tego poziomu podstrony komitetów monitorujących PO IG i PO PT.

7.6.2. Wymóg tajności dokumentów roboczych

Możliwość reprezentacji swoich środowisk przez członków jest ograniczona przez wymóg tajności dokumentów roboczych. Bardzo krytycznie odnoszą się do wymogu tajności autorzy raportu OFOP:

Klauzula tajności – wprowadzona jako zasada w niektórych komitetach, utrudniająca pracę członkom komitetu, którzy z założenia powinni mieć możliwość konsultacji projektów dokumentów ze środowiskiem, które reprezentują. Członek komitetu jest reprezentantem środowiska, co oznacza, że ma kontakt z tymi, których reprezentuje, ma mandat, wsparcie i może zasięgać ich opinii. Aby ją poznać, musi przedstawić dokumenty w wersji roboczej, zebrać uwagi. Obawy leżące u podstaw utajniania dokumentów są bezpodstawne, a skonsultowanie dokumentów na etapie roboczym zapewnia ich wysoką jakość oraz zabezpiecza przed późniejszymi protestami i niezrozumieniem. Ważny jest zarówno fakt konsultacji, jak i ich jakość¹⁸³.

Żadnych ograniczeń co do konsultacji dokumentów nie wprowadzono w Komitetach PO IG, PO PT, PO RPW, PO KL oraz RPO woj. Pomorskiego oraz Dolnośląskiego. W pozostałych (siedmiu) regulaminach pojawia się wymóg tajności dokumentów roboczych. Najbardziej restrykcyjne ograniczenia wprowadził Komitet RPO woj. Śląskiego („Członkowie i ich zastępcy są zobowiązani do zachowania poufności do czasu podjęcia przez Komitet decyzji w sprawach stanowiących przedmiot obrad”). Komitety RPO woj. Wielkopolskiego i Warmińsko-mazurskiego również charakteryzują się dużym ograniczeniem swobody członków („Członkowie i ich zastępcy zobowiązani są nie rozpowszechniać treści dokumentów, które są przedmiotem obrad, do czasu podjęcia przez Komitet decyzji w ich sprawie”). W Komitecie RPO woj. Lubuskiego zawarto zapis:

¹⁸³ Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka: Raport z monitoringu działalności przedstawicieli (...), op. cit., s. 80

Członek Komitetu nie powinien udostępniać ww. materiałów [materiałów roboczych – przyp. autora] osobom, które mogą wykorzystać je w celach komercyjnych.

Interpretacja tego niejednoznacznego zapisu nie jest znana. Przykładowo, za wyciągających korzyści materialne z posiadanej wiedzy można uznać wszystkich potencjalnych beneficjentów programu. Zapis ten został uchwalony już w trakcie prac Komitetu, w czerwcu 2008.

Wymóg tajności dotyczy także RPO woj. Mazowieckiego, z zastrzeżeniem, że konsultacje są dopuszczalne w instytucji delegującej przedstawiciela. W regulaminach tych dwóch komitetów zawarto zapis, że:

Wszyscy członkowie i obserwatorzy Komitetu zobowiązani są nie rozpowszechniać treści dokumentów, które są przedmiotem posiedzenia, do czasu podjęcia przez Komitet decyzji w ich sprawie. Zastrzeżenie to nie dotyczy procedur wewnętrznych podmiotów delegujących członków Komitetu.

Należy tutaj zaznaczyć, że wymóg ten obowiązywał również w PO KL, ale jak jeden z członków wspominał w wywiadzie, został zniesiony.

Stosunkowo najmniej rygorystycznym zakazem charakteryzuje się regulamin Komisji PO IIŚ, wg którego:

Członkowie Komitetu i ich zastępcy oraz obserwatorzy zobowiązani są nie rozpowszechniać wśród opinii publicznej treści dokumentów, które są przedmiotem posiedzenia, do czasu podjęcia przez Komitet decyzji w ich sprawie. Powyższy zakaz nie dotyczy konieczności przeprowadzenia konsultacji treści dokumentów, które będą przedmiotem posiedzenia z organizacjami lub instytucjami współpracującymi z Komitetem.

7.6.3. Jakość protokołów

Łącznie przeanalizowanych zostało 126 protokołów z posiedzeń KM. Jakość protokołów jest różna, i waha się od bardzo dobrych (np. woj. dolnośląskie) do słabych jakościowo (np. woj. śląskie). Ocena ta wystawiona jest na podstawie jasności języka protokołów, łatwości znalezienia informacji o zgłaszanych uwagach lub propozycjach, sposobie wyznaczenia nazwisk czy decyzji o podjęciu uchwały.

Niektóre protokoły są krótkie i zwięzłe (PO PT), inne są długie i może nazbyt szczegółowe. Zdarza się także, że protokoły z różnych posiedzeń KM tego samego programu napisane są na różnym poziomie.

Większość protokołów charakteryzuje się jasnością zapisu i w miarę łatwym znalezieniem informacji. Nazwiska osób biorących udział w dyskusjach są zaznaczone, z opisem jaką pełnią rolę (członek, obserwator, zastępca itd.) i kogo reprezentują. W niektórych protokołach np. w woj. mazowieckim brakuje podania porządku obrad, co utrudnia poruszanie się w tekście. Podobnie jest w protokołach z woj. lubelskiego gdzie brak jest jasnego podziału na tematy (tekst pisany jest w formie ciągłej).

Często brakuje informacji na temat liczby uczestników, liczby osób uprawnionych do głosowania oraz czasu posiedzenia – w żadnym z protokołów nie podano wszystkich tych trzech informacji jednocześnie. We wszystkich protokołach z posiedzeń KM PO IG, PO IIŚ, RPO woj. mazowieckiego części protokołów z posiedzeń KM PO RPW i RPO woj. lubelskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego brakuje wszystkich tych trzech danych.

W wielu protokołach występuje problem z ustaleniem ile poprawek zostało zgłoszonych oraz ile i które poprawki zostały przegłosowane, czasami też brak jest zaznaczenia faktu głosowania nad uwagami. Warto zaznaczyć, że protokoły z woj. wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego i pomorskiego cechują się wysoką jakością zapisu w tym zakresie (podanie które uwagi zostały przegłosowane, odrzucone, zaznaczenie faktu podjęcia uchwały).

W sprawozdaniach z KM PO Innowacyjna Gospodarka i z KM śląskiego RPO brakuje informacji na temat tego, które z uwag zostały przegłosowane, które przeniesione do dyskusji na następnym posiedzeniu lub w trybie obiegowym, itd., a w efekcie nie jest czasami jasne ile ze zgłoszonych uwag uwzględniono. Natomiast w protokołach z KM RPO woj. dolnośląskiego, mazowieckiego i lubuskiego znajdują się jasne informacje o głosowaniu w trybie obiegowym.

7.6.4. Udostępnianie informacji przez sekretariaty komitetów

Udostępnianie informacji należy do obowiązków części sekretariatów. W regulaminach RPO woj. Dolnośląskiego, Lubelskiego, Mazowieckiego, Pomorskiego, Śląskiego oraz Wielkopolskiego zapisane jest zadanie informowania o decyzjach podejmowanych przez Komitet i / lub udostępniania dokumentów.

W celu pozyskania informacji o kwestiach organizacyjnych związanych z komitetami, a także części dokumentów niezamieszczanych na stronie internetowej oraz danych kontaktowych członków, ich zastępców i obserwatorów, zwróciliśmy się z zapytaniem do sekretariatów komitetów monitorujących. Wszystkie sekretariaty udostępniły nam dokumenty, którymi dysponowały, a większość, z wyjątkiem jednego, udzieliła odpowiedzi na pytania.

Nie w każdym przypadku udostępniono w pełni aktualne składy komitetów. W trakcie realizacji badania CAWI w pojedynczych przypadkach dane okazały się nieaktualne, np. dana osoba nie pracowała już w swojej instytucji, co więcej nikt jej nie zastąpił w komitecie. Instytucje zarządzające udostępniły najbardziej aktualne dane kontaktowe, jakimi dysponowały, jak się więc okazało, nie wszystkie IZ aktualizują posiadane dane. O aktualizację dba m. in. IZ PO IG – dokumentacja jest prowadzona w taki sposób, że można łatwo prześledzić zmiany w składzie – uzupełniając bazę kontaktów o aktualne dane, sekretariat odnotowuje zarazem nazwisko poprzedniego członka i dzień, w którym przedstawiciel danej instytucji został zastąpiony przez inną osobę. Inna sytuacja jest w KM PO IiŚ. Jest to jedyny komitet, którego Instytucja Zarządzająca nie dysponuje adresami email członków, ponadto udostępnione informacje o składzie komitetów nie były aktualne. W przypadku KM PO PT nie udostępniono adresów email do członków KM reprezentujących instytucję zarządzającą. Natomiast w przypadku pomorskiego RPO sekretariat posiadał adresy email tylko do niektórych członków komitetu.

Problematyczne okazało się pozyskanie danych kontaktowych: w przypadku PO IiŚ sekretariat KM nie dysponował bazą adresów email, a w przypadku PO RPW pojawiła się wątpliwość, czy telefony i adresy email nie są danymi osobowymi. Wątpliwość ta oznacza, że pozostają niewyjaśnione kwestie dostępu do informacji publicznej. Nie mając zaś pewności, pracownicy bywają ostrożni i nie udostępniają informacji. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2003 r. o sygn. I PK 590/02, takie informacje o pracowniku, jak jego imię i nazwisko, służbowy adres e-mail, czy też służbowy numer telefonu są ściśle związane z życiem zawodowym pracownika i z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych. Z uwagi na to, dane te mogą być wykorzystywane przez pracodawcę – także bez zgody osoby, której one dotyczą. Większość osób wchodzących w skład KM nie jest jednak pracownikami instytucji

zarządzających, lecz pełnią oni funkcję publiczną w komitetach kierowanych przez IZ, podczas gdy są zatrudnieni gdzie indziej. Respondenci zostali objęci badaniem w związku z funkcją publiczną, jaką pełnią, a dane kontaktowe respondentów mają charakter służbowy. Ponieważ jednak zdarzają się przypadki wątpliwości, co do możliwości udostępniania danych kontaktowych do badań, może być potrzebne uzyskanie i rozpowszechnienie ekspertyzy prawnej, w tym w zakresie ochrony danych osobowych i dostępu do informacji publicznej.

7.6. Podsumowanie

Za stronę organizacyjną prac komitetu monitorującego odpowiada sekretariat. Ogólnie członkowie wszystkich KM wysoko oceniają jego pracę. Co ważne, materiały na posiedzenia są w zdecydowanej większości przesyłane w przewidzianym terminie, ale pojawia się problem dostarczania ostatecznej wersji materiałów po terminie. Same zapisy regulaminów wydają się w tej kwestii również przystające do potrzeb, choć czas przewidywany w KM RPO woj. Śląskiego (7 dni) może okazywać się niewystarczający. Ogólnie wysyłane materiały są przez badanych dobrze oceniane, jako wyczerpujące i przejrzyste, choć dominują tu wypowiedzi „raczej tak” niż „zdecydowanie tak”.

Można zatem powiedzieć, iż sekretariaty KM wykonują swoje obowiązki. Jednak tylko dwa sekretariaty wykazują się znaczącą dodatkową inicjatywą: przekazują dodatkowe materiały dotyczące programu i dbają o komunikację między członkami, korzystając z forum „Baza Wiedzy”. Sekretariaty KM PO RPW i KM PO KL służyć mogą w tej kwestii za przykład dobrych praktyk.

Istotna jest również możliwość uzyskania informacji o działalności komitetu przez osoby nie uczestniczące w jego pracach. Wysoko ocenia się zawartość stron internetowych KM PO RPW, KM PO KL, KM RPO woj. Dolnośląskiego i Mazowieckiego. Gorzej zaś KM PO IG i KM PO PT. Większość protokołów charakteryzuje się jasnością zapisu i w miarę łatwym znalezieniem informacji. Co bardzo ważne, okazało się, iż część członków KM musi stosować obowiązek zachowania poufności przedmiotów obrad komitetu, zaś najbardziej rygorystycznie zapis ten został sformułowany w regulaminie KM RPO woj. Śląskiego.

Odrębną kwestią, związaną z organizacją pracy komitetów, jest zadbanie o ogólne przygotowanie merytoryczne członków, poprzez przeprowadzenie szkoleń poszerzających wiedzę z zakresu programów UE. Większość członków uważa, że powinna o nie zadbać Instytucja Zarządzająca. Podobna opinia nie jest równie powszechna wśród pracowników IZ i IP, którzy częściej składają ten obowiązek na instytucje delegujące członków do pracy w komitecie bądź na nich samych. Spośród członków niecała połowa deklaruje, iż wzięła udział w co najmniej jednym szkoleniu.

Można zaobserwować dużą różnicę w kosztach działalności programów krajowych i regionalnych. Średni koszt obsługi prac komitetu monitorującego program krajowy wynosi 92 tys. zł. a programu regionalnego już tylko 9 tys. złotych. W żadnym z programów nie wypłaca się pensji członkom, co spotyka się z poparciem większości badanych.

8. Dobre praktyki

Realizacja zasady partnerstwa

Badani przedstawiciele mieli różny stosunek do realizacji zasady partnerstwa w praktyce, różnie też wyobrażali sobie rolę komitetu monitorującego. W tym miejscu opisując dobre praktyki podzielamy zdanie części badanych, opowiadając się za szerokim i znaczącym udziałem komitetów w realizacji programów. Z tego punktu widzenia za dobrą praktykę można uznać te działania, które sprzyjają większemu zaangażowaniu komitetów w realizację programów, określanie przyszłych kierunków ich realizacji, a także ułatwiają pełnienie funkcji nadzorczej przez komitety – a zatem zwiększają wpływ komitetów na programy.

Z tej perspektywy kluczową praktyką jest postawa przyjmowana przez kierownictwo instytucji zarządzających wobec komitetów monitorujących i posiadanie koncepcji co do rzeczywistej roli komitetu. Otwartość na konfrontację własnego pomysłu czy projektu z przedstawicielami „drugiej strony” i założenie, że partnerzy mogą wnieść wartościowy wkład w podejmowane decyzje i projektowane rozwiązania przekłada się na organizację pracy komitetów monitorujących i efekty tej pracy.

Stwarzanie możliwości do dyskusji

Z perspektywy zasady partnerstwa dobrą praktyką jest przyjmowanie założenia, że projekty uchwał są przedmiotem dyskusji – takie założenie przyjęto formalnie w przypadku KM PO IG, PO RPW oraz lubuskiego RPO, a także PO KL, ale z zastrzeżeniem, że jednocześnie w regulaminie zapisano przeciwne rozwiązanie. Przeciwnieństwem tego podejścia jest przyjmowanie zasady, że przewodniczący proponuje przyjęcie uchwały jednomyślnie i pyta o ewentualny sprzeciw.

W KM PO KL są organizowane posiedzenia dwudniowe, taka sama praktyka jest wprowadzana w KM PO IiŚ. Dwudniowe posiedzenie umożliwia nawiązanie nieformalnych kontaktów pomiędzy członkami, lepsze wzajemne poznanie się, stwarza też więcej przestrzeni do dyskusji.

Praktyką zwiększającą możliwości dyskusji jest dążenie do głosowania na posiedzeniach, a nie w trybie obiegowym. Jest to szczególnie istotne w przypadku najważniejszych zadań KM, takich jak zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów i sprawozdań. Z tej perspektywy korzystne jest doprecyzowanie zagadnień w odniesieniu do których stosowanie trybu obiegowego jest dopuszczalne, tak jak w przypadku lubuskiego i pomorskiego RPO.

Grupy robocze

Na forum komitetu, dużego gremium grupującego osoby o zróżnicowanych kompetencjach i zainteresowaniach, zajmującego się wieloma zagadnieniami podczas jednego kilkugodzinnego posiedzenia, może brakować miejsca na pogłębione dyskusje. Dlatego też powołanie grup roboczych wpływa korzystnie na jakość pracy komitetów ze względu na:

- Umożliwienie pogłębionej pracy, wypracowania propozycji rozwiązań w mniejszym i bardziej zaangażowanym gremium dysponującym kompetencjami i czasem;

- Usprawnienie pracy komitetu jako całości, dzięki wcześniejszemu przeprowadzeniu wstępnej lub bardzo szczegółowej dyskusji w grupie roboczej.

Grupy robocze funkcjonują w ramach KM PO KL, PO IG, PO IiŚ oraz pomorskiego RPO, ale tylko w programach krajowych ich prace przyniosły dotychczas wymierne efekty. Wszystkie grupy robocze w programach krajowych mogą być rozpatrywane jak dobra praktyka o tyle, że dzięki ich działalności komitety wnoszą większy wkład merytoryczny w realizację programu, np. poszukując rozwiązań problemów (szczególnie w PO IiŚ), lub wypracowując propozycje szczegółowych rozwiązań.

Grupy Robocze przy Komitecie Monitorującym PO KL wyróżniają się o tyle, że ich funkcjonowanie oraz tematyka, jaką będą się zajmować, zostały od początku zaplanowane przez instytucję zarządzającą, która tym samym zapewnił sobie prace komitetu na poziomie roboczym we wszystkich interesujących ją obszarach. Dobrą praktyką jest tutaj powierzenie organizacji prac grupy (prowadzenia jej sekretariatu) temu z przedstawicieli, który przewodniczy grupie – z jednej strony jest to praktyczna realizacja zasady partnerstwa i korzystanie z kompetencji członków, jako że pracami grup kierują przedstawiciele najbardziej zainteresowanych stron, w tym strony społecznej, z drugiej strony jest to praktyczne rozwiązanie w sytuacji, gdy instytucji zarządzającej brakuje zasobów, by podjąć się dodatkowego zadania jakim jest organizacja pracy grup roboczych. Poza PO KL takie rozwiązanie jest stosowane w przypadku grup roboczych przy Komitecie Koordynacyjnym NSRO.

Powołanie grup roboczych z inicjatywy członków komitetu także można rozpatrywać jako dobrą praktykę. Tak się stało w przypadku KM PO IG i KM PO IiŚ, gdzie grupy zostały powołane w odpowiedzi na potrzeby, które się pojawiły, a więc zajmują się tymi zagadnieniami, które w toku prac komitetu okazały się ważne i wymagające pogłębienia.

Konsultacje

Z punktu widzenia zasady partnerstwa i dążenia do demokratyzacji zarządzania programem, pożądane jest ułatwianie szerokich konsultacji projektowanych rozwiązań dotyczących programów operacyjnych. Z tego punktu widzenia dobrą praktyką jest brak zakazu rozpowszechniania roboczych wersji dokumentów omawianych na posiedzeniach komitetów. Takiego zakazu nie ma w następujących programach: PO IG, PO PT, PO RPW, PO KL oraz RPO woj. Pomorskiego oraz Dolnośląskiego.

Dobre praktyki w tym zakresie realizowane przez członków komitetów, to prowadzenie konsultacji:

- Z członkami organizacji – przekazywanie im dokumentów i zbieranie uwag
- W ramach związków i federacji organizacji – niektóre organizacje pozarządowe omawiają proponowane rozwiązania i przygotowują wspólne stanowisko ze współpracującymi organizacjami, podobnie starostowie, burmistrzowie i wójtowie prowadzą konsultacje w ramach związków jednostek samorządu terytorialnego,
- Poprzez stronę internetową organizacji lub przedstawiciela albo forum internetowe – niektórzy członkowie publikują w ten sposób własne relacje z posiedzeń, a nawet zamieszczają materiały do konsultacji.

Dostarczanie wiedzy członkom

Aby komitety monitorujące mogły prowadzić dyskusję nad kierunkami realizacji programów, osiąganiem ich celów i realizacją polityk, przedstawiciele muszą dysponować wiedzą wykraczającą poza sam program. Kompetencje kandydatów były brane pod uwagę podczas naboru, szczególnie przedstawiciele strony społecznej, ponadto niektóre instytucje zarządzające dostarczają dodatkową wiedzę przedstawicielom. Prawie we wszystkich komitetach były prowadzone szkolenia. Na posiedzeniach KM PO KL odbywają się też prezentacje raportów z badań dotyczących obszarów interwencji programu, przygotowanych przez OECD. Dobrą praktyką jest badanie potrzeb szkoleniowych – takie badanie przeprowadzono w ramach KM PO IG, PO PT i dolnośląskiego RPO. Dodatkowej wiedzy na temat programu dostarczają członkom raporty ewaluacyjne – wyniki takich badań były prezentowane na posiedzeniach większości komitetów.

Formy komunikacji

Cennym uzupełnieniem komunikacji pisemnej z przedstawicielami wchodzącymi w skład komitetów jest utrzymywanie kontaktów poprzez pocztę elektroniczną i telefonicznie. Poprzez email można sprawnie i szybko przekazać dużą ilość dokumentów oraz zebrać uwagi do nich. W ten sposób można także zapewniać komunikację i umożliwiać dyskusję członkom – przykładowo sekretariat lubuskiego RPO przesyła otrzymane od członków uwagi pozostałym członkom. Natomiast kontakt telefoniczny jest cennym – i niekiedy koniecznym – uzupełnieniem tradycyjnych zaproszeń – taka forma komunikacji zwiększa frekwencję na posiedzeniach, np. w KM dolnośląskiego RPO.

Realne możliwości konsultacji istnieją, jeżeli sekretariat komitetu monitorującego wysyła dokumentację w formie elektronicznej. Tylko tak przesłane dokumenty można łatwo przekazać innym partnerom, szczególnie spoza własnej organizacji, dlatego przesyłanie dokumentów w formie elektronicznej można uznać za dobrą praktykę.

Informacja o pracach komitetów

Dla osób nieuczestniczących w pracach komitetów monitorujących podstawowym źródłem informacji o nich są strony internetowe prowadzone przez instytucje zarządzające. Najbardziej wyczerpujące informacje o pracach komitetów są zamieszczane na stronach PO RPW oraz dolnośląskiego i mazowieckiego RPO. W przypadku dolnośląskiego RPO jakością wyróżniają się także protokoły z posiedzeń komitetów.

Refundacja kosztów

Refundacja kosztów dojazdu, oraz (w przypadku osób z odległych miejscowości) zakwaterowania, funkcjonuje w większości programów. Stanowi ona dobrą praktykę, ponieważ zapewnia równy dostęp do udziału w pracach komitetu dla wszystkich przedstawicieli. W przypadku mniejszych organizacji - partnerów społeczno-gospodarczych albo przedstawicieli zamieszkałych w małych miejscowościach oddalonych od miejsca obrad refundacja jest istotnym wsparciem. W przypadku KM PO IG i PO IIŚ koszty są zwracane także zastępcom niezależnie od tego, czy członek jest obecny.

Komplementarność

Dwa spośród badanych komitetów monitorujących: Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny województwa Pomorskiego i Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny województwa Dolnośląskiego wyróżniają się - na poziomie zapisów programu – pod względem monitorowania komplementarności RPO z innymi programami.

Do zadań dolnośląskiego KM należy m. in. monitorowanie inicjatywy realizowanej w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Natomiast do zadań pomorskiego KM należy monitorowanie postępów realizacji i ocena efektywności wszystkich programów współfinansowanych w ramach funduszy strukturalnych, EWT, oraz polityk rolnej i rybackiej. W dokumencie programowym dla województwa pomorskiego zapisano, że:

Podstawowe zadania koordynacyjne Pomorskiego Komitetu Monitorującego obejmują:

- *monitorowanie postępów realizacji wszystkich ww. programów;*
- *ocenę zgodności realizacji ww. programów ze Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego;*
- *ocenę efektywności interwencji publicznej w ramach realizacji ww. programów;*
- *ocenę realizacji stopnia realizacji celów Strategii Lizbońskiej i polityk horyzontalnych z wykorzystaniem ww. programów;*
- *formułowanie rekomendacji dla instytucji zarządzających ww. programami mających na celu poprawę skuteczności, efektywności i spójności interwencji publicznej w regionie;*
- *współpracę z Komitetem Koordynacyjnym dla Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, m.in. w zakresie ww. zagadnień.*

W praktyce analiza protokołów z posiedzeń nie wykazała, by omawiano na nich stan realizacji innych programów, jednak jak wynika z badania jakościowego, kryteria wyboru projektów w ramach pomorskiego RPO premią komplementarność z PO KL. W taki sam sposób kształtowano kryteria przykładowo w ramach PO IG, w co była zaangażowana grupa robocza ds. gospodarki opartej na wiedzy.

9. Rekomendacje

Problem	Rozwiązanie	Adresat	Termin obowiązywania
Rola komitetu jest postrzegana różnorodnie, skrajne podejścia to postrzeganie komitetu z jednej strony jako współdecydującego, z drugiej, jako jedynie zatwierdzającego decyzje i to z bardzo ograniczonym prawem do zmiany przygotowanej decyzji	<p>Niezbędne jest bardziej precyzyjne określenie roli komitetów, aby nie pozostawiać w tym obszarze pola do dowolności interpretacyjnej. Opowiadamy się za zdefiniowaniem roli komitetów jako forum kontroli społecznej, z uwzględnieniem miejsca debaty strategicznej o obszarze, którego program dotyczy i to już na etapie programowania wsparcia (rola konsultacji na poziomie strategicznym).</p> <p>Do rozważenia pozostaje zdefiniowanie roli komitetów monitorujących, tak, aby stały się one forum monitorowania polityki rozwoju – wielu programów i strategii w danym regionie lub sektorze.</p>	Dep. Koordynacji Wdrażania Funduszy UE	Przyszły okres programowania; wdrażanie rekomendacji należy jednak rozpocząć już obecnie, poprzez promocję takiego właśnie postrzegania roli komitetów, a także włączając komitety w debaty na temat przyszłego okresu programowania
Komitety nie monitorują komplementarności programów.	<p>Przedstawianie informacji o postępie wdrażania innych programów oraz poszukiwanie rozwiązań zwiększających komplementarność, w tym w odniesieniu do harmonogramów konkursów i kryteriów wyboru projektów.</p> <p>Zacieśnienie współpracy pomiędzy komitetami monitorującymi programy krajowe, oraz równoległe KM RPO i PKM PO KL. Wiąże się to z opisaną powyżej rekomendacją dotyczącą strategicznej roli komitetów.</p>	Instytucje Zarządzające. Wszystkie IZ przyszłych programów	Obecny okres programowania. Przeformułowanie roli KM jako forum monitoringu strategicznego – przyszły okres programowania.

<p>Występuje pewna nierównowaga w składzie komitetów – problemem jest nadreprezentacja instytucji uczestniczących we wdrażaniu funduszy i poczucie zdominowania przez nie prac komitetów w odbiorze pozostałych stron.</p>	<p>Skład komitetu powinien w większym niż obecnie stopniu gwarantować instytucjom spoza systemu wdrażania rzeczywisty udział w jego pracach. Oznacza to konieczność zrównoważenia udziału instytucji z systemu i spoza systemu wdrażania lub wręcz przewagi udziału instytucji spoza systemu.</p> <p>Niezbędne jest doprecyzowanie pojęcia „partner społeczno-gospodarczy” i bardziej jednoznaczne wskazanie, jakiego typu instytucje ono obejmuje, a także ustalenie limitów dla każdego typu instytucji, tak aby zapewnić zrównoważony udział wszystkich środowisk.</p>	<p>Dep. Koordynacji Wdrażania Funduszy UE</p> <p>Wszystkie IZ przyszłych programów</p>	<p>Przyszły okres programowania</p>
<p>Liczebność komitetów niejednokrotnie utrudnia prowadzenie realnej dyskusji, ograniczając poczucie wpływu członków komitetu na jej przebieg i efekty.</p>	<p>Liczebność komitetu powinna zostać ograniczona do rozmiarów dających możliwość realnej dyskusji (wydaje się, że nie powinna przekraczać 40 osób, wliczając w to ewentualnych gości). Ponieważ nie może to jednak odbić się na ograniczeniu dostępu żadnego ze środowisk konieczne jest wypracowanie przez zainteresowane środowiska zasad wyłaniania przedstawicieli.</p> <p>Usprawnieniu debaty służyć będzie także upowszechnienie idei grup roboczych, czego dotyczy odrębna rekomendacja.</p>	<p>Dep. Koordynacji Wdrażania Funduszy UE</p> <p>Wszystkie IZ przyszłych programów</p>	<p>Przyszły okres programowania</p>
<p>Organizacje pozarządowe są postrzegane (zarówno przez IZ, jak i niekiedy przez samych przedstawicieli NGO w komitetach) jako mało kompetentne w sprawach wiążących się z wdrażaniem określonych programów operacyjnych (wyjątek stanowi</p>	<p>Niezbędne jest pilne podjęcie działań na rzecz zwiększenia wiedzy wszystkich zainteresowanych stron na temat roli komitetów i potencjalnego znaczenia udziału III sektora w nich – jako reprezentanta społeczności lokalnych; na rzecz wzmocnienia sektora i jego zdolności do wyłaniania swoich przedstawicieli.</p>	<p>Rada Pożytku Publicznego, organizacje infrastrukturalne III sektora (organizacje sieciowe, zajmujące się</p>	<p>Przyszły okres programowania; wdrażanie rekomendacji należy jednak rozpocząć już obecnie</p>

<p>PO KL).</p> <p>Jest to po części konsekwencją niejasności wokół roli komitetów, ale też wynikiem niedoskonałości procesów naboru, niedocierającego do bardziej zainteresowanych środowisk; jest to prawdopodobnie także efekt niskiej samoorganizacji III sektora.</p>		<p>wsparcie rozwoju sektora), Dep. Pożytku Publicznego MPiPS</p> <p>Dep. Koordynacji Wdrażania Funduszy UE</p> <p>Wszystkie IZ przyszłych programów</p>	
<p>W składzie komitetów nie znajduje odzwierciedlenia zasada równości szans kobiet i mężczyzn.</p>	<p>Należy położyć nacisk na reprezentację podmiotów działających na rzecz równości płci w składzie komitetów.</p> <p>Warto rozważyć wprowadzenie zasady parytetowego reprezentowania obu płci.</p>	<p>Wszystkie IZ przyszłych programów</p> <p>Dep. Koordynacji Wdrażania Funduszy UE</p>	<p>Przyszły okres programowania</p>
<p>Zastrzeżenia budzi kwestia doboru konkretnych osób delegowanych przez partnerów, biorąc pod uwagę ich poziom wiedzy o roli komitetów, przedmiocie ich działania i zakresie jakiego dotyczy dany program. W efekcie członkowie reprezentujący partnerów nie tylko nie mają odpowiedniego poczucia swojej roli, nie umieją korzystać ze swoich praw, ale też oczekują podjęcia działań szkoleniowych wobec instytucji, która z kolei oczekuje pełnego świadomego zaangażowania członków w prace KM</p>	<p>Przy doborze przedstawicieli niezbędne jest rygorystyczne stosowanie kryterium kompetencji – komitet pełniący społeczną kontrolę nad wdrażaniem programu musi mieć charakter ekspercki.</p> <p>Niezależnie od powyższego zarówno instytucje delegujące, jak i instytucje zarządzające programami muszą zapewnić wysokiej jakości rzetelną informację dla uczestników prac komitetów o ich roli, zadaniach, uprawnieniach itp. – do tego należy wykorzystać wszelkie dostępne metody, nie poprzestając na jednej informacji na posiedzeniu inauguracyjnym. Dobrą praktyką mogą tu być wspólne warsztaty służące poznaniu się, wypracowaniu zasad działania oraz wspólnego rozumienia używanych pojęć i zadań</p>	<p>Partnerzy społeczno-gospodarczy</p> <p>Wszystkie IZ przyszłych programów</p>	<p>Przyszły okres programowania</p>



<p>Aktywność członków jest zróżnicowana, włączając w to wręcz notoryczny brak udziału w posiedzeniach</p>	<p>IZ powinny korzystać z posiadanych uprawnień i wykluczać z członkostwa w komitetach osoby uchylające się od udziału w pracach. Będzie to jasny sygnał dla delegującej instytucji o tym, że udział w pracach komitetu nie jest zadaniem martwym i że konieczne jest zapewnienie staranności w doborze swoich przedstawicieli oraz monitorowanie ich zaangażowania</p>	<p>Wszystkie IZ</p>	<p>Na bieżąco</p>
<p>Materiały będące przedmiotem obrad niejednokrotnie rozsyłane są w terminie nie pozwalającym na przygotowanie się do dyskusji. Tym bardziej niemożliwe jest wcześniejsze przesłanie uwag do tych materiałów, a to sprawia, że realny wpływ na ich kształt jest znikomy – co jest kolejną przyczyną poczucia małego sensu udziału w tych pracach przez część członków.</p> <p>Komitet monitorujący jest ostatnim odbiorcą sprawozdania z realizacji programu przed jego wysłaniem do Komisji Europejskiej. Ze względu na terminy sprawozdawczości ogranicza to możliwość wkładu KM w kształt sprawozdania.</p> <p>W części komitetów obowiązuje zakaz upowszechniania materiałów roboczych przekazanych członkom komitetów.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niezbędne jest twarde przestrzeganie zasady, że rozsyłane materiały nie są już zmieniane przed dyskusją. Warto także promować zasadę zgłaszania uwag przed posiedzeniem tak, by dać możliwość sekretariatowi przygotowania zestawienia uwag, a instytucji – przemyślenia ich i w ten sposób sprawić, że dyskusja na posiedzeniu jest bardziej rzeczowa i skutkująca dobrze przygotowanymi decyzjami 2. Niedocenionym narzędziem gwarantującym wyższą jakość prac komitetów są grupy robocze – stałe i ad hoc. Grupa skupia osoby najlepiej zorientowane w danym obszarze, korzysta z ekspertów, ale przede wszystkim, stanowiąc gremium bardzo ograniczone liczebnie (w stosunku do liczebności samego komitetu), daje duże możliwości prowadzenia autentycznych dyskusji i wspólnego wypracowywania stanowisk wobec szczegółowych zagadnień. Koszty ich funkcjonowania w całości powinny być pokrywane 	<p>Wszystkie IZ</p>	<p>Na bieżąco</p>

ze środków na działanie komitetów, a obsługę zapewniać sekretariat komitetu

3. Wysokiej jakości prac komitetów służyć będzie niewątpliwie zagwarantowanie środków finansowych nie tylko na organizowanie posiedzeń komitetu, ale również na zbudowanie jego zaplecza eksperckiego i zapewnienie dostępu do tego zaplecza na równi wszystkim członkom. Rozumiemy przez to możliwość korzystania ze środków na obsługę komitetu przez poszczególnych członków dla przeprowadzenia konsultacji ze swoim środowiskiem, jak też możliwość zamawiania ekspertyz i konsultacji z ekspertami
4. Rozwiązaniem sprzyjającym większemu udziałowi Komitetu Monitorującego w monitorowaniu postępu rzeczowego i analizie osiągania celów programu byłoby udostępnianie członkom komitetu roboczej wersji sprawozdania z realizacji programu, co najmniej w formie obiegowej. Konsultacje dotyczące wersji roboczej mogłyby się toczyć równoległe do uzgodnień treści sprawozdania. Takie rozwiązanie stwarzałoby szansę uwzględnienia oczekiwań członków komitetu a tym samym podniesienia merytorycznej jakości sprawozdań. Uzgodnione sprawozdanie byłoby następnie tak jak dotychczas przedstawiane na posiedzeniu komitetu do zatwierdzenia.

	5. Dla umożliwienia realnych konsultacji ze środowiskiem rekomendujemy zniesienie zasady tajności dokumentów roboczych. Należy wypracować zasady na jakich dokumenty mogą być przekazywane zainteresowanym, z zachowaniem informacji o tym, że jest to wersja robocza, a nie obowiązująca.		
Różna jest aktywność sekretariatów, jeśli chodzi o realizację zadań, które w świetle powszechnej praktyki mogą być uważane za dodatkowe – tylko niektóre systematycznie rozsyłają do uczestników prac komitetów materiały informujące o programie i o obszarach, którego program dotyczy, tylko nieliczne uruchomiły inicjatywy typu forum internetowe.	Należy w większym niż to jest obecnie stopniu zachęcać sekretariaty do dodatkowych działań służących, z jednej strony integracji i komunikacji uczestników (np. tworzenie for dyskusyjnych), z drugiej ich większemu włączeniu w sprawę programu (np. rozsyłanie dodatkowych bieżących informacji, zapraszanie na wszelkie wydarzenia itp.).	Wszystkie IZ	Na bieżąco
Dostępność informacji o działalności komitetów jest zróżnicowana. Wszystkie komitety mają swoje podstrony na stronach danego programu operacyjnego, różna jest jednak praktyka zamieszczania informacji i różna przejrzystość stron. Protokoły z posiedzeń części komitetów mają bardzo ogólny charakter – to sprawia, że nie pełnią one w wystarczającym stopniu funkcji informacyjnej, z drugiej – nie dają poczucia satysfakcji osobom zabierającym głos, skoro nie został odpowiednio odnotowany	Należy dokonać weryfikacji przejrzystości i aktualności stron www; niezbędne jest bieżące zasilanie stron aktualnymi informacjami; protokoły z posiedzeń powinny jednoznacznie odzwierciedlać przebieg dyskusji i w równym stopniu przedstawiać wyrażane opinie i stanowiska	Wszystkie IZ	Na bieżąco

