

*Michał Niebylski*¹

Włączenie interesariuszy w proces realizacji regionalnych programów operacyjnych w Polsce w kontekście stosowania horyzontalnej zasady partnerstwa w perspektywie finansowej 2014–2020²

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest sprawdzenie, w jakim stopniu udało się faktycznie włączyć interesariuszy w proces wdrażania i monitorowania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020 w związku z realizacją horyzontalnej zasady partnerstwa. Na podstawie zebranego materiału badawczego dokonano typologizacji form włączenia interesariuszy, wyodrębniając: włączenie formalne, włączenie selektywne, włączenie kooperacyjne oraz strategiczną inkluzywność (ta ostatnia nie została jednak zaimplementowana w Polsce). Jak pokazuje praktyka funkcjonowania komitetów monitorujących RPO, stopień włączenia interesariuszy jest zróżnicowany w poszczególnych regionach, a najbardziej popularne formy włączenia mają charakter formalny i selektywny, co niestety oznacza, iż nadal w Polsce nie wykształciła się dojrzała kultura

¹ Uniwersytet Opolski, Katedra Studiów Europejskich, e-mail: mniebylski@uni.opole.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1623-5886>.

² Wyniki badań zaprezentowane w niniejszym artykule naukowym pochodzą z realizacji grantu pt. „Realizacja horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie projektowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach konkursu Miniatura 4 – 2020/04/X/HS5/01700.

dialogu i współpracy pomiędzy administracją a przedstawicielami otoczenia zewnętrznego. Głównym ustaleniem badawczym jest to, iż stopień włączenia poszczególnych klas interesariuszy w składy Komitetów pozostaje pod wpływem specyficznych uwarunkowań i problemów rozwojowych województw. One bowiem określają regionalny profil polityk publicznych i tym samym wpływają na decyzje instytucji zarządzających RPO w kwestii doboru partnerów do współpracy.

Słowa kluczowe: zasada partnerstwa, polityki horyzontalne, interesariusze, regionalne programy operacyjne, perspektywa finansowa 2014–2020

Kody klasyfikacji JEL: P41, P48, Z18

Involvement of stakeholders in the implementation of regional operational programmes in Poland in terms of the application of the horizontal partnership rule in the 2014–2020 financial perspective

Abstract

The objective of the paper was to verify the degree of success of involving stakeholders in the process of implementation and monitoring of regional operational programmes in Poland in the 2014–2020 financial perspective in relation to the horizontal partnership rule. Based on the collected research materials, a typology of the stakeholder involvement forms was established by breaking down the following: formal involvement, selective involvement, cooperative involvement, and strategic inclusivity (the latter has not yet been implemented in Poland). As shown by the ROP monitoring committees' functioning practices, the stakeholder involvement degree varies in specific regions and the most common involvement forms are formal and selective, which unfortunately means that a culture of dialogue and cooperation between administration and external environment representatives is not yet developed in Poland. The main research finding is that specific conditions and development problems of voivodeships are the determinants of the degree of specific stakeholder class involvement in appropriate Committees. These factors determine the regional public policies profile and thereby affect the decisions of ROP managing authorities when selecting cooperation partners.

Keywords: partnership principle, horizontal policies, stakeholders, regional operational programmes, financial perspective 2014–2020

JEL Classification Codes: P41, P48, Z18

Wprowadzenie

Regulacje unijne dotyczące polityki spójności wymagają zaangażowania władz publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, a także partnerów społecznych, gospodarczych oraz organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie (Minister Infrastruktury i Rozwoju, 2015). Innymi słowy, proces wdrażania polityki spójności wiąże się z koniecznością zapewnienia realizacji zasady partnerstwa. Zasada ta jest jedną z kluczowych polityk horyzontalnych Unii Europejskiej (UE). Oznacza ona ścisłą i wielowymiarową współpracę szerokiego spektrum podmiotów (na czele z Komisją Europejską) przy wdrażaniu polityki spójności. Co istotne, współpraca ta ma charakter obligatoryjny i jest ona wymagana na każdym etapie programowania i wdrażania polityki spójności, począwszy od przygotowania założeń programów, poprzez proces ich wdrażania i monitorowania, kończąc na ewaluacji. Tak rozumiana zasada partnerstwa otwiera drogę do włączenia szerokiego grona interesariuszy w proces kształtowania kierunków polityki spójności UE. Przesłanką do uwzględnienia przez Komisję Europejską horyzontalnej zasady partnerstwa było przekonanie, że „partnerstwo wnosi wyraźną wartość dodaną, poprawiając skuteczność wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI). Zwiększa ono zbiorowe zaangażowanie w politykę Unii oraz odpowiedzialność za nią, jak też poszerza dostępną wiedzę, doświadczenie i spektrum poglądów na etapie projektowania i wdrażania strategii, a zarazem zapewnia większą przejrzystość procesów decyzyjnych” (Komisja Europejska, 2014).

Celem niniejszego artykułu jest sprawdzenie, w jakim stopniu udało się włączyć interesariuszy w proces wdrażania i monitorowania regionalnych programów operacyjnych (RPO) w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020 w związku z realizacją horyzontalnej zasady partnerstwa. Dla realizacji przyjętego celu postawiono trzy pytania badawcze. Po pierwsze, w jakim stopniu włączono interesariuszy w proces wdrażania i monitorowania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020? Po drugie, czy występują różnice regionalne w stopniu włączenia interesariuszy w poszczególnych RPO? I wreszcie po trzecie, jakie czynniki wpływały na proces doboru interesariuszy do współpracy? Hipoteza badawcza przyjęta w niniejszym artykule zakłada, że proces doboru interesariuszy do struktur komitetów monitorujących (KM) regionalne programy operacyjne pozostaje pod wpływem specyficznych uwarunkowań i problemów rozwojowych województw. W hipotezie tej przyjmuje się, iż w regionach lepiej rozwiniętych gospodarczo stopień włączenia interesariuszy reprezentujących środowisko przedsiębiorców będzie wyższy niż w regionach słabiej rozwiniętych. I odwrotnie,

w regionach przeżywających problemy strukturalne składy komitetów w większym stopniu będą otwarte na przedstawicieli środowisk pracowniczych niż w regionach notujących szybszy rozwój gospodarczy.

Przegląd literatury

Nowoczesną logikę sprawowania władzy publicznej opisują trzy modele teoretyczne, które można określić mianem: biurokratycznego (Pollitt i Bouckaert, 2011), rynkowego (Gruening, 2001; Hood, 1991; Vabø, 2009) i partycypacyjnego (Kickert, 1997; Pierre i Guy Peters, 2000). Z każdym z tych modeli związane jest inne podejście do zasady partnerstwa i specyficzne rozumienie roli interesariuszy.

Podwaliny teoretyczne pod pierwszy model położył Max Weber na przełomie XIX i XX wieku (Weber, 2002). Opracowany przez niego model racjonalnej biurokracji stał się na długi czas wyznacznikiem działania władzy publicznej. Szczegółową charakterystykę weberowskiego modelu biurokracji zaprezentował m.in. Stanisław Mazur. Wyszczególnił on sześć cech, zaliczając do nich: hierarchiczność rozumianą jako wertykalny podział na przełożonych i podwładnych; depersonalizację, która oznacza w tym przypadku, iż władza urzędnika wynika z urzędu, jaki sprawuje, nie zaś z cech osobistych; oparcie działań na przepisach prawa, które mają rozgraniczać uprawnienia urzędów i porządkować ich pracę; kompetencje merytoryczne jako główne kryterium oceny w procesach rekrutacyjnych do organizacji biurokratycznej; ograniczony zakres dyskrecjonalnego działania urzędnika dzięki precyzyjnemu określeniu jego uprawnień i zadań. Ostatnim elementem wymienionym przez S. Mazura była skuteczność, a więc osiągnięcie zakładanych celów (Mazur, 2005: 56–57).

Choć należy zgodzić się z oceną, iż po epoce monarchii absolutnej, w której rola administracji sprowadzała się do posłusznego realizowania postanowień władcy, model biurokracji przyniósł ze sobą pozytywne przemiany w sposobie funkcjonowania administracji publicznej (Kulesza i Sześciło, 2013: 47), to zarazem podkreślenia wymaga fakt, iż model ten obarczony był wieloma niedoskonałościami. Bodaj najważniejszym było to, iż opierał się on na technokratycznej wersji racjonalności.

Podejście technokratyczne „to myślenie w kategoriach skuteczności, w którym ucieleśnia się instrumentalny model racjonalności. Słuszne (a więc racjonalne) jest to, co służy jak najlepszemu osiągnięciu wcześniej przyjętych celów” (Michalak, 2010: 135). Pokłosiem stosowania takiego podejścia jest imperatywna zasada rządzenia (biurokracja najlepiej bowiem wie, co i jak robić), izolowanie się od innych podmiotów (tworzenie względnie zamkniętej struktury monopolizującej proces decyzyjny) i asymetryczność relacji między sektorem państwowym a otoczeniem społecznym

i gospodarczym (traktowanie aktorów bardziej jako przedmiotu działań polityczno-administracyjnych niż podmiotu mogącego odgrywać w tym procesie aktywną i twórczą rolę).

W tak opisanym modelu funkcjonowania administracji publicznej nie było zasadniczo miejsca dla zasady partnerstwa (występuje co najwyżej bardzo ograniczona wersja partnerstwa). Z jednej strony nadrzędność władzy publicznej wykluczała możliwość traktowania podmiotów z otoczenia zewnętrznego na równych prawach, z drugiej zaś technokratyczny, omnipotentny sposób rozwiązywania problemów publicznych prowadził do deprecjonowania wkładu, jaki mógłby zostać wniesiony w procesy decyzyjne przez interesariuszy spoza środowiska biurokracji. Interesariusz był utożsamiany z przeciętnym petentem, ubiegającym się o rozpatrzenie sprawy, jednakowoż bez artykułowania żądań w stronę władzy publicznej, aby ta zainteresowała się jego propozycją rozwiązania sprawy.

Na fali przemian, wywołanej przez myśl neoliberalną, gruntownie zreformowano w latach 80. i 90. XX wieku sektor publiczny w wielu krajach (m.in. w USA, Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Australii, Kanadzie) (Gruening, 2001). Weberowski model biurokracji i perspektywa keynesowska zostały zepchnięte do defensywy, a podstawą reformowania sektora publicznego stał się zupełnie inny paradygmat, określany jako Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management*, NPM) lub inne warianty określane mianem urynkowanej administracji publicznej, menedżeryzmu publicznego (*public managerialism*) (Kickert, 1997), rynkowej władzy publicznej (*market government*) (Guy Peters, 2001) czy rządu przedsiębiorczego (*entrepreneurial government*) (Osborne i Gaebler, 1993).

Reformom NPM przyświecał cel, polegający na przeprogramowaniu logiki funkcjonowania administracji w taki sposób, aby przedmiotem jej zainteresowania było nie tylko skuteczne wykonywanie zadań publicznych, ale również sprostanie wymogom ekonomicznej wydajności, kreatywności i innowacyjności w zakresie zarządzania procesem administracyjnym (Sześciło, 2012). Drogą do tego prowadzącą była m.in. prywatyzacja zadań publicznych. Tak jak uzasadnienie dla aktywności państwa w teorii keynesowskiej czerpano z teorii niesprawności rynku, tak za oddaniem inicjatywy siłom rynkowym przemawiała teoria niesprawności rządu. Głosiła ona, iż logika funkcjonowania państwa, wyrażająca się w realizowaniu funkcji alokacyjnych, dystrybucyjnych i stabilizujących, generuje niekorzystne zjawiska gospodarcze na skutek niewydajności alokacyjnej (niewłaściwe wykorzystanie dóbr publicznych), niewydolności kanałów implementacyjnych (brak odpowiednich bodźców do działania) i trwonienia bogactwa narodowego (zamiast pomnażać majątek przeznacza się go na cele redystrybucyjne) (Dollery i Wallis, 2009). Oczekiwano, iż dzięki urynkowaniu mechanizmów wykonywania zadań publicznych uda się zerwać

z monopolem instytucji państwowych na świadczenie usług publicznych, w czym upatrywano źródła niskiej jakości i słabego poziomu dopasowania oferty do potrzeb i oczekiwań grup odbiorców.

Trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż implikacje z wdrażania założeń NPM były na ogół korzystne dla rozwoju zasady partnerstwa. Kluczową bowiem kwestią było dopuszczenie aktorów rynkowych do obszaru świadczenia usług publicznych, przez to nastąpiło odejście od imperatywu przyjmowanego w modelu weberowskiej biurokracji, iż to administracja publiczna ma wykonywać zadania ogólnospołeczne. Nie można jednak traktować NPM jako podejścia umożliwiającego pełne wykorzystanie potencjału drzemiącego w zasadzie partnerstwa. Dokonany w NPM zwrot w odniesieniu do tego, jakie podmioty mogą realizować zadania publiczne, nie był motywowany chęcią zdemokratyzowania czy uspołecznienia procesu tworzenia i wdrażania interwencji publicznej. NPM nastawiony był na zupełnie inny cel. Polegał on na wykreowaniu konkurencji dla instytucji publicznych i stworzeniu atrakcyjnego dla klientów rynku usług publicznych. Liczono, iż poprzez wmontowanie zasady konkurencyjności w proces dostarczania usług publicznych uda się znacząco poszerzyć paletę usług, zwiększyć ich dostępność, podnieść jakość, a także dopasować ich specyfikację do zróżnicowanych potrzeb odbiorców. Tym niemniej dalej utrzymano w NPM dychotomię, znaną już z weberowskiego modelu biurokracji, na dostarczycieli usług i odbiorców, przy czym podział ten stał się mniej ostry. Co więcej, dowartościowano jedynie pewną część podmiotów z otoczenia zewnętrznego (aktorów rynkowych), natomiast organizacjom pozarządowym i innym podmiotom przypisano miejsce drugoplanowe, postrzegając ich jako tanich dostawców usług dla sektora publicznego (Opióła, 2017: 5). W ramach NPM rola interesariuszy została więc zwiększona, przy czym dotyczyło to głównie podmiotów rynkowych, działających przeważnie we własnym interesie oraz zainteresowanych maksymalizacją zysków, a nie angażowaniem się w sprawę dla dobra ogółu.

Model partycypacyjny

Trzecim podejściem stosowanym do przedstawienia logiki sprawowania władzy publicznej jest model partycypacyjny, który w literaturze przedmiotu często określany jest mianem *public governance* (Rhodes 1996; Sroka, 2009; Katsamunski, 2016). Tony Bovaird i Elke Löffler zauważyli, że „podczas gdy w programie NPM położono spory nacisk na pomiar rezultatów (w sensie zarówno indywidualnym, jak i organizacyjnym) w kategoriach *outputs*, paradygmat *public governance* wiele uwagi poświęca przede wszystkim temu, jak różne organizacje współdziałają ze sobą w celu osiągnięcia

wyższego poziomu pożądaných rezultatów – *outcomes* uzyskiwanych przez obywateli i interesariuszy. Co więcej, w ramach public governance sposoby osiągnięcia decyzji – procesy, w których dochodzi do interakcji między interesariuszami – mają istotne znaczenie same w sobie, niezależnie od osiągniętych efektów (*outputs* lub *outcomes*)” (Bavaird i Löffler, 2003: 8).

Dla modelu partycypacyjnego konstytutywne są cztery założenia. Pierwsze przewiduje współzależność między organizacjami i ich równorzędną odpowiedzialność za kreowanie rzeczywistości społecznej, gospodarczej i politycznej (Bovaird, 2005; Zybala, 2007). Wynika to z tego, iż „żaden pojedynczy aktor, publiczny lub prywatny, nie posiada całej wiedzy i informacji potrzebnych do rozwikłania złożonych, dynamicznych i zróżnicowanych problemów; żaden podmiot nie może wykazać się wystarczająco szerokim przeglądem sytuacji, żeby zaaplikować właściwe instrumenty działania w sposób efektywny; i wreszcie żaden podmiot nie dysponuje na tyle poważnym potencjałem, aby móc przekuć go w trwałą przewagę polityczną w danym modelu rządzenia” (Kooiman, 1997: 4).

Drugie dotyczy tworzenia dobrowolnych sieci przez różnego typu interesariuszy i utrzymywania w ich obrębie interakcji, służących wymianie zasobów i wyznaczaniu wspólnych celów do osiągnięcia (Löffler, 2003; Furmankiewicz i Stefańska, 2010). Trzecie założenie głosi, że interakcje opierają się na zaufaniu i regulowane są przez zbiór zasad uzgadnianych przez uczestników w trakcie negocjacji (Podgórska-Rykała i Sroka, 2021). W ramach ostatniego założenia przyjmuje się, że sieci wykazują znaczny stopień autonomii od instytucji państwa (Dadze-Arthur i Skelcher, 2003). Oznacza to, iż państwo nie jest ich pomysłodawcą, założycielem, koordynatorem, opiekunem, a jedynie uczestnikiem, funkcjonującym na tych samych zasadach, co inni aktorzy podłączeni do sieci. Jak stwierdza Janet Newman, „obraz hierarchicznych relacji między państwem a obywatelami (...) został wyparty przez ideę wielu nakładających się przestrzeni, w których władza jest spotykana i negocjowana” (Newman, 2005: 4). Tak rozumiany model partycypacyjny uzasadnił konieczność stosowania zasady partnerstwa na każdym szczeblu realizacji polityki, pokazując, iż w warunkach rosnącej złożoności problemów publicznych nie ma możliwości kształtowania skutecznych interwencji publicznych, bez wkładu i zaangażowania ze strony wszystkich, relewantnych dla danego obszaru problemowego interesariuszy.

Zasługą modelu partycypacyjnego było zwrócenie uwagi na fakt, że efekty interwencji publicznej zależą od stopnia, w jakim interesariusze zostaną włączeni w procesy decyzyjne (Ostaszewski, 2013). Im mniejszy udział tych aktorów w procesie tworzenia założeń planowanej interwencji, tym mniejsze są szanse na to, że zaimplementowane w późniejszym czasie rozwiązania okażą się trafne (z punktu widzenia odbiorców wsparcia), skuteczne (w osiągnięciu założonych celów) i efektywne

(stosunek uzyskanych efektów z interwencji do poniesionych nakładów będzie dodatni). Należy zwrócić uwagę na fakt, iż ostatni model dowartościował interesariuszy oraz znacząco poszerzył ich rolę w przestrzeni politycznej. Interesariusze stają się w tym modelu pełnoprawnym uczestnikiem procesów decyzyjnych, a będące w ich posiadaniu zasoby (np. informacyjne) traktowane są jako ważny, wręcz nieodzowny wkład w opracowanie optymalnych rozwiązań politycznych. W poniższej tabeli przedstawiono powiązania pomiędzy omówionymi modelami sprawowania władzy a typem partnerstw i przypisanymi rolami do interesariuszy.

Tabela 1. Modele sprawowania władzy a sposób rozumienia partnerstwa i roli interesariuszy

Kategorie porównawcze	Model biurokratyczny	Model rynkowy	Model partycypacyjny
Typ partnerstwa	ograniczony	selektywny	rozwinięty
Ujęcie państwa	państwo biurokratyczne	państwo minimalne	państwo kooperacyjne
Ujęcie interesariusza	petent	wykonawca	pełnoprawny uczestnik
Rola interesariuszy	bierna	zastępowanie aparatu państwa w wykonywaniu zadań publicznych, tworzenie konkurencji dla państwa	współdziałanie z instytucjami państwa na równych zasadach i wspólne rozwiązywanie problemów
Relacja państwa z interesariuszami	ograniczona, asymetryczna, hierarchiczna	rywalizacyjna, kooperatywna, efektywna ekonomicznie	symetryczna, sieciowa, inkluzyjna, wielopoziomowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu literatury naukowej.

Modelowe ujęcie ma pokazać ewolucję, jaka zaszła w sposobie rozumienia partnerstwa w wyniku zmiany modelu sprawowania władzy. Nie oznacza to jednak, iż przedstawione ujęcia wyczerpująco opisują dynamiczną i ze swej istoty heterogeniczną praktykę polityczną. Są to raczej modele idealne. Rzadko się zdarza, by w procesach politycznych krystalizowały się typy idealne. Częściej można zidentyfikować występowanie modeli mieszanych, które noszą cechy kilku typów, z dominacją akcentów należących do jednego z nich. Dla przykładu: interesariusze w modelu partycypacyjnym są zarówno pełnoprawnym uczestnikiem wielu procesów decyzyjnych, jak również stają się petentami (przy decyzjach *stricte* biurokratycznych) oraz wykonawcami (gdy administracja publiczna zleca realizację zadań publicznych na zewnątrz). Występowanie modeli mieszanych nie osłabia jednak wartości płynącej z prób typologizacji, wręcz przeciwnie – heterogeniczny charakter procesów politycznych generuje potrzebę porządkowania wiedzy na temat ich specyfiki i natury.

Dane i metoda

Kwestia sposobu wdrażania zasady partnerstwa oraz działania komitetów monitorujących stawały się niejednokrotnie przedmiotem badań naukowych, przy czym miały one przede wszystkim charakter jakościowy i były realizowane w oparciu o studia przypadków (Geissel, 2009; Derzken i Bock, 2009; Milio, 2014) lub inne techniki jakościowe (np. zogniskowane wywiady grupowe) (Potluka, Špaček i Jiří, 2017). Niniejsze badanie wychodzi poza utarty w literaturze przedmiotu schemat realizacji przedsięwzięć badawczych osadzonych na podejściu jakościowym. Zamiast tego opiera się na metodologii ilościowej. Jednocześnie jednak, aby spełnić wymogi triangulacji, pozwalającej weryfikować wiarygodność ustaleń badawczych, dane ilościowe skonfrontowano z wynikami analizy jakościowej, bazującej na literaturze przedmiotu. Dobór źródeł do analizy jakościowej opierał się na podejściu celowym. Głównym kryterium doboru była tematyczna zgodność z zakresem przedmiotowym artykułu.

Metodologia skonstruowana na potrzeby realizacji celów badania składa się z trzech metod badawczych. Pierwszą jest analiza danych ilościowych, obejmująca różne aspekty funkcjonowania komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne w Polsce. Drugą stanowi analiza komparatystyczna ukierunkowana na porównanie składów komitetów w szesnastu województwach. Ostatnia zaś z metod określana jest w literaturze politologicznej jako *process tracing*, czyli śledzenie procesu (Ławniczak, 2018). Jest to metoda jakościowa pozwalająca na analizowanie sposobu, w jaki hipotetyczna przyczyna (w kontekście niniejszego badania przyjęto, iż są to specyficzne uwarunkowania i problemy rozwojowe województw) wpływa na obserwowany rezultat, a więc strukturę interesariuszy w komitetach monitorujących.

Opis wyników badania

Instytucjonalnym ucieleśnieniem realizacji zasady partnerstwa w ramach regionalnych programów operacyjnych jest powołanie komitetów monitorujących. Są one niezależnymi ciałami doradczo-opiniotawczymi dla instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi (IZ RPO). W ich skład wchodzi przedstawiciele strony samorządowej, rządowej oraz tak zwani partnerzy spoza administracji, wśród których można odnaleźć przedstawicieli: organizacji związkowych, organizacji pracodawców, izb gospodarczych, organizacji pozarządowych, środowiska naukowego oraz innych instytucji (Minister Inwestycji i Rozwoju, 2018). Komitety pełnią funkcje kontrolne nad procesem wdrażania RPO. Zakres ich obowiązków obejmuje

m.in.: rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów, okresowe badanie postępów w zakresie osiągnięcia celów Programu czy też analizowanie rezultatów realizacji interwencji publicznej finansowanej z funduszy europejskich.

O stopniu włączenia interesariuszy w proces kształtowania RPO może świadczyć to, jaki udział w składzie KM zapewniono przedstawicielom partnerów spoza administracji. Zapisy wytycznych obligowały instytucje zarządzające do określania składu Komitetu w taki sposób, aby zrównoważyć udział trzech stron reprezentowanych w KM (Minister Inwestycji i Rozwoju, 2018). Minimalnym wymogiem dla IZ było zapewnienie, że co najmniej 1/3 członków Komitetu wywodzić się będzie ze środowiska spoza administracji. Jednocześnie instytucja zarządzająca miała prawo do zwiększenia udziału przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych i organizacji reprezentujących III sektor w składzie KM.

W ramach badania przeprowadzono analizę składów KM pod kątem tego, jaki odsetek miejsc w składach tych gremiów zapewniono przedstawicielom poszczególnych stron (samorządowej, rządowej i partnerów spoza administracji). Z uzyskanych danych wynika, iż stopień włączenia interesariuszy w prace Komitetów był nierównomierny. Co prawda, w każdym Komitecie zapewniono wymagany regulacjami udział partnerów spoza administracji, jednakże przestrzeń, jaką dla nich wyodrębniono w poszczególnych KM, była znacząco odmienna. Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 2, w dwóch Komitetach (w kujawsko-pomorskim i lubuskim) tylko nieznacznie przekroczono minimum wymagane w wytycznych. Przykładem na szerokie włączenie interesariuszy jest z kolei Komitet Monitorujący RPO Województwa Podlaskiego. Dla przedstawicieli partnerów spoza administracji przewidziano w nim połowę wszystkich miejsc, co jest wynikiem znacznie wyższym od średniej obliczonej dla wszystkich szesnastu przebadanych KM (średnia dla całej badanej populacji wyniosła 39%).

Dla pomiaru stopnia włączenia interesariuszy w proces monitorowania realizacji RPO istotne jest określenie, w jaki sposób zapewniono reprezentację w składach KM poszczególnym klasom podmiotów wchodzących w skład środowiska partnerów spoza administracji. Analiza tego problemu pozwoliła na sformułowanie kilku ciekawych obserwacji. Po pierwsze, najliczniej reprezentowane w składach KM w perspektywie finansowej 2014–2020 były organizacje sektora pozarządowego (29% wszystkich miejsc dla partnerów spoza administracji przekazano tym właśnie podmiotom). Wynikało to w dużej mierze z obowiązujących wymogów, nakładających na instytucje zarządzające RPO obowiązek zapewnienia miejsca w składzie Komitetów dla organizacji prowadzących działalność w określonych obszarach, które uznawano za ważne z punktu widzenia wdrażania polityki spójności (np. ochrona środowiska) (Minister Inwestycji i Rozwoju, 2018). Nie zmienia to jednak faktu, iż w niektórych regionach

(takich jak śląskie czy opolskie) priorytetowo postrzegano włączenie NGO w prace KM, co skutkowało nadreprezentacją tych podmiotów względem innych partnerów spoza administracji. W grupie NGO najczęściej reprezentowane były regionalne stowarzyszenia i fundacje zajmujące się szeroką problematyką (np. przedsiębiorczości, wykluczenia społecznego, problemami osób z niepełnosprawnościami czy ochroną środowiska). Dla przykładu: w Komitecie monitorującym program w województwie opolskim zapewniono udział ośmiu NGO, reprezentujących zróżnicowany i dopełniający się obszar specjalizacji. Wśród nich można odnaleźć takie podmioty jak: Stowarzyszenie „Promocja Przedsiębiorczości”, Fundacja Rozwoju Śląska, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dolina Stobrawy”, Opolskie Centrum Demokracji Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edukacji i Aktywizacji Zawodowej Osób Niepełnosprawnych w Opolu.

Tabela 2. Udział przedstawicieli poszczególnych stron w składach KM RPO (w %)

Lp.	KM RPO	Udział strony samorządowej	Udział strony rządowej	Udział partnerów spoza administracji
1.	KM RPO Dolnośląskie	31	29	40
2.	KM RPO Kujawsko-Pomorskie	42	25	34
3.	KM RPO Lubelskie	39	24	37
4.	KM RPO Lubuskie	49	17	34
5.	KM RPO Łódzkie	45	18	39
6.	KM RPO Małopolskie	37	24	39
7.	KM RPO Mazowieckie	40	21	40
8.	KM RPO Opolskie	39	22	39
9.	KM RPO Podkarpackie	42	21	37
10.	KM RPO Podlaskie	29	21	50
11.	KM RPO Pomorskie	38	20	42
12.	KM RPO Śląskie	43	21	36
13.	KM RPO Świętokrzyskie	33	30	37
14.	KM RPO Warmińsko-Mazurskie	37	23	40
15.	KM RPO Wielkopolskie	36	25	39
16.	KM RPO Zachodniopomorskie	40	21	38

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania składów osobowych Komitetów Monitorujących. Badanie przeprowadzone w ramach projektu badawczego pt. „Realizacja horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie projektowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach konkursu Miniatura 4.

Po drugie, liczną reprezentacją w składach KM mogły poszczycić się organizacje zabezpieczające interesy pracodawców (np. Business Center Klub lub Konfederacja Lewiatan). Średnio co czwarty członek KM związany ze środowiskiem spoza

administracji był przypisany do organizacji pracodawców (w małopolskim udział ten był jeszcze wyższy i wynosił 33%).

Po trzecie, instytucje upominające się o interesy pracownicze miały zagwarantowane znacznie mniej miejsc w składach KM (ich udział wynosił 18%) niż przedstawiciele pracodawców. Rzeczą symptomatyczną jest, iż w żadnym z szesnastu Komitetów instytucje te nie miały liczniejszej reprezentacji niż organizacje pracodawców. Jedynie w dwóch województwach liczebność przedstawicieli obu grup była zrównoważona (miało to miejsce w świętokrzyskim i opolskim). Największy odsetek przedstawicieli organizacji związkowych w populacji partnerów spoza administracji wystąpił w województwie warmińsko-mazurskim (24%). Najniższy z kolei w podlaskim i mazowieckim (po 13%). Po czwarte, udział izb gospodarczych kształtował się w skali szesnastu Komitetów na poziomie 11%, przy czym w niektórych regionach izby te były dosyć licznie reprezentowane (np. w lubuskim), podczas gdy w kilku innych udział ten był symboliczny (np. w pomorskim lub kujawsko-pomorskim), a w jednym województwie w ogóle nie zapewniono miejsca dla przedstawicieli tego typu środowiska.

Na podstawie zebranych danych wyłania się jeszcze jedna obserwacja. Otóż instytucje zarządzające RPO, poza wskazanymi wyżej grupami partnerów, tworzyły przestrzeń w Komitetach dla innych aktorów spoza administracji. W trzech Komitetach status członka uzyskali przedstawiciele instytucji otoczenia biznesu (takie rozwiązania wprowadzono w łódzkim, podlaskim i warmińsko-mazurskim). W strukturze KM RPO Województwa Pomorskiego wyodrębniono dwa miejsca dla aktywistów z Lokalnych Grup Działania. Tymczasem w składzie KM RPO Województwa Dolnośląskiego przewidziano udział przedstawiciela Kurii Metropolitarnej Wrocławskiej. Takie rozwiązanie przyjęto na samym początku perspektywy finansowej 2014–2020 i jest ono nadal obowiązujące, jak wynika z ostatniej aktualizacji składu KM RPO WD z dnia 17 października 2022 roku.

Obowiązujące w perspektywie finansowej 2014–2020 regulacje stanowiły, iż posiedzenia KM powinny odbywać się nie rzadziej niż raz do roku (Minister Inwestycji i Rozwoju, 2018). Określono więc minimalną częstotliwość spotkań w ramach Komitetów, aby, z jednej strony, urzeczywistnić horyzontalną realizację zasady partnerstwa, z drugiej zaś, by możliwe było wykorzystanie potencjału interesariuszy przez instytucje zarządzające RPO. Można zatem zauważyć ścisłą korelację między częstotliwością posiedzeń KM a faktycznym stopniem włączenia interesariuszy w proces tworzenia i monitorowania RPO. Choć obowiązujące wytyczne precyzowały minimalny wymóg organizacji posiedzeń Komitetów, to zarazem nie wskazywały ich górnej granicy. Instytucje zarządzające RPO mogły więc przyjąć w procesie tworzenia regulaminów KM bardziej rygorystyczne rozwiązania w tym aspekcie. W niektó-

rych województwach (np. lubuskim) regulamin KM zawierał zapisy bezpośrednio nawiązujące do treści wytycznych. Nie była to jednak praktyka powszechnie stosowana w innych regionach. Często bowiem stawiano znacznie bardziej ambitne cele pod względem częstotliwości posiedzeń. Takie podejście znalazło zastosowanie m.in. w świętokrzyskim lub kujawsko-pomorskim.

Tabela 3. Udział klas podmiotów w ramach partnerów spoza administracji w składzie KM RPO (w %)

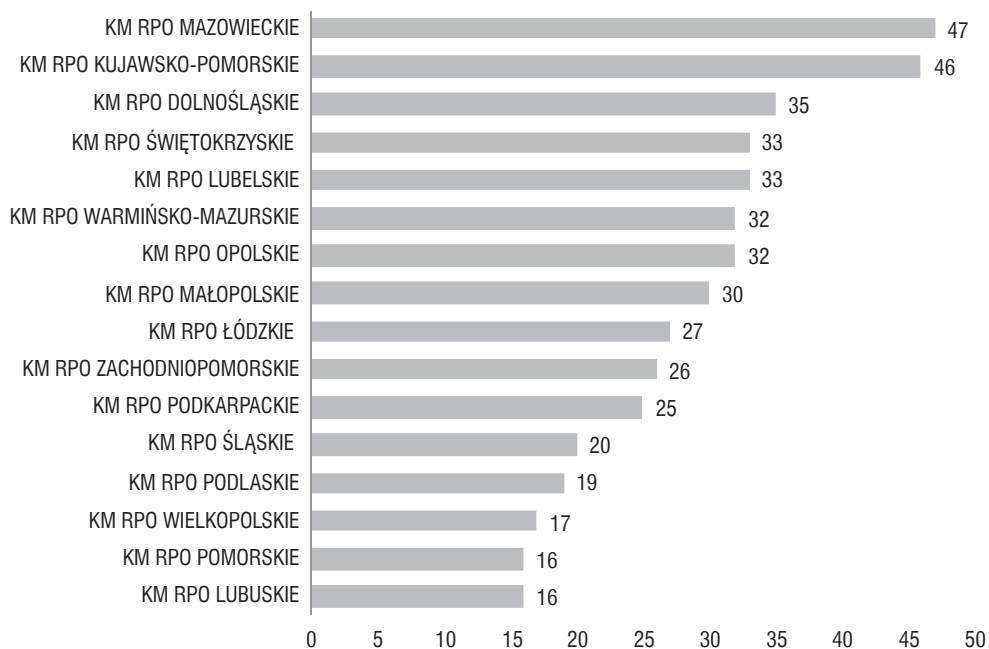
Lp.	KM RPO	Udział organizacji związkowych	Udział organizacji pracodawców	Udział organizacji środowiska naukowego	Udział NGO	Udział izb gospodarczych	Udział innych partnerów
1.	KM RPO Dolnośląskie	17	22	17	28	11	6
2.	KM RPO Kujawsko-Pomorskie	17	22	28	28	6	0
3.	KM RPO Lubelskie	21	29	14	29	7	0
4.	KM RPO Lubuskie	17	22	11	28	22	0
5.	KM RPO Łódzkie	15	25	20	20	15	5
6.	KM RPO Małopolskie	20	33	13	27	7	0
7.	KM RPO Mazowieckie	13	17	26	35	9	0
8.	KM RPO Opolskie	15	15	20	40	10	0
9.	KM RPO Podkarpackie	19	25	13	25	19	0
10.	KM RPO Podlaskie	13	17	21	29	13	8
11.	KM RPO Pomorskie	16	32	5	32	5	11
12.	KM RPO Śląskie	20	20	7	40	13	0
13.	KM RPO Świętokrzyskie	21	21	14	29	14	0
14.	KM RPO Warmińsko-Mazurskie	24	29	12	24	0	12
15.	KM RPO Wielkopolskie	21	29	14	29	7	0
16.	KM RPO Zachodniopomorskie	19	25	19	19	13	6
Średnia		18	24	16	29	11	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania składów osobowych Komitetów Monitorujących (stan z 2022 roku). Badanie przeprowadzone w ramach projektu badawczego pt. „Realizacja horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie projektowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach konkursu Miniatura 4.

Analiza częstotliwości posiedzeń komitetów monitorujących z okresu od 2014 do połowy 2022 roku wykazała, że istnieje znaczący poziom zróżnicowania w tym obszarze (patrz rysunek 1). Zauważa się grupę województw, w których kładziono duży nacisk na organizację posiedzeń KM oraz podejmowanie dyskusji o ważniejszych kwestiach związanych z wdrażaniem RPO. Niewątpliwie do takich województw możemy zaliczyć: mazowieckie (z rekordową liczbą posiedzeń), kujawsko-pomorskie,

dolnośląskie, świętokrzyskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, opolskie oraz małopolskie. Do drugiej grupy zaliczyć można te regiony, w których częstotliwość zwoływania KM była przeciętna (należą do niej: łódzkie, zachodniopomorskie i podkarpackie). W grupie tej liczba posiedzeń KM wahała się w przedziale od 25 do 29. I wreszcie ostatnia grupa charakteryzuje się co prawda wypełnieniem wymogów stawianych w wytycznych, jednak budząc przy tym poważne wątpliwości co do zapewnienia warunków sprzyjających faktycznemu włączeniu interesariuszy w proces tworzenia i monitorowania RPO. Częstotliwość spotkań KM w śląskim, podlaskim, wielkopolskim, pomorskim i lubuskim kształtowała się w przedziale od 16 do 20. Był to wynik ponad dwukrotnie niższy niż w mazowieckim czy kujawsko-pomorskim.

Rysunek 1. Częstotliwość posiedzeń KM w latach 2014–2022
(stan na koniec II kwartału 2022 r.)

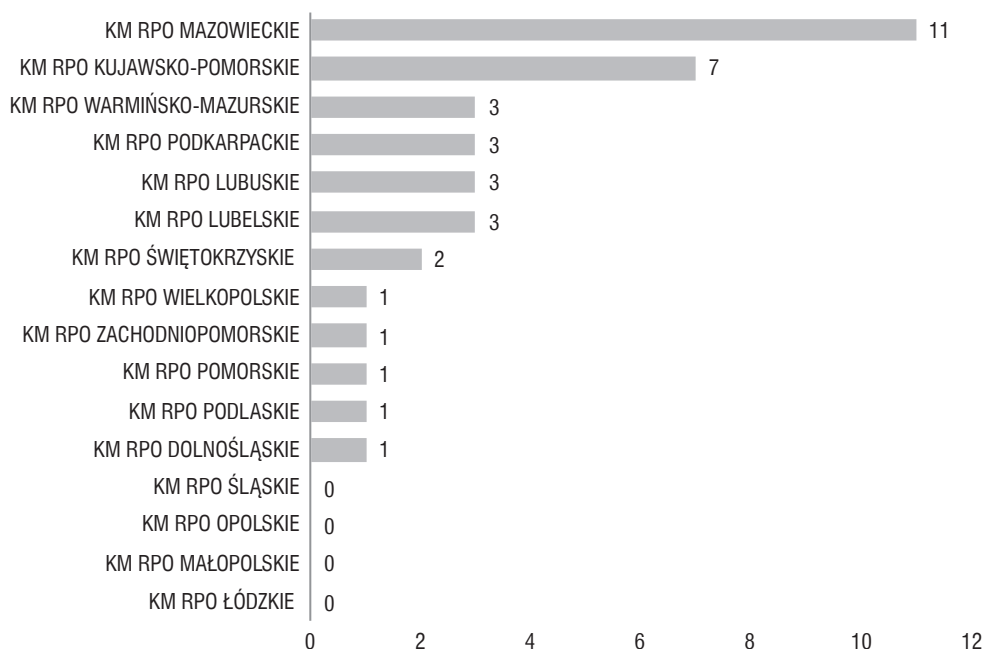


Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu posiedzeń komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne prezentowanego na witrynach internetowych KM RPO. Badanie przeprowadzono w ramach projektu badawczego pt. „Realizacja horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie projektowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach konkursu Miniatura 4.

Ostatnim miernikiem służącym pomiarowi stopnia włączenia interesariuszy w proces tworzenia i monitorowania RPO jest liczba powołanych w ramach Komitetów grup roboczych. Wytyczne obowiązujące w perspektywie 2014–2020 dopusz-

czały istnienie dwóch typów grup – grup stałych oraz grup *ad hoc*, które tworzy się w celu wypracowania określonego rozwiązania. Głównym zadaniem grup roboczych jest opiniowanie projektów uchwał KM. Grupa może również – o ile takie rozwiązania dopuszczają wewnętrzne regulaminy – przedkładać Komitetowi propozycje uchwał. Funkcjonowanie grup roboczych pozwala więc nie tylko zapewnić szerszą realizację horyzontalnej zasady partnerstwa, ale też tworzy dodatkową przestrzeń do kanalizowania aktywności interesariuszy. Można więc powiedzieć, że im więcej powołanych grup roboczych, tym większe możliwości włączenia interesariuszy w proces współtworzenia RPO.

Rysunek 2. Liczba grup roboczych w ramach KM RPO



Źródło: opracowanie własne na podstawie Evalu, 2021: 87.

Z przebadanej populacji szesnastu KM tylko dwa opierają się w istotnym stopniu na funkcjonowaniu grup roboczych. Taką sytuację zidentyfikowano w mazowieckim i kujawsko-pomorskim. Przekrój tematyczny wyodrębnionych grup był bardzo szeroki. Dla przykładu: w ramach KM RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego powołano grupy działające w siedmiu różnych obszarach tematycznych. Były to: Grupa robocza ds. kryteriów wyboru projektów, Grupa robocza ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZiT), Grupa robocza ds. badań i innowacji, Grupa robocza ds. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Grupa robocza ds. zrównoważonego

rozwoju, Grupa robocza ds. koordynacji interwencji w sektorze Zdrowia oraz Grupa robocza ds. Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS). Z uwagi na liczbę grup oraz ich tematyczną odrębność, członkowie KM, w tym interesariusze reprezentujący środowisko partnerów spoza administracji, mieli szerokie możliwości wyboru obszarów, w jakie chcą się włączać. Architektura KM w dziesięciu innych województwach co prawda przewidywała istnienie grup roboczych i faktycznie je powołano, jednakże stopień ich rozwinięcia był na znacznie niższym poziomie. W czterech regionach natomiast (śląskim, opolskim, małopolskim i łódzkim) w ogóle nie powołano grup roboczych. Tym samym nie przewidziano dodatkowego mechanizmu pozwalającego na silniejsze wykorzystanie potencjałów interesariuszy w procesie współzarządzania Programem.

Analiza i ocena wyników

Na podstawie przeprowadzonej analizy można pokusić się o próbę typologizacji zakresu włączenia interesariuszy w proces współtworzenia i monitorowania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020. Wyodrębniono cztery typy. Pierwszy określono jako włączenie formalne. Cechuje się ono zgodnością z zapisami obowiązujących regulacji w stosunku do zapewnienia udziału partnerów w pracach Komitetu, przy czym nie zakłada dużego stopnia otwartości na partnerów spoza administracji. W związku z czym horyzontalną zasadę partnerstwa realizowano z minimalnym udziałem interesariuszy spoza środowiska administracji (samorządowej lub rządowej). Powyższy typ zidentyfikowano w sześciu komitetach monitorujących (w województwach: lubuskim, małopolskim, opolskim, pomorskim, śląskim i wielkopolskim). Drugi typ można określić włączeniem selektywnym. Jego specyfika polega na szerszym wykorzystaniu potencjału interesariuszy, jednak z utrzymaniem nierównego podejścia do różnego rodzaju klas partnerów (jedni interesariusze są bardziej reprezentowani w składach KM, inni z kolei mniej). Taki zakres włączenia interesariuszy najbardziej upowszechnił się w praktyce działania komitetów monitorujących RPO w Polsce. Dominuje on aż w ośmiu województwach (dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim). Trzeci typ określono mianem kooperatywnego. Reprezentuje on bardziej rozwinięte podejście do włączenia interesariuszy w procesy decyzyjne w ramach Programów. Instytucje zarządzające RPO zapewniły warunki do nawiązania współpracy z szerokim gronem interesariuszy, a dodatkowo położyły nacisk na wykorzystanie ich potencjałów w procesie współdecydowania o sprawach związanych z interwencją publiczną

finansowaną ze środków europejskich. Taki typ włączenia uwidacznia się wyłącznie w dwóch komitetach monitorujących RPO w Polsce. Dotyczy to KM RPO Województwa Mazowieckiego oraz KM RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Niski stopień rozwinięcia takiego typu włączenia w skali kraju jest związany z umiarkowanymi wysiłkami instytucji zarządzających RPO na rzecz wzmocnienia realizacji horyzontalnej zasady partnerstwa. I wreszcie ostatni typ włączenia nazwano strategiczną inkuzywnością. Polega ona na priorytetowym traktowaniu włączenia interesariuszy w procesy decyzyjne zachodzące w ramach Programów. Celem jest nie tylko maksymalne wykorzystanie potencjałów partnerów, ale również rozwijanie ich zdolności instytucjonalnych, by poprzez takie działania instytucje zarządzające RPO miały zapewniony dostęp do rosnących zasobów wiedzy interesariuszy w długiej perspektywie czasowej. Odnotowania wymaga fakt, iż nie wykształciło się jeszcze w Polsce tak dojrzałe podejście do kwestii kooperacji z interesariuszami.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż przedstawiona typologia oparta została na podejściu administracji regionalnej do kwestii włączenia interesariuszy. Osobną kwestią jest to, na ile sami interesariusze zainteresowani byli aktywnym partycypowaniem w procesie kształtowania programów operacyjnych na szczeblu regionalnym. Mimo iż interesariusze mieli formalnie zapewnioną nieograniczoną możliwość uczestnictwa w dyskusjach, to jednak – jak wynika z dotychczasowych badań – prowadzona dyskusja w ramach Komitetów była na ogół zmajoryzowana przez przedstawicieli strony samorządowej (Niebylski, 2021: 69–70). Aktywność przedstawicieli środowiska spoza administracji przeważnie wyrażała się zadawaniem pytań bądź zgłaszaniem wątpliwości wobec propozycji prezentowanych przez stronę samorządową. Za przyczynę tego zjawiska można uważać dysproporcje między członkami z poszczególnych stron w zakresie przygotowania do aktywnego uczestnictwa w działalności komitetów (Związek Rzemiosła Polskiego, 2016: 86). Innym problemem – jak wskazują wyniki badań – było to, iż frekwencja po stronie przedstawicieli środowiska spoza administracji była nieco niższa niż wśród członków reprezentujących stronę samorządową (Niebylski, 2021: 67–68; Evalu, 2021: 78).

Na podstawie omówionych wyników badania wiemy, iż stopień włączenia interesariuszy znacząco różni się w poszczególnych województwach. Co ważniejsze – ustalono, iż w praktyce działania komitetów monitorujących RPO wytworzyły się odmienne typy włączenia partnerów. Pozostaje więc wyjaśnić, z czego wynikają zidentyfikowane różnice. Niewątpliwie kierunek eksplanacyjny, wskazujący na oddziaływanie czynników formalno-instytucjonalnych, nie jest właściwy w tym kontekście. Jeszcze w perspektywie 2007–2013 tego typu podejście byłoby uzasadnione, bo nie obowiązywały wówczas ujednoczone ramy formalne, co prowadziło do tego, że „reguły partnerstwa w okresie 2007–2013 kształtowały się na podstawie

precedensów lub praktyki konkretnej instytucji, a jakość partnerstwa zależała w dużej mierze od indywidualnego nastawienia konkretnego urzędnika” (Sosnowska i Włodarski, 2014: 16). Jednak w perspektywie finansowej 2014–2020 uczyniono znaczący postęp w kwestii uregulowania stosowania zasady partnerstwa i podejścia do współpracy z interesariuszami, zmniejszając tym samym strefę dyskrecjonalną.

Tabela 4. Typ włączenia interesariuszy w ramach KM RPO

KM RPO	Włączenie partnerów spoza administracji	Zrównoważenie udziału klas partnerów spoza administracji	Liczba posiedzeń KM	Liczba grup roboczych	Typ włączenia interesariuszy
KM RPO Dolnośląskie	*	**	**	*	selektywne
KM RPO Kujawsko-Pomorskie	*	**	***	**	kooperatywne
KM RPO Lubelskie	*	**	**	*	selektywne
KM RPO Lubuskie	*	**	*	*	formalne
KM RPO Łódzkie	*	***	**	-	selektywne
KM RPO Małopolskie	*	*	**	-	formalne
KM RPO Mazowieckie	**	*	***	**	kooperatywne
KM RPO Opolskie	*	*	**	-	formalne
KM RPO Podkarpackie	*	***	**	*	selektywne
KM RPO Podlaskie	***	**	*	*	selektywne
KM RPO Pomorskie	**	*	*	*	formalne
KM RPO Śląskie	*	*	*	-	formalne
KM RPO Świętokrzyskie	*	***	**	*	selektywne
KM RPO Warmińsko-Mazurskie	**	*	**	*	selektywne
KM RPO Wielkopolskie	*	**	*	*	formalne
KM RPO Zachodniopomorskie	*	***	**	*	selektywne

Uwaga: w ramach czterech kategorii określano stopień włączenia interesariuszy w skali od 1 do 3*, gdzie 1* oznacza niski poziom zmiennej, 2* średni poziom, a 3* wysoki poziom. Wyjątkiem stanowi ostatnia kategoria, gdzie przyjęta skala ocen składa się z dwóch wartości (od 1 do 2*, gdzie 1* oznacza niską liczbę grup, 2* dużą liczbę grup, a w przypadku braku grup roboczych nie przyznawano punktów). W każdej kategorii przypisywano poszczególnym Komitetom ocenę, a następnie sumowano wyniki, co pozwoliło dokonać kategoryzacji w zakresie typu włączenia interesariuszy. Włączenie formalne (od 0 do 5*), włączenie selektywne (od 6 do 7*), włączenie kooperatywne (od 8 do 9*) i strategiczna inkluzywność (od 10 do 11*).

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranego materiału badawczego w ramach projektu pt. „Realizacja horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie projektowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach konkursu Miniatura 4.

Jeśli więc nie czynniki formalno-instytucjonalne wpływały na różnicowanie się praktyki włączania interesariuszy w proces współtworzenia i monitorowania RPO, to należałoby zwrócić uwagę na inny zespół warunkowań. Francis G. Castles pod koniec lat 90. XX wieku wprowadził do dyskursu naukowego termin krajowego profilu tworzenia polityk publicznych (*country policy profile*), odnoszący się do zbioru

czynników kulturowych i historycznych jako determinanty sposobu rozwiązywania problemów publicznych i budowania partnerstw (Castles, 1998). Wydaje się, iż w omawianym kontekście zasadne jest jednak posłużenie się pojęciem regionalnego profilu polityk publicznych (*regional policy profile*). Pojęcie to jest bowiem użyteczne do opisu oddziaływania czynników na szczeblu regionalnym na sposób doboru interesariuszy i współtworzenia z nimi założeń interwencji publicznej finansowej ze środków europejskich. W ramach regionalnego profilu polityk publicznych chodzi jednak przede wszystkim o szeroko rozumiany kontekst społeczny i gospodarczy, w ramach którego instytucje zarządzające RPO nawiązują i utrzymują współpracę z otoczeniem zewnętrznym. Temat ten oczywiście wymaga pogłębionej eksploracji i osobnych badań, natomiast analiza poszczególnych czynników pokazuje, iż w procesie doboru interesariuszy do współpracy ujawnia się oddziaływanie regionalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

W celu zweryfikowania tej hipotezy przyporządkowano dane o udziale poszczególnych typów partnerów spoza administracji w składach KM do wskaźników podawanych przez Główny Urząd Statystyczny, mierzących sytuację społeczno-gospodarczą w województwach (według stanu na koniec 2020 roku³). Mając już przypisane dane do województw dokonano podziału regionów na te, w których wartość danego wskaźnika była najniższa i najwyższa (do każdej grupy trafiło po osiem województw). Następnie wyliczono średnią dla obu grup w zakresie danego wskaźnika społecznego lub gospodarczego, a następnie miernika udziału danego typu interesariusza w składzie KM. W taki sposób udało się ustalić, iż w województwach o wyższej stopie bezrobocia rejestrowanego instytucje zarządzające RPO były bardziej skłonne do szerszego włączania organizacji związkowych w struktury Komitetów (przedstawiciele tych organizacji średnio mieli w nich o 2 punkty proc. więcej miejsc niż w Komitetach z regionów o niższej stopie bezrobocia). Dobrym zobrażeniem tej tendencji jest województwo warmińsko-mazurskie, które od wielu lat boryka się z najwyższą w skali kraju stopą bezrobocia rejestrowanego. Na koniec 2020 roku wynosiła ona 10,2%, a na początku perspektywy 2014–2020 była jeszcze wyższa. W składzie KM RPO WM uwzględniono dosyć liczną reprezentację organizacji związkowych, stanowiącą 24% miejsc w KM przewidzianych dla całego środowiska spoza administracji (najwyższy odsetek w skali kraju). Badania dowiodły też, że w regionach o stosunkowo dużym natężeniu przedsiębiorstw, tworzących miejsca pracy dla 250 i więcej pracowników, a więc takich, które są lepiej rozwinięte gospodarczo, występuje tendencja dla szerszego włączania w proces współtworzenia

³ Wybór okresu wyliczania wartości wskaźników społeczno-gospodarczych wynikał z symbolicznego końca perspektywy finansowej 2014–2020, choć jak wiemy, okres kwalifikowalności wydatków w jej ramach upływa, zgodnie z zasadą n+3, dopiero 31 grudnia 2023 r.

RPO organizacji reprezentujących interesy pracodawców. W składzie Komitetów z tych regionów udział przedstawicieli organizacji pracodawców był o 2 punkty proc. wyższy niż w mniej rozwiniętych gospodarczo regionach. Jeszcze większe dysproporcje pojawiły się w kontekście wpływu stopnia rozwinięcia sektora szkolnictwa wyższego (mierzony liczbą studentów na 10 tys. ludności) na włączenie członków środowiska akademickiego w skład KM. Komitety działające w województwach z rozwiniętym sektorem uczelni wyższych miały o 3 punkty proc. więcej członków ze środowiska naukowego niż regiony cechujące się mniejszym potencjałem akademickim. Stopień rozwoju przedsiębiorczości w nieznacznym stopniu wpływał na włączenie przedstawicieli izb gospodarczych w poszczególnych Komitetach (zaobserwowana różnica wyniosła tylko 1 punkt proc.).

Tabela 5. Wpływ czynników społeczno-gospodarczych na udział poszczególnych klas interesariuszy w składach KM

Lp.	Województwo	Średnia dla województw o najniższej wartości wskaźnika	Średnia dla województw o najwyższej wartości wskaźnika
1	Stopa bezrobocia rejestrowanego	5,4%	8,5%
	Udział organizacji związkowych w składach KM	17%	19%
2	Liczba firm zatrudniających 250 pracowników i więcej	136	401
	Udział organizacji pracodawców w składach KM	23%	25%
3	Liczba studentów na 10 tys. ludności	205	360
	Udział przedstawicieli środowiska naukowego w składach KM	14%	17%
4	Liczyby organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców	36,7	42,2
	Udział przedstawicieli NGO w składach KM	29%	28%
5	Liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym	1682	2231
	Udział przedstawicieli izb gospodarczych w składzie KM	10%	11%

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Główny Urząd Statystyczny, 2022) (stan na koniec 2020 r.) oraz badania składu komitetów monitorujących przeprowadzonych w ramach projektu badawczego pt. „Realizacja horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie projektowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach konkursu Miniatura 4.

Z badań wynika, iż jedynie poziom rozwoju III sektora w poszczególnych województwach nie koresponduje ze stopniem włączenia NGO w składy KM. Analiza zebranych danych pozwoliła uchwycić paradoksalną sytuację. Polega ona na tym, iż regiony mające słabiej rozwinięty III sektor silniej włączają NGO w struktury Komitetów, tymczasem w województwach, w których stopień rozwoju sektora pozarządowego jest relatywnie wysoki, udział NGO w ogólnej populacji interesariuszy spoza administracji włączonych do KM jest niższy (średnio o 1 punkt proc.). Należy jed-

nak pamiętać o obligatoryjnym włączeniu w składy KM przedstawicieli organizacji prowadzących działalność w wybranych obszarach. Z dużym stopniem prawdopodobieństwa można orzec, iż obowiązuje regulacje dotyczące zasady partnerstwa wpłynęły na swoistą nadreprezentację NGO w strukturze komitetów względem faktycznego poziomu rozwoju III sektora na poziomie regionalnym.

Podsumowanie

W niniejszym artykule skupiono się na określeniu stopnia włączenia interesariuszy w skład komitetów monitorujących RPO. Na podstawie zebranego materiału badawczego dokonano typologizacji form włączenia interesariuszy, wyodrębniając włączenie: formalne, selektywne, kooperacyjne oraz strategiczną inkluzywność (ta ostatnia nie jest jednak implementowana w Polsce).

Jak pokazuje praktyka funkcjonowania komitetów monitorujących RPO w perspektywie finansowej 2014–2020, stopień włączenia interesariuszy jest zróżnicowany w poszczególnych regionach, a najbardziej popularnymi formami włączenia jest włączenie formalne i selektywne, co niestety oznacza, iż nadal w Polsce nie wykształciła się dojrzała kultura dialogu i współpracy pomiędzy administracją a przedstawicielami otoczenia zewnętrznego.

Głównym ustaleniem badawczym jest to, iż stopień włączania poszczególnych klas interesariuszy w składy KM pozostaje pod wpływem specyficznych uwarunkowań i problemów rozwojowych województw. One bowiem, jak pokazano, określają regionalny profil polityk publicznych i tym samym wpływają na decyzje instytucji zarządzających RPO w kwestii doboru partnerów do współpracy.

Na podstawie tej obserwacji można pokusić się o sformułowanie ogólnego wniosku na temat charakteru tworzonych partnerstw na szczeblu regionalnym. Proces tworzenia partnerstw nie zachodzi w próżni instytucjonalnej. Partnerstwo na poziomie regionalnym jest silnie skontekstualizowane i uwidaczniają się w nim relacje kształtowane przez uwarunkowania społeczne i gospodarcze.

Oświadczenia autora

Oświadczenie o wkładzie

Potwierdzam, że jestem jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdziłem go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Oświadczam, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o źródle finansowania

Autor otrzymał finansowanie z Narodowego Centrum Nauki w ramach konkursu Miniatura 4 (2020/04/X/HS5/01700) na realizację grantu pt. Realizacja horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie projektowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce.

Oświadczenie o etyce badawczej

Zgoda komisji etycznej w mojej uczelni nie była wymagana w przypadku tego badania.

Oświadczenie o dostępności danych badawczych

Surowe dane na poparcie wniosków niniejszej pracy zostaną udostępnione przez autora, bez zbędnych zastrzeżeń.

Informacja dodatkowa

Podziękowania

Podziękowania kieruję w stronę dra Marka Mazurkiewicza za lekturę pierwszej wersji tekstu i wniesienie do niej cennych uwag, które pomogły mi poprawić strukturę artykułu i czytelność wyводу naukowego.

Bibliografia

- Bavaird, T., Löffler, E. (2003). Understanding public management and governance. W: *Public management and governance*, T. Bovaird, E. Löffler. Londyn, Nowy Jork: Routledge.
- Bovaird, T. (2005). Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society, *International Review of Administrative Sciences*, 71(2): 217–228.
- Castles, F.G. (1998). *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*. Northampton, Mass: Edward Elgar Publishing.
- Czarnecki, K. (2001). Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego, *Zarządzanie Publiczne*, 15(1): 5–19.
- Dadze-Arthur, A., Skelcher, C. (2003). Democratic Governance: The role of politics and politicians. W: *Public Management and Governance*, T. Bovaird, E. Löffler. Londyn, Nowy Jork: Routledge.
- Derzken, P., Bock, B. (2009). Partnership and Role Perception, Three Case Studies on the Meaning of Being a Representative in Rural Partnerships, *Environment and Planning C: Government and*, 27(1): 75–89.
- Dollery, B.F., Wallis, J.L. (2009). niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna, *Zarządzanie publiczne*, 8(2): 82–91.
- Eval. (2021). *Ewaluacja realizacji zasady partnerstwa w ramach perspektywy 2014–2020*. Raport z badań. Warszawa.
- Furmankiewicz, M., Stefańska, J. (2010). Partnerstwa terytorialne jako sieci organizacyjne. Analiza powiązań w trzech wybranych “lokalnych grupach działania” w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(39): 5–25.
- Geissel, B. (2009). Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21, *Local Government Studies*, 35(4): 112–135.
- Główny Urząd Statystyczny. (2022). *Bank Danych Lokalnych GUS*, <https://bd1.stat.gov.pl/bd1/start> (dostęp: 14.11.2022).
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management, *International Public Management Journal*, (4): 1–25.
- Guy Peters, B. (2001). *The Future of Governing: Four Emerging Models (Studies in Government and Public Policy)*. Kansas: University Press of Kansas.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, (69): 3–19.
- Katsamunski, P. (2016). The Concept of Governance and Public Governance Theories, *Economic Alternatives*, (4): 133–141.
- Kickert, W.J. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’, *Public Administration*, 75(4): 731–752.
- Komisja Europejska. (2014). *Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*. Luksemburg.
- Kooiman, J. (1997). Social-Political Governance: Introduction. W: *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, J. Kooiman. Londyn: SAGE Publications Ltd.

- Kulesza, M., Sześciło, D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA.
- Löffler, E. (2003). Public Governance in a Network Society. W: *Public Management and Governance*, T. Bovaird, E. Loeffler. Londyn, Nowy Jork: Routledge.
- Ławniczak, K. (2018). Śledzenie procesu w badaniach politologicznych. Warianty i potencjał zastosowania, *Przegląd Politologiczny*, (1): 49–62.
- Mazur, S. (2005). Historia administracji publicznej. W: *Administracja publiczna*, J. Hausner (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Michalak, B. (2010). Czy grozi nam depolityzacja polityki? Rozważania na temat wizji postpolitycznej, *Studia Polityczne*, (25): 129–145.
- Milio, S. (2014). The Conflicting Effects of Multi-Level Governance and the Partnership Principle: Evidence from the Italian Experience. *European Urban and Regional Studies*, 1(1): 603–624.
- Minister Infrastruktury i Rozwoju. (2015). *Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014–2020*. Warszawa.
- Minister Inwestycji i Rozwoju. (2018). *Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014–2020*. Warszawa.
- Newman, J. (2005). Introduction. W: *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere* (1–16), J. Newman. Bristol: Bristol University Press.
- Niebylski, M. (2021). Partnerzy bez partnerstwa? Realizacja zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(84): 58–74.
- Opióła, W. (2017). *Diagnoza współpracy pomiędzy administracją publiczną a trzecim sektorem w województwie opolskim*. Opole.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Nowy Jork: Penguin Group.
- Ostaszewski, K. (2013). *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*. Lublin.
- Pierre, J., Guy Peters, B. (2000). *Governance, politics and the state*. London: Palgrave Macmillan.
- Podgórska-Rykała, J., Sroka, J. (2021). Uwarunkowania konsensualnego modelu dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego na poziomie regionalnym w Polsce, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 81(1): 309–326.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Potluka, O., Špaček, M., Jiří, R. (2017). Non-governmental Organizations as Partners: Obstacles in the EU Cohesion Policy? *Ekonomický časopis*, 65(8): 715–736.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44: 652–667.
- Sosnowska, K., Włodarski, T. (2014). *Biała Księga zasady partnerstwa we wdrażaniu Funduszy Europejskich w Polsce wraz ze strategią realizacji w okresie programowania 2014–2020*. Warszawa.

- Sroka, J. (2009). *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe: teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sześciło, D. (2012). O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego, *Zarządzanie Publiczne*, 22(4): 5–17.
- Vabø, M. (2009). New Public Management. The Neoliberal Way of Governance, *Working papers*, (4): 1–22.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zybała, A. (2007). *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*. Warszawa: CPS „Dialog”.
- Związek Rzemiosła Polskiego. (2016). *Raport z badania barier we wdrażaniu zasady partnerstwa w programach operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego*. Raport z badań. Warszawa.
- Witryny internetowe 16 komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne w perspektywie finansowej 2014–2020.