

# Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych a komitety monitorujące w Funduszach Europejskich 2004-2020

Tekst jest próbą przybliżenia relacji państwo – organizacje pozarządowe w kontekście monitorowania wydatkowania środków z funduszy strukturalnych na przykładzie działań Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (OFOP-u). Wielkie podziękowanie dla Agaty Wiśniewskiej-Górczewskiej za uwagi do pierwszej wersji tekstu.

Historia ta zaczęła się jeszcze przed powstaniem OFOP-u w latach 90. XX wieku, wraz z wejściem do Polski funduszy przedakcesyjnych (m.in.. PHARE Dialog Społeczny, PHARE – Demokracja). Jednak czas przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej wyłączony został z tego opracowania, podobnie zresztą jak i obecna debata dotycząca programowania na lata 2021-2027. Okres pomiędzy 2004 a 2020 rokiem, który próbuję opisać, jest wystarczająco trudny do analizy. Organizacje pozarządowe tylko w niewielkim stopniu dbają o spisywanie swojej historii. Co więcej, wiele materiałów dotyczy nie tyle faktów, co pewnych interpretacji toczących się procesów. Trzeba pamiętać, że tak tworzone analizy z jednej strony stanowią – same w sobie – pewien element działań rzeczniczych (czyli mają nie tyle faktograficzny, co perswazyjny charakter), z drugiej zaś są elementem specyficznej „gry” grantobiorców ze sponsorami, w której zwraca się szczególną uwagę tylko na pewne elementy realizowanych zadań, podkreślając jedynie efekty ważne z punktu widzenia prowadzonych projektów.

W opisie oparłem się przede wszystkim na dostępnych publikacjach, uzupełniając je, w miarę potrzeb, o własną wiedzę i punkt widzenia osoby zaangażowanej w opisywany tu proces. Z tego też względu tekst ten należy traktować raczej jako przyczynek do historii udziału organizacji pozarządowych w realizacji Funduszy Europejskich niż pełną historię tego procesu.

Warto na wstępie zwrócić uwagę, że w kwestiach partnerstwa<sup>1</sup> w Funduszach Europejskich najtrudniejsze jest nakładanie się<sup>2</sup> na siebie perspektyw finansowych. Dlatego opisuję je oddzielnie, choć najczęściej biorą w nich udział równoległe te same osoby i instytucje. Szczególnie dotyczyło to „krótkiej” perspektywy (2004-2006), gdy oba te procesy – tworzenie systemu komitetów i działania na rzecz przyszłej perspektywy – praktycznie nałożyły się na siebie<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Wszystkich zainteresowanych kwestiami definicyjnymi oraz źródłami i formami realizacji tej zasady odsyłamy do publikacji OFOP-u. Zarówno tych historycznych (zob. załącznik) jak i aktualnych patrz [ofop.eu](http://ofop.eu)

<sup>2</sup> Jeszcze nie zakończyła się poprzednia perspektywa i nie ma wciąż ostatecznych wniosków co do tego, co się udało, a co nie, a już trzeba planować kolejną. W tej sytuacji organizacje, takie jak OFOP, występują w różnych rolach (jednocześnie monitorują obecną perspektywę i pracują nad przygotowaniem kolejnej), co nie tylko podwaja ilość ich pracy, ale też zmusza je do analizowania sytuacji z różnych perspektyw. Realizacja zasady partnerstwa jest osią naszej opowieści.

<sup>3</sup> W latach 2005-2006 oceniano system w sytuacji, gdy nie zaczął on jeszcze na dobre przynosić efektów. Miało to swoje daleko idące konsekwencje, np. rezygnacja (poza nielicznymi wyjątkami) z tworzenia komitetów sterujących w kolejnych perspektywach.

Dodatkowo trzeba podkreślić, że każdy kolejny system wydatkowania funduszy był, poza elementami stałymi, jak np. istnienie komitetów monitorujących, tworzony od nowa. Zmieniały się nie tylko nazwy (np. „komitetu komitetów” – KM NPR, KK NSRO, KUP<sup>4</sup>), ale też organizacja programów operacyjnych i zasady finansowania. W tym szkicu nie będziemy na to zwracać uwagi, ale należy o tym pamiętać, porównując kolejne perspektywy. Warto przy tym zwrócić na wstępie uwagę na fakt, że liczba reprezentantów organizacji pozarządowych w komitetach systematycznie wzrastała. W perspektywie 2004-2006 było to mniej niż 200 przedstawicieli i ich zastępców (a mieliśmy wówczas nie tylko komitety monitorujące, ale także sterujące). W kolejnej (2007-2013) działało ok. 40 różnego rodzaju komitetów (w tym i podkomitetów) monitorujących, w których zasiadało ok. 300 przedstawicieli i ich zastępców. W obecnej perspektywie (2021-2027) wyliczono, że będzie ich ponad 500.

## Perspektywa 2004-2006

OFOP powstał w 2003 roku (rejestracja w sierpniu, pierwsze walne zebranie i wybór władz w grudniu), a więc tuż przed oficjalnym przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Wcześniej kwestiami dialogu, w kontekście integracji europejskiej, zajmowały się inne organizacje, w tym także organizacje założycielskie OFOP-u<sup>5</sup>. Zresztą samo powstanie OFOP-u było też formą przygotowywania się sektora organizacji pozarządowych na „nowe otwarcie” i potrzebę reprezentacji w kontekście Funduszy Europejskich.

Nic też dziwnego, że kwestie reprezentacji w obszarze monitorowania Funduszy Europejskich stały się jednym z głównych obszarów zainteresowania OFOP-u. Już na etapie wyłaniania reprezentantów organizacji pozarządowych do komitetów monitorujących i komitetów sterujących OFOP był widoczny. Federacja „zorganizowała nabór przedstawicieli spośród organizacji członkowskich (...). Ostatecznie z rekomendacji OFOP-u weszło łącznie siedem osób w skład następujących komitetów: Komitetu Monitorującego ZPORR, Komitetu Monitorującego Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL oraz Komitetu Monitorującego Podstawy Wsparcia Wspólnoty/NPR” (Chodor, 2005b, s. 12).

OFOP wzięł też na siebie rolę monitorowania działalności przedstawicieli organizacji pozarządowych w komitetach. W efekcie w ramach projektu finansowanego z Funduszu Inicjatyw Pozarządowych „Razem można więcej” powstała m.in. pierwsza „Mapa reprezentacji III sektora” (2005) i pierwszy raport z monitoringu działalności przedstawicieli (2005). Warto przytoczyć tu fragment podsumowania przeprowadzonego badania:

„Wśród respondentów 7 osób oceniło swój komitet źle lub bardzo źle, natomiast 17, czyli zdecydowana większość<sup>6</sup> wystawiła ocenę pozytywną lub raczej pozytywną. Tym niemniej także w tej grupie przedstawicieli zdarzały się opinie krytyczne w stosunku do pewnych aspektów funkcjonowania reprezentowanych komitetów. Jako zasadnicza przyczyna negatywnej oceny są wymieniane – brak przejrzystości lub upolitycznienie komitetów (dotyczy to RKS) oraz niski poziom merytoryczny obrad i słabe przygotowanie członków, brak skuteczności”. Ciekawa jest również konstatacja, że wśród samych reprezentantów są różne opinie odnośnie roli przedstawicieli. „Według niektórych ważne jest pełnienie funkcji społecznego obserwatora i watchdog. Większość

<sup>4</sup> Komitet Monitorujący Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Komitet Koordynacyjny Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Komitet Umowy Partnerstwa 2014-2022, z tym że poszczególne komitety, przynajmniej formalnie, funkcjonowały dłużej, aż do zamknięcia kolejnych perspektyw.

<sup>5</sup> Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych (por. np. publikację „Dialog obywatelski w procesie integracji europejskiej” bmirw) czy Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (por. publikację Marta Czartoryska, Zbigniew Wejcman, Jak skuteczniej działać w komitecie monitorującym ZPORR 2004-2006, Warszawa 2006).

<sup>6</sup> Obok analizy protokołów z posiedzeń twórcy raportu odwołali się również do opinii samych przedstawicieli – na pytania odpowiedziały 24 osoby, co uznano za ważny wskaźnik zaangażowania. „Wśród członków komitetów, którzy nie udzielili odpowiedzi na wysłane im drogą mailową ankiety, większość to osoby bardzo słabo uczestniczące – bądź rzadko obecne, bądź też zupełnie bierne w trakcie posiedzeń” (Chodor, 2005b, s. 82). Dodać warto, że niektóre osoby reprezentowały organizacje w więcej niż jednym komitecie.

jednak sądzi, że partnerzy społeczni powinni dysponować dużą wiedzą, wręcz ekspercką, połączoną z doświadczeniem w dziedzinie dotyczącej danego programu operacyjnego”. Mocno zaważyło na kolejnej perspektywie przekonanie, że „idealnym rozwiązaniem byłoby rozwijanie tego kierunku, który wybrały organizacje ekologiczne, tworząc Koalicję POE, koordynującą pracę swoich przedstawicieli w komitetach” (Chodor, 2005b, s. 83).

## Podsumowanie

Pierwsza, skrócona perspektywa była zarówno dla administracji, jak i organizacji pozarządowych (także szerzej – dla partnerów spoza administracji) pierwszym bezpośrednim doświadczeniem z funduszami strukturalnymi. Okres ten pokazał, jak ważne jest programowanie Funduszy Europejskich, które przekłada się na konkretne możliwości i ograniczenia wydatkowania środków. Szczególnym doświadczeniem była skłaniająca do eksperymentowania i włączająca partnerów Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, której doświadczenia, [m.in.](#) z Krajowymi Sieciami Tematycznymi, były inspiracją do działań w kolejnych perspektywach.

# Przygotowanie perspektywy 2007-2013

OFOP już w 2005 roku włączył się w pracę pozarządowego sekretariatu ds. Konsultacji Narodowego Planu Rozwoju. Wtedy jeszcze wszystko wydawało się możliwe i liczone nawet na specjalny Program Operacyjny Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego<sup>7</sup>... Ostatecznie w ramach prac nad Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO) OFOP w szczególny sposób zajął się konsultacjami Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), który potencjalnie najbardziej interesował organizacje pozarządowe. Konsultacje PO KL dotyczyły zarówno procesu przed przyjęciem pierwszej wersji programu przez rząd (do listopada 2006 roku), jak i pracy nad ostatecznym jego uszczegółowieniem (wrzesień 2007). Przypomnieć należy, że w ramach PO KL planowane były również regionalne komponenty funduszu społecznego, do których monitorowania powołano specjalne regionalne podkomitety monitorujące PO KL.

W pierwszej części konsultacji OFOP brał udział w pracach powołanego z inicjatywy organizacji pozarządowych międzysektorowego zespołu konsultacyjnego. W zespole tym pracowali przedstawiciele administracji i organizacji pozarządowych (RDPP, OFOP, stowarzyszenie na rzecz FIP). Zapleczem prac zespołu była powołana decyzją Zarządu OFOP-u 19 czerwca 2006 roku Grupa Robocza ds. konsultacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki złożona z 14 organizacji członkowskich. W tym czasie OFOP zorganizował cztery regionalne konferencje konsultacyjne (9 sierpnia Białystok, 28 sierpnia Rybnik, 14 września Gdańsk, 18 września Kraków).

W drugim etapie konsultacji prace (głównie konsultacje pisemne) skoncentrowane były wokół opracowywania systemu wdrażania PO KL, a szczególnie pracy nad priorytetem V Dobre Rządzenie (początkowo priorytet Dobre Państwo). Tu szczególnie uwidoczniła się różnica interesów pomiędzy organizacjami pozarządowymi a partnerami społecznymi, którzy w ramach Priorytetu V, o który mocno zabiegały organizacje, wywalczyli sobie dedykowane, specjalne Działanie 5.5. (Rozwój dialogu społecznego).

W kwestii wyboru przedstawicieli organizacji do komitetów mieliśmy dwie procedury. Do Komitetu Monitorującego kandydatów zgłaszało się do Instytucji Zarządzającej, która sprawdzoną pod względem formalnym listę przekazywała do Rady Działalności Pożytku Publicznego, która z kolei rekomendowała 5

<sup>7</sup> W efekcie został odrzucony z uwagi na przekonanie, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego jako takiego nie mieści się w celach Funduszy Europejskich.

kandydatów. Do podkomitetów regionalnych PO KL odbywał się nabór organizowany przez Instytucję Pośredniczącą [więcej: Wiśniewska 2007].

Jak pisano w podsumowaniu, „W pracę nad PO Kapitał Ludzki, jak również nad jego systemem wdrażania i szczegółowymi zapisami w dokumentach pokrewnych, zaangażowało się bardzo wiele środowisk, podmiotów, instytucji. Ostateczny kształt Programu oraz efekty jego realizacji będą więc po trosze sukcesem każdego z uczestników tego procesu. Wydaje się, że praca nad PO KL, oprócz konkretnych efektów dotyczących samego dokumentu, przyniosła także kilka innych korzyści. Doświadczenie zdobyte w tym czasie powinno zaowocować efektywniejszym monitoringiem realizacji Programu oraz wzrostem kompetencji w przygotowywaniu materiałów o podobnej konstrukcji” [Wiśniewska 2007]. Do sukcesów zaliczyć można [m.in.](#) zwiększenie alokacji na Priorytet V (co pozwoliło zapewnić odpowiednie środki na działanie 5.4 – Rozwój potencjału III sektora) oraz propozycje tzw. „małych grantów” (do 50 tys. zł), które miały umożliwić włączenie w realizację programu także mniejszych organizacji.

### Podsumowanie

Partnerstwo w ramach programowania cechowała duża wzajemna dobra wola, choć brakowało zinstytucjonalizowanych form współpracy. Zorganizowany specjalnie sekretariat umożliwił jednak udział szerokiego grona partnerów, a także skuteczne formy artykułowania i reprezentowania interesów III sektora. Jednak brak dobrej organizacji pracy – konsultowane były dokumenty, do których już tworzone były w ministerstwach kolejne uszczegółowienia, utrudniał wykorzystanie dobrej woli i zaangażowania partnerów.

## Realizacja perspektywy 2007-2013

W ramach tej perspektywy OFOP kontynuował działania monitoringowe dotyczące działalności przedstawicieli organizacji pozarządowych w komitetach monitorujących. Stworzona została Mapa przedstawicieli sektora pozarządowego w Komitetach i Podkomitetach Monitorujących w okresie 2007-2013 [Wiśniewska 2008], a także przeprowadzono dwa monitoringi [Wiśniewska, Czarnocka 2009 oraz Sieczkowski 2010].

Z drugiej strony OFOP prowadził działania na rzecz większego udziału organizacji w systemie Funduszy Europejskich. Chodziło tu przede wszystkim o zmiany, które miały strategiczne znaczenie dla całego sektora, a nie poszczególnych organizacji pozarządowych. Były to więc inicjatywy, których celem było wspieranie przedstawicieli organizacji w komitetach (szczególnie na poziomie regionów), integracja i sieciowanie tych przedstawicieli oraz prowadzenie dialogu z rządem poprzez i w imieniu tych przedstawicieli. Dialogu, który z jednej strony miał rozwiązywać konkretne problemy, z drugiej zaś miał być płaszczyzną realizacji zasady partnerstwa, w tym umocowania partnerów w relacjach z administracją. Odbywało się to na różnych poziomach i w różnych formach organizacyjnych. Przedstawmy trzy główne procesy, w które OFOP zaangażował się w perspektywie 2007-2014. Były to prace:

- na poziomie Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia<sup>8</sup> (KK NSRO) Grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego (GRSO),
- na poziomie, który dotyczył wszystkich komitetów monitorujących, w ramach Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa,
- na poziomie Komitetu Monitorującego PO KL Zespołu ds. Działania 5.4.

<sup>8</sup> Powołany w 2007 roku Komitet na poziomie koordynacji całej polityki pełniący funkcję „komitetu komitetów”. Podobną rolę w poprzedniej perspektywie pełnił Komitet Monitorujący Narodowy Plan Rozwoju, a w kolejnej Komitet Umowy Partnerstwa. Jednak w tej perspektywie realna rola „komitetu komitetów” była chyba największa.

## **Grupa robocza ds. społeczeństwa obywatelskiego**

Grupa robocza ds. społeczeństwa obywatelskiego (GRSO) została powołana uchwałą KK NSRO w 2007 roku z inicjatywy organizacji pozarządowych (Caritas Polska, FRDL, FWPiN, OFOP i ZHP). Sekretariat GRSO był prowadzony przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych. Celem działania Grupy było wypracowywanie wspólnych stanowisk partnerów społeczno-ekonomicznych wobec zasad rozwoju, takich jak partnerstwo, równość szans i zrównoważony rozwój, oraz monitorowanie i interweniowanie w sytuacjach, gdy zasada partnerstwa została w jakiś sposób zachwiana, a udział partnerów społeczno-gospodarczych w KM lub innych ciałach dialogu marginalizowany. Przewodniczącą Grupy roboczej została reprezentantka OFOP-u (Agata Wiśniewska-Górczewska). Z uwagi na chęć podkreślenia znaczenia zasady partnerstwa grupa organizowała spotkania nie tylko w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, ale także w innych instytucjach (m.in. 15.09.2009 w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, 10.01.2011 w Kancelarii Prezydenta, 19.10.2011 w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>9</sup>) w celu informowania o roli partnerów społecznych w realizacji Funduszy Europejskich. W tym kontekście ważnym wydarzeniem było też współorganizowanie przez OFOP wraz z Parlamentarnym Zespołem do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi i Instytutem Spraw Publicznych 28 października 2009 r. w Senacie konferencji „Społeczeństwo obywatelskie a fundusze unijne. Partnerstwo, ale jakie?“, W ramach Grupy dyskutowano nad potrzebą ujednoczenia ciał dialogu w kontekście opracowania przygotowanego przez prezesa OFOP-u pod tytułem „Analiza – podstawowe dane i założenia do stworzenia dokumentu: System realizacji zasady partnerstwa, rekomendacje co do zasad oraz instytucjonalnych form” [Frączak 2012].

Dzięki grupie udało się przygotować m.in.:

- uchwałą nr 24 KK NSRO z 17 grudnia 2008 r. na temat roli konsultacji społecznych we wdrażaniu Funduszy Europejskich,
- stanowisko w sprawie V raportu kohezyjnego, które zostało wysłane do Komisji Europejskiej,
- stanowisko w sprawie ujęcia aspektów rozwoju społecznego, które zostało wysłane do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego,
- wspólne stanowisko partnerów społeczno-gospodarczych w sprawie tzw. przeglądu śródkresowego – adresem był Minister Rozwoju Regionalnego.

Zorganizowano także sesję szkoleniowo-konferencyjną dla członków KM, której efektem było m.in. sformułowanie rekomendacji (w czterech obszarach – społeczeństwo obywatelskie, ewaluacja, kryteria wyborów projektów i równość szans) oraz powstanie Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa (KSTP). Od tej pory pewne działania mające na celu promowanie zasady partnerstwa, np. konkursy na partnerski komitet monitorujący, realizowane były wspólnie z KSTP.

## **Krajowa Sieć Tematyczna ds. Partnerstwa**

KSTP została powołana przez KK NSRO z inicjatywy Grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego (GRSO) w 2010 r. Celem funkcjonowania Sieci było zapewnienie realizacji zasady partnerstwa poprzez wzmocnienie partnerów społeczno-gospodarczych w komitetach i podkomitetach monitorujących, a także wypracowanie mechanizmów współpracy z administracją rządową i samorządową podczas programowania i wdrażania programów operacyjnych i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Sieć miała zapewniać realne wsparcie merytoryczne i organizacyjne partnerom społeczno-ekonomicznym, co przekładać się miało na ich większą skuteczność we wdrażaniu Funduszy Europejskich.

Dzięki powstaniu KSTP, którego sekretariat przy OFOP-ie był prowadzony ze środków pozaunijnych, a w ramach pomocy technicznej finansowane były konkretne działania, udało się:

<sup>9</sup> Temat: „Inkluzja społeczna w kontekście osób niepełnosprawnych – próba reasumpcji dotyczącej działań w ramach funduszy europejskich oraz upowszechnianie partnerstwa w komitetach monitorujących 2007-2013”.

- zorganizować 16 regionalnych spotkań Sieci w województwach: 2010 – województwo łódzkie; 2011 – województwa małopolskie, pomorskie, opolskie, mazowieckie; 2012 – województwa dolnośląskie, śląskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie; 2013 – województwa lubelskie, podlaskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie; 2014 – województwa lubuskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Każde spotkanie dotyczyło sukcesów (wizyty studyjne) i wyzwań związanych z danym regionem, ale także szkoleń i wymiany doświadczeń międzyregionalnych;
- pięć corocznych, ogólnokrajowych konferencji: 2010 – inauguracyjna; 2011 – „Partnerstwo i dialog jako skuteczna podstawa polityki spójności” w ramach IV Forum Funduszy Europejskich; 2012 – „Realizacja zasady partnerstwa – programowanie perspektywy 2014+” w ramach Krajowego Forum Terytorialnego; 2013 – „Zasada partnerstwa w krajach V4”; 2014 – „Rola organizacji pozarządowych w nowym systemie funduszy europejskich 2014-2020” – w ramach Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych;
- wydano w latach 2010-2014 własny biuletyn pt. „Partnerstwo” (17 numerów);
- przeprowadzono konkursy na najbardziej partnerski komitet – stosowne medale wręczano podczas konferencji krajowych najbardziej partnerskim komitetom monitorującym.

### **Zespół 5.4 i Dobre Rządzenie**

W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO KL), poprzedzającym obecny Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój (PO WER), istniał priorytet V: „Dobre rządzenie”, a w nim cel szczegółowy 4: „Wzrost udziału organizacji pozarządowych oraz partnerów społecznych w tworzeniu i realizacji polityk publicznych w celu poprawy jakości, trafności, skuteczności, użyteczności tych polityk”. Niestety szybko dobre intencje twórców tych dokumentów zderzyły się z problemami wdrożeniowymi. Kolejne projekty systemowe i konkursy w tym obszarze budziły zastrzeżenia organizacji. Instytucja Zarządzająca próbowała odpowiedzieć na ich postulaty. Tak powstał specjalny Zespół ds. Działania 5.4. Rozwój potencjału III sektora.

Zespół powstał w lutym 2009 r. w efekcie spotkania zorganizowanego przez stronę pozarządową z przedstawicielami administracji rządowej. Przyczyną spotkania były brak wystarczającej informacji o projektach systemowych (poddziałanie 5.4.2. Wsparcie systemowe dla III sektora) oraz rozbieżności zdań co do konkursów (poddziałanie 5.4.2. Rozwój dialogu obywatelskiego). Spotkanie zakończyło się częściowym sukcesem (m.in. zmienioną punktacją strategiczną w spornych konkursach). Uznano też za wskazane powołanie zespołu, którego celem byłoby:

- usprawnienie procesu konsultacji i wymiany informacji pomiędzy przedstawicielami organizacji pozarządowych a Departamentem Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, pełniącym funkcję instytucji Wdrażającej (Instytucji Pośredniczącej II stopnia) oraz Departamentem Pożytku Publicznego MPiPS pełniącym funkcję beneficjenta systemowego, a także Departamentem Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego pełniącym funkcję Instytucji Zarządzającej dla POP KL,
- dyskusja na temat strategii wdrażania Działania,
- monitorowanie efektów realizacji współfinansowanych w jego ramach projektów.

Początkowo rolę sprawozdawcy odgrywała Federacja Organizacji Pozarządowych Centrum Szpitalna oraz Instytut Spraw Publicznych. Po kilku posiedzeniach rolę tę przejął OFOP. Choć dobrej woli obu stronom nie brakowało, to efekty były niesatysfakcjonujące. Oto dobrze sformułowane cele zostały przekształcone w zapisy (i wskaźniki), które znacząco utrudniały, czy wręcz uniemożliwiały, szukanie dobrych rozwiązań. Problem leżał w szczegółowych opisach projektów, na podstawie których trzeba było ogłaszać konkursy. I tak np. w regionach, gdzie nie było do tej pory federacji, nagle przyznano po kilka, konkurencyjnych, dotacji na ich stworzenie...

Wydawało się, że pozytywne zmiany mogą zostać wprowadzone w czasie przeglądu śródkresowego. Jednak ku zaskoczeniu organizacji zmiany po przeglądzie śródkresowym, w ramach których właściwie wszędzie zwiększono alokację środków na działania, nie dotyczyły priorytetu V „Dobre Rządzenie”, który zmniejszono o 37 500 000 euro. Zacytujmy opublikowany wówczas (2012) tekst:

*Ten brak wsparcia nie zaskakuje – w końcu w ramach dokumentu z 2010 administracja szczerze przyznała się do braku strategii funkcjonowania państwa i słusznie wskazywała, iż „brak wizji i strategii funkcjonowania państwa – zdefiniowanych potrzeb i wyzwań, a przede wszystkim pożądanego stanu zmian – stwarza zagrożenie dla udowodnienia w przyszłości skuteczności prowadzonych działań”. Partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe oprotestowały te decyzje – w końcu to jest priorytet, w którym na wzmacnianie partnerów ciągle jest za mało pieniędzy, ale co tam. Może rzeczywiście przyjęć należy, iż gdyby te pieniądze miały być źle wydane, to lepiej nie wydawać (...) Jednak w tym kontekście dziwi podsumowanie przeglądu śródkresowego, w którym z jednej strony poza obcięciem środków nie przewidziano zmian w priorytecie V (czyli ma być jak było?). Z drugiej zaś strony wykazuje się konieczność wzmacniania kompetencji w planowaniu polityk i koordynowaniu strategii. Wniosek nasuwa się sam – tu potrzebna jest zmiana, tu potrzebny jest nowy pomysł i środki na jego realizację. Zrobiono odwrotnie. [por. Piotr Frączak, Wzmocnienie zostało zmniejszone – Salon 24, 23.02.2012 ]*

## Podsumowanie

Organizacje kończyły perspektywę finansową 2007-2013 z przekonaniem, że zasada partnerstwa kuleje. Obok wyżej wymienionych nie udało się np. zatrzymać również niekorzystnych zmian powołanie równoległego do KK NSRO czysto rządowego Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju,<sup>10</sup> zaś Krajowe Forum Terytorialne<sup>11</sup>, właściwie bez uzasadnienia, zaprzestało działalności (bodaj ostatnie spotkanie dotyczyło zasady partnerstwa).

Mimo to organizacje miały również poczucie wielu sukcesów. Potwierdzały to dokumenty – tak krajowe, jak i europejskie.

Tak oto w „Europejskim kodeksie postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych” KSTP została pokazana jako dobra praktyka: „W Polsce krajowa sieć tematyczna ds. partnerstwa została utworzona w czerwcu 2010 r. celem wspierania członków komitetów monitorujących. Ma zwiększyć efektywność ich działań i wyeliminować problemy z wdrażaniem funduszy strukturalnych. Sieć ma poparcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Koszty sieci pokrywa się z programu operacyjnego w zakresie pomocy technicznej 2007–2013. Sieć organizuje coroczną konferencję krajową i posiedzenia na szczeblu regionalnym. Przeprowadza analizy, dzieli się wiedzą wykorzystującą analizy tematyczne, przeprowadza konkursy dla komitetu monitorującego dotyczące dobrych praktyk w zakresie partnerstwa i organizuje działalność edukacyjną. Umożliwia horyzontalną wymianę informacji z wykorzystaniem bazy wiedzy zarządzanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego”. [„Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”]

10 Por. List 12 stycznia 2010 r. do Prezesa Rady Ministrów, [https://ofop.eu/wp-content/uploads/2010/01/list\\_premier\\_rp.pdf](https://ofop.eu/wp-content/uploads/2010/01/list_premier_rp.pdf)

11 Krajowe Forum Terytorialne w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie traktowane było jako ważny instrument dyskusji strategicznej kształtujący i stymulujący strategiczne myślenie o rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i subregionalnym. Pomiędzy lipcem 2011 r. a listopadem 2013 odbyło się łącznie 11 posiedzeń KFT, potem brak było aktywności, choć jeszcze w 2015 r. rozważano możliwość reaktywacji. Por. Piotr Frączak, Krajowe Forum Terytorialne – reaktywacja?, [asocjacje.org](http://asocjacje.org), 12.03.2016.



Z kolei w raporcie z badania ewaluacyjnego „Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013”) mamy takie podsumowanie: „W opinii partnerów spoza administracji, skupionych w Komisji Trójstronnej i w OFOP, podstawą do optymizmu w tej dziedzinie są postępy w realizacji zasady partnerstwa w obecnej perspektywie w stosunku do poprzedniej. Objawia się to przede wszystkim w lepszym zrozumieniu i większej akceptacji większości instytucji obowiązku zasięgania opinii partnerów społecznych oraz w większym zainteresowaniu we współpracy z administracją po stronie partnerów. Wyrazem tych tendencji jest m.in.:

- otwartość na inicjatywę powołania Grupy Roboczej ds. Społeczeństwa Obywatelskiego przy KK NSRO i gotowość przekazania prowadzenia jej sekretariatu przedstawicielom partnerów;

- powstanie wielofunduszowej Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa;- podjęcie przez MRR, w odpowiedzi na postulaty organizacji pozarządowych, pracy nad przygotowaniem dokumentu „Strategia realizacji zasady partnerstwa w procesie programowania i wdrażania wsparcia ze środków funduszy polityki spójności w ramach perspektywy finansowej 2014-2020”. Strategia ma być swoistą konstytucją określającą relacje pomiędzy przedstawicielami administracji a partnerami spoza administracji na każdym etapie wdrażania polityki spójności. Ostatnia tura negocjacji pomiędzy przedstawicielami MRR oraz partnerami spoza administracji nt. Zapisów, jakie powinny znaleźć się w przygotowywanej strategii, odbyła się 25 czerwca 2013 r. Jej rezultaty wskazują na istotne zbliżenie stanowisk obu stron... [zob. Bartosz Ledzion, dr Karol Olejniczak (red.), Warszawa 2013 r. [https://www.ewaluacja.gov.pl/media/24655/ggov\\_290.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/media/24655/ggov_290.pdf)]

Wyglądało więc na to, że tym razem – w ramach programowania – uda się wypracować dobre rozwiązania.

## Programowanie 2014-2020

Już od października 2011 r. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych intensywnie pracowała nad kolejnym okresem programowania, tworząc m.in. grupę roboczą ds. perspektywy finansowej Funduszy Europejskich na lata 2014-2020. Grupa wypracowała osiem stanowisk, które dotyczyły następujących kwestii:

1) Wspólnych Ram Strategicznych (marzec 2012), 2) dokumentów ogólnych projektów rozporządzeń Komisji Europejskiej (kwiecień 2012), 3) innowacji społecznych (marzec 2012), 4) dobrego rządzenia (maj 2012), 5) komitetów monitorujących (maj 2012), 6) grantu globalnego (maj 2012), 7) zasady partnerstwa (lipiec 2012), 8) Założeń Umowy Partnerstwa i konsultacji społecznych (grudzień 2012) [por. <http://asocjacje.org/wp-content/uploads/2015/12/F12-13.pdf>]

Czekając na dokumenty rządowe, OFOP rozpoczął spotkania z przedstawicielami władz, z których wynikał jasny przekaz, by organizacje nadal pracowały nad uwagami i postulatami i przekazały je Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, które przygotowuje wstępne założenia do strategii przyszłych funduszy, ale ze względu na negocjacje z Komisją Europejską oraz władzą lokalną i resortami nie może ich ujawnić. Stąd OFOP postanowił przygotować postulaty organizacji pozarządowych do Rządu RP, które miały odnosić się do podstawowych zasad nowego systemu funduszy, które tworzone były w zaciszu gabinetów ministerialnych.

### **Grupa robocza 12 postulatów**

Tak powstała grupa, która kontynuowała dotychczasowe działania, dołączając nowych aktorów (federacje oraz organizacje sieciowe, takie jak Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich czy Polska Sieć Lokalnych Grup Działania), które dzieliły się obowiązkami. Grupa opracowała 12



postulatów, które podpisało ponad 400 organizacji pozarządowych z całej Polski. Postulaty przesłane zostały do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Elżbiety Bieńkowskiej, która odpowiedziała na nie w listopadzie 2012 roku, wyrażając poparcie dla większości z nich. Był to pierwszy realny sukces działań Federacji na rzecz lepszych Funduszy Europejskich po 2013 roku. Ponadto grupa wypracowała w grudniu 2012 roku stanowiska w sprawie konsultacji Założeń Umowy Partnerstwa oraz w sprawie samych Założeń, w których domaga się bardziej partnerskich konsultacji oraz formułuje poważne postulaty w odniesieniu do najważniejszego dokumentu kształtującego architekturę nowych funduszy – w tym rozważenie utworzenia dodatkowego programu operacyjnego dotyczącego innowacji społecznych. W rozmowach z rządem udało się też wypracować zasady wyboru członków KM ze strony pozarządowej.

### **Stała konferencja ds. konsultacji funduszy europejskich 2014-2020**

Wokół prac nad 12 postulatami stworzyła się szersza koalicja (organizacje zainteresowane tematem), której celem była wymiana informacji o postępach prac i integrowanie się ich w działaniu na rzecz udziału organizacji w planowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu Funduszy Europejskich nowej perspektywy. W przeciwieństwie jednak do Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa była to forma sieciowania jedynie organizacji pozarządowych, a nie wszystkich członków komitetów. Jej formą organizacyjną był działający przy OFOP-ie sekretariat i coroczne spotkania. Odegrała ona pewną rolę w kolejnym okresie programowania (została wprost zapisana w Wytycznych ds. Partnerstwa). Szczegółowy opis prac na etapie programowania można przeczytać w specjalnym raporcie [por. Michał Dymkowski, Magdalena Woźniewska, Agata Wiśniewska-Górczewska, Raport z działań Stałej konferencji ds. konsultacji funduszy europejskich 2014-2020].

W efekcie ww. prac powstał rodzaj białej księgi w sprawie partnerstwa w Funduszach Europejskich 2014-2020 (FederalistKa nr 12-13/2013), zawierającej poza 12 postulatami organizacji pozarządowych także Stanowisko OFOP-u w sprawie Wspólnych Ram Strategicznych dla okresu programowania Funduszy Europejskich na lata 2014-2020:

- 1) Stanowisko OFOP w sprawie zaproponowanych przez Komisję Europejską rozwiązań dla funduszy europejskich na lata 2014-2020;
- 2) Stanowisko OFOP w sprawie innowacji społecznych w przyszłym okresie programowania funduszy europejskich 2014-2020;
- 3) Stanowisko OFOP w sprawie idei dobrego rządzenia w kontekście programów finansowanych z funduszy europejskich 2014-2020;
- 4) Stanowisko OFOP w sprawie komitetów monitorujących dla programów finansowanych z funduszy europejskich 2014-2020;
- 5) Stanowisko OFOP w sprawie grantu globalnego w przyszłym okresie programowania funduszy europejskich 2014-2020;
- 6) Stanowisko OFOP w sprawie realizacji zasady partnerstwa – odpowiedź na ankietę MRR;
- 7) Stanowisko OFOP-u w sprawie „Założeń Umowy Partnerstwa”;
- 8) Stanowisko organizacji pozarządowych w sprawie założeń umowy partnerstwa;
- 1) Stanowisko w Sprawie Konsultacji Społecznych Założeń Umowy Partnerstwa – Głos Organizacji Pozarządowych.

### **Wkład Grupy Roboczej ds. Społeczeństwa Obywatelskiego**

Warto też podkreślić, że Grupa Robocza ds. Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Krajowa Sieć Tematyczna ds. Partnerstwa włączyły się w działania na rzecz przygotowywania kolejnej perspektywy. W 2013 roku m.in. przyjęto:

- 1) Stanowisko strony społecznej, członków Grupy przy KK NSRO, w sprawie komitetów monitorujących programy operacyjne finansowane z funduszy europejskich 2014- 2020;

- 2) Stanowisko strony społecznej, członków Grupy przy KK NSRO, w sprawie pomocy technicznej w przyszłym okresie programowania 2014-2020.

KSTP wypracowała też zasady reprezentacji organizacji w komitetach... Jednak dalszy ciąg wspólnej pracy nad przyszłą perspektywą został zatrzymany z uwagi na stanowisko partnerów społecznych, którzy podjęli proces rzeczniczy we własnym gronie. W tym kontekście strona pozarządowa podjęła działania w ramach Stałej Konferencji.

### **Szkoła reprezentacji**

Osobnym elementem działań OFOP-u, który miał wesprzeć system komitetów monitorujących i innych ciał dialogu obywatelskiego, była Szkoła Reprezentacji (2011-2012) i jej kontynuatorka Szkoła Partycypacji (2012-2013), które miały za zadanie kształcić przyszłych reprezentantów sektora. Sporo osób po tej ścieżce edukacyjnej włączyło się w monitorowanie funduszu unijnych – już na etapie programowania 2014-2022 i jako członkowie komitetów monitorujących.

Częściowo w oparciu o sieć powstałą w ramach Szkoły OFOP-u we współpracy z Kujawsko-Pomorską Federacją Organizacji Pozarządowych OFOP przeprowadził projekt „Monitoring funduszy europejskich”, który miał odpowiedzieć na pytanie, na ile w regionach sprawdza się wypracowana w ramach programowania formuła partnerstwa.

### **Podsumowanie**

Programowanie perspektywy 2014-2020 nie okazało się tak efektywne, jak by wskazywały na to doświadczenia poprzedniej perspektywy (2007-2013). Wypracowane zasady partnerstwa (wytyczne zamiast strategii<sup>12</sup>), osłabienie koalicji partnerów spoza administracji publicznej (niezależne procesy rzecznicze), zapisy w dokumentach, które w dużej mierze dawały możliwość dobrych rozwiązań, lecz uzależniały je od dobrej woli decydentów – to wszystko mogło jedynie dawać nadzieję na rzeczywisty rozwój partnerstwa. Oczywiście organizacje przyjęły nowe zasady partnerstwa bez entuzjazmu (oczekiwały więcej), ale i bez „wybrzydzenia”. W końcu rząd obiecywał, że „okres programowania 2014-2020 powinien przynieść poprawę jakości realizacji zasady partnerstwa w stosunku do okresu programowania 2007-2013” (Wytyczne rozdz. 4 pkt 6). Jednak już regionalny monitoring pokazał, że przynajmniej na poziomie regionów nie należy się spodziewać – w obszarze realizacji zasady partnerstwa – skokowej zmiany na lepsze. Nie wszystkie IZ-ki włączyły przedstawicieli organizacji do powołanych grup roboczych na etapie programowania, z trudem wywalczono publiczne konsultacje ważnych dokumentów, np. Szczegółowych Opisów Priorytetów (SzOP).

## **Perspektywa 2014-2020**

Tak oto mimo dużych oczekiwań organizacji co do rozwoju partnerstwa w perspektywie 2014-2020 więcej było, po procesie programowania, obietnic i nadziei niż konkretów. Mieliśmy co prawda wybranych w demokratycznej procedurze<sup>13</sup>, a więc reprezentatywnych, przynajmniej formalnie, przedstawicieli środowiska organizacji, działających w imieniu społeczeństwa obywatelskiego. Jednak

12 Wbrew oczekiwaniom, zapowiedziom i... rekomendacjom z badań ewaluacyjnych rząd wycofał się z przygotowania strategii partnerstwa, która miała uporządkować realizację tej zasady w perspektywie 2014-2020, wydając jedynie techniczne i mało konkretne wytyczne.

13 Procedura ta, mimo że poza wyjątkami nie budziła kontrowersji – por. Kuba Wygnański, Pierwsze refleksje na temat mechanizmów wyłaniania przedstawicieli organizacji pozarządowych do komitetów monitorujących w ramach perspektywy 2014-2020 – to jednak w ostatecznym rozrachunku miała kilka luk, utrudniając [m.in.](#) wymianę przedstawicieli organizacji pozarządowych w KM. Spowodowane to było przyjętą interpretacją o niemożności wymiany reprezentanta przez delegującą go organizację. Interpretacja ta została przyjęta [m.in.](#) przez Radę Działalności Pożytku Publicznego (instytucję kluczową w procesie wyboru) wbrew opracowanej przez Przemysława Żaka, na zlecenie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, opinii prawnej w sprawie oceny statusu osób działających w komitetach monitorujących wdrażanie środków europejskich z ramienia organizacji pozarządowych (Stan prawny na dzień 20.01.2017 r.).

szansa na odegranie przez nich znaczącej roli (oczywiście wina nie leży tu wyłącznie po stronie administracji) została zaprzepaszczona. Kilka przykładów.

**1. Wsparcie pozarządowych członków komitetów i konkurs grantowy.** Jednym z podstawowych, wydawałoby się, bezdyskusyjnych postulatów było zapewnienie członkom komitetów możliwości aktywnego uczestnictwa w pracach komitetów. Członkowie mieli mieć możliwość nie tylko zwrotów kosztów podróży na spotkania, ale wsparcie w podnoszeniu kompetencji, merytorycznym przygotowywaniu się do pełnienia swojej funkcji. Teoretycznie z pomocy technicznej mogły być zwracane koszty szkoleń i ekspertyz, co, gdy wymogi formalne i procedury w istocie uniemożliwiały lub znacząco utrudniały korzystanie z takich możliwości.

Mógł to wspomóc specjalny konkurs, który miał wzmocnić partnerów, czyli konkurs z 2016 roku „Wsparcie zasady partnerstwa oraz procesu koordynacji we wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2014-2020”. Miał on zastąpić brak pomocy technicznej w poprzednim okresie planowania na działania typu Krajowa Sieć Tematyczna ds. Partnerstwa. Efekt był jednak odwrotny. Otóż brak wpisania samej sieci tematycznej do dokumentów programowych i zastąpienie go konkursem w istocie uniemożliwiło odtworzenie się KSTP. W konkursie ubiegali się o wsparcie (konkurowali) dotychczasowi partnerzy, którzy z konieczności planowali działania tylko we własnych środowiskach. OFOP realizował projekt „III sektor dla EFS-u”. Jednak dyskusje w gronie samych organizacji (mimo zapraszania i nawet obecności przedstawicieli Instytucji Zarządzających) musiały zakończyć się na etapie postulatów. Przygotowano szereg rekomendacji: dla Ministerstwa Rozwoju, dla członków Komitetów Monitorujących; dla organizacji rekomendujących członków Komitetów Monitorujących; dla organizacji zainteresowanych wdrażaniem Funduszy Europejskich; dla przedstawicieli NGO w Komitecie Umowy Partnerstwa; dla przedstawicieli NGO w Radzie Pożytku Publicznego; dla regionalnych federacji i wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego<sup>14</sup>. Co, gdy nie było narzędzi, by móc pracować nad tymi postulatami w ramach szerszego partnerstwa. Zabrakło KSTP, w którym dzięki temu, że odbiorcami byli wszyscy partnerzy w komitetach, a spotkania odbywały się pod patronatem poszczególnych Marszałków, przynajmniej dyskusja było dużo bardziej słyszana. Również inni partnerzy zostali przytłoczeni wymogami projektowymi i niepewnością (kwestie rozliczania VAT-u), rozważali nawet wycofywanie się z realizacji tych projektów.

**2. Grupy robocze i podkomitet ds. partnerstwa.** W niektórych komitetach monitorujących były problemy z powoływaniem grup roboczych. To, jedno z najlepszych narzędzi do partnerskiej współpracy, starano się ograniczyć, dla przykładu w praktyce nie dopuszczono przedstawicieli organizacji pozarządowych do prac w planowaniu i działaniach w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych itp.

Załamano się też dotychczasowa dobra współpraca na poziomie krajowym. Okazało się, że nie wystarczą dobre zapisy w dokumentach, potrzebna jest również dobra wola. Na poziomie Komitetu Umowy Partnerstwa (KUP) udało się zapisami wprowadzić znaczną reprezentację partnerów spoza administracji, ale nie udało się, mimo wniosku organizacji pozarządowych utworzyć podkomitetu<sup>15</sup> ds. partnerstwa, który miał być kontynuacją Grupy Roboczej ds. Społeczeństwa Obywatelskiego. Dopiero po zmianie władzy w 2015 roku i chwilowym otwarciu się na pomysły partnerów powołano Podkomitet ds. monitorowania zasady partnerstwa. Więcej, przewodniczącym został przedstawiciel Ogólnopolskiej

14 Por. np. Waldemar Mazur, Sieć „III sektor dla EFS-u” i rekomendacje – co gryzie EFS? 5 grudnia 2016 za <https://publicystyka.ngo.pl/siec-iii-sektor-dla-efs-u-i-rekomendacje-co-gryzie-efs>.

15 KUP pozbawiony został możliwości tworzenia grup roboczych. Dano jedynie możliwość tworzenia podkomitetów, głównie z myślą o stworzeniu podkomitetu ds. zdrowia.

Federacji Organizacji Pozarządowych<sup>16</sup>, a sam OFOP został wybrany na instytucję mającą prowadzić sekretariat podkomitetu. Szybko jednak, po zmianach kadrowych, rząd wycofał się ze zgody na prowadzenie sekretariatu przez niezależną instytucję. Sekretariat pozostał w Ministerstwie, a słaba współpraca przewodniczący – sekretariat uniemożliwiła realne działanie.

**3. PO WER 2.16** Swoistą kontynuacją działań na rzecz organizacji w priorytecie Dobre Rządzenie PO KL (5.4.2) były projekty zrealizowane i realizowane w ramach konkursów dofinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Osi Priorytetowej II (Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji) i działania 2.16 (Usprawnienie procesu stanowienia prawa) Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Instytucją Pośredniczącą jest tu Kancelaria Premiera Rady Ministrów. Nie trzeba specjalnych badań (choć pewnie bardzo interesujące będzie podsumowanie tych konkursów), by stwierdzić, że działanie to nie mogło przynieść zamierzonych efektów. Gdyby nawet wszystkie organizacje, które uczestniczyły w tym konkursie, osiągnęły w 100% założone cele, to i tak proces stanowienia prawa od tego by się nie polepszył. Dlaczego? **Bo nie wystarczy mieć chętnych i sprawnych merytorycznie partnerów do dialogu (a w dużej mierze do kształcenia takich partnerów sprowadzały się te konkursy), trzeba także chcieć z nimi współpracować i ich słuchać.** A kwestie dobrego rządzenia czy prowadzenia efektywnych polityk publicznych nadal są na poziomie z oceny śródkresowej z perspektywy 2007-2013. Tylko że nikt się tym specjalnie nie interesuje. Pewnie w kolejnej perspektywie (już są zapowiedzi w KPO) znów będziemy mieli program wzmacniania organizacji, który nikogo nie wzmocni. Z dzisiejszej perspektywy możemy powiedzieć, że nie wyciągnięto z doświadczeń 5.4. PO KL konstruktywnych wniosków co skutkuje problemami z wykorzystaniem konkursów 2.16 w PO WER. Wiele skazuje na to, że i z tych doświadczeń nikt nie próbuje wyciągnąć wniosków na przyszłość.

**4. Przegląd śródkresowy.** Jednak największą porażką sektora był śródkresowy przegląd w 2017 roku, w którym zgodnie z europejskim rozporządzeniem ogólnym i Wytycznymi (chodzi tu oczywiście o Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020) powinny znaleźć się informacje dotyczące roli partnerów w realizacji danego PO<sup>17</sup>. IZ oraz sekretariat KUP takie informacje przedstawiły. Były one jednak niestety, wbrew wytycznym, przygotowane we współpracy z partnerami społecznymi. Co więcej, nie odnosiły się do realizacji całej zasady partnerstwa, ale w zasadzie jedynie kwestii komitetów monitorujących (że powstały, że są przedstawiciele, że zwraca się koszty podróży). Ogólnie więc według wszystkich IZ-tek, a także według KUP, zasada partnerstwa była realizowana. Odmienne opinie partnerów (w tym m.in. uwagi Przewodniczącego Podkomitetu ds. monitorowania zasady partnerstwa) nie zostały uwzględnione. Organizacje nie protestowały, więc do Komisji Europejskiej dotarł jedynie sygnał, że wszystko jest w porządku, co oczywiście nie mogło nie zaważyć na dalszym wdrażaniu perspektywy. Tak też się stało – zasada partnerstwa została sprowadzona w dużym stopniu do formalności, a nie merytorycznego udziału partnerów. W komitetach monitorujących poszczególnych programów operacyjnych próbowali działać jeszcze nieliczni aktywni przedstawiciele organizacji, ale o szerszej działalności można było zapomnieć. W tym kontekście Przewodniczący Podkomitetu ds. monitorowania zasady partnerstwa „Nie widząc możliwości efektywnego partnerstwa i reprezentowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach KUP” w dniu 26.07.2019 złożył rezygnację z członkostwa w Komitecie Umowy Partnerstwa i z funkcji przewodniczącego Podkomitetu Umowy Partnerstwa ds. monitorowania zasady partnerstwa.

Sam Podkomitet przydał się jeszcze organizacjom, ale dopiero w programowaniu kolejnej perspektywy, już jako Podkomitet do spraw rozwoju partnerstwa. To jednak opowieść o kolejnym rozdziale tej historii.

<sup>16</sup> Był nim autor opracowania.

<sup>17</sup> OFOP przygotował nawet specjalne narzędzie w postaci Listy pytań kontrolnych w sprawie realizacji zasady partnerstwa w poszczególnych Programach Operacyjnych w oparciu o „Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020”.

## Podsumowanie

Organizacje pozarządowe zaangażowane w proces programowania Funduszy pierwotnie pokładały nadzieję w wypracowaniu Strategii dotyczącej realizacji zasady partnerstwa, której brak był słabością poprzedniego okresu programowania (takie były wnioski z ewaluacji). Jednak z niewiadomych przyczyn rząd wycofał się w 2014 r. z wypracowania strategii, poprzestając na Wytycznych, które co prawda otwierały spore możliwości, ale właściwie nie dawały konkretnych narzędzi do wprowadzenia (wszystko zostało w gestii IZ-ek) rzeczywistego partnerstwa. Oczywiście brak strategii nie oznaczał nierealizowania zasady partnerstwa, ale pozostawiał nadal niepewność, jak rozumiana będzie zasada partnerstwa, jaką rolę w tym systemie mają odgrywać np. członkowie komitetów monitorujących – reprezentacji, konsultacji, nadzoru, czy może jeszcze inną? Zawiodły też oczekiwania odtworzenia systemu z poprzedniego okresu, kiedy to wspierające się wzajemnie ciała – Grupa ds. społeczeństwa obywatelskiego i Krajowa Sieć Tematyczna ds. Partnerstwa – potrafiły artykułować i reprezentować postulaty członków KM zarówno na poziomie centralnym, jak i w poszczególnych programach operacyjnych. A przecież – można było się tego spodziewać – w raporcie „Ewaluacja realizacji zasady partnerstwa w ramach perspektywy 2014-2020” jako jeden z głównych wniosków powtarza się konieczność działań horyzontalnych. „Pisząc o barierach zaangażowania członków KM, nie sposób pominąć problemu horyzontalnego. Brak struktur koordynujących zasadę partnerstwa na szczeblu całego kraju – promujących i tworzących dobre praktyki tej zasady, wzmacniających potencjał partnerów w realizowaniu zadań członków Komitetów Monitorujących. (...) **Zasadny jest postulat OFOP dotyczący przeznaczenia wsparcia finansowego z pomocy technicznej na działania koordynacyjno-sieciujące partnerów spoza administracji – zarówno ogólnokrajowo i regionalnie – na wzór Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa realizowanej przez OFOP w latach 2007-2013, tj. na zasadzie powierzenia realizacji zadań publicznych. Zadanie to może być koordynowane przez Podkomitet ds. rozwoju partnerstwa przy KK UP. W tym miejscu należy podkreślić, że potrzebę takiej koordynacji zgłaszają przedstawiciele wszystkich kategorii partnerów spoza administracji**”. A przecież z poprzednich badań ewaluacyjnych („Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL” 2009), proponujących stworzenie Strategii partnerstwa, nie skorzystano, czy wzięte będą pod uwagę ewaluacje z tego okresu programowania? Na razie nic na to nie wskazuje

## Lista publikacji OFOP-u

Joanna Chodor (red.), Mapa reprezentacji III sektora, Warszawa 2005;

Joanna Chodor (red.), Raport z monitoringu działania przedstawicieli organizacji pozarządowych w Komitetach Monitorujących i Sterujących, Warszawa 2005;

Agata Wiśniewska, Udział OFOP-u w konsultacjach społecznych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Podsumowanie, Warszawa 2007;

Agata Wiśniewska (red.), Mapa przedstawicieli sektora pozarządowego w Komitetach i Podkomitetach Monitorujących w okresie 2007-2013, Warszawa 2008;

Agata Wiśniewska, Aneta Czarnocka, Raport z monitoringu działalności reprezentantów organizacji pozarządowych w Komitetach Monitorujących Programy Operacyjne perspektywy finansowej 2007-2013 (wrzesień 2007–grudzień 2008 r.), Warszawa 2009;

Paweł Sieczkowski, Siła i znaczenie III sektora. Drugi raport z badania aktywności reprezentantów organizacji pozarządowych w Komitetach Monitorujących Programy Operacyjne perspektywy finansowej 2007-2013, Warszawa 2010;

Partnerstwo – Biuletyn Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa nr 1-17 / 2010-2014;

FederalistKa – kwartalnik instytucji społeczeństwa obywatelskiego nr.1-18 /2010-2015

Nr 1/2010: Agata Wiśniewska • Organizacje pozarządowe w świecie komitetów; Uchwała KK NSRO w sprawie konsultacji społecznych; List do Premiera – w sprawie dwóch komitetów; Piotr Frączak • Dialog obywatelski jako forma współzrządzenia; Marzena Mendza-Drozd • Co z tym dialogiem obywatelskim?; Zygmunt Mierzejewski • Rozwój dialogu społecznego i obywatelskiego warunkiem rozwoju demokracji w Polsce

Nr 2/2010: Anna Mazgal • Modele reprezentacji interesów przez organizacje pozarządowe; Julia Wygnańska • Krajowe federacje organizacji pozarządowych: finansowanie oraz wpływ na politykę publiczną; Wojciech Misztal • Rada Społeczno-Ekonomiczna – konieczność prowadzenia dialogu

Nr 3/2010: Standardy reprezentacji: Piotr Frączak, Marzena Mendza-Drozd • W kierunku reprezentatywności: Marcin Dadel, Marzena Mendza-Drozd, Iwona Jankowska • Procedura wyborów przedstawicieli organizacji pozarządowych do Regionalnych Komitetów Monitorujących/Sterujących: Uchwała KK NSRO w sprawie powołania KSTP

Nr 1/2011: Pomiędzy zorganizowanymi obywatelami a Unią Europejską. Rozmowa z Marzeną Mendzą-Drozd; Marzena Mendza-Drozd • Opinia EKES-u w sprawie skutecznego partnerstwa w zakresie polityki spójności; Agata Wiśniewska-Górczewska • Konsultacje V Raportu Kohezyjnego; Stanowisko dotyczące V Raportu Kohezyjnego Komisji Europejskiej

Nr 2/2011: Przyszłość funduszy europejskich to nie tylko sprawa Rządu

Nr 3/2011: Z prac Grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego przy Komitecie Koordynacyjnym NSRO; Michał Dymkowski • Instytucje dialogu obywatelskiego w Polsce i na świecie

Nr 1/2012: ABC reprezentanta III sektora: Piotr Frączak • Poradnik dla przedstawiciela organizacji pozarządowych w ciałach dialogu obywatelskiego; Agata Wiśniewska-Górczewska • Jak działać w imieniu III sektora?: Piotr Frączak • Poradnik przedstawiciela organizacji pozarządowych w trakcie tworzenia umów społecznych: Michał Dymkowski Urszula Latoszek • Mapa ciał dialogu obywatelskiego: Mirosława Hamera • Skuteczne reprezentowanie sektora pozarządowego: Piotr Drygała • Jak budować skuteczną reprezentację? - kilka uwag ogólnych praktyka; Weronika Czyżewska • Miejsce dla Reprezentantów czyli Szkoła Reprezentacji NGO; Absolwenci Szkoły Reprezentacji NGO; Piotr Frączak • System realizacji zasady partnerstwa

Nr 1/2013: Szkoła Partycypacji Społecznej. Absolwenci; Przedstawiciele komitetów o komitetach monitorujących; Biała księga w sprawie partnerstwa w funduszach europejskich 2014-2020; Urszula Latoszek • Instytucje dialogu – udział przedstawicieli OFOP; Tomasz Grosse • Pomoc techniczna dla rozwoju partnerstwa po 2013 r.

Nr 2/2013: Michał Dymkowski, Magdalena Woźniewska, Agata Wiśniewska-Górczewska. • Raport z działań Stałej konferencji ds. konsultacji funduszy europejskich 2014-2020

Nr 1/2014: Piotr Frączak • Partnerstwo, czyli zinstytucjonalizowana współpraca – administracja i organizacje pozarządowe w Funduszach Europejskich; Michał Dymkowski, Agata Wiśniewska-Górczewska • Nowe rozdanie – fundusze europejskie 2014-2020

Agata Wiśniewska-Górczewska, Doświadczenia organizacji pozarządowych w systemie monitoringu funduszy europejskich 2007-2013. Analiza przykładów, Warszawa 2013;

Agata Wiśniewska-Górczewska, Patrycja Romaniuk (red.), Organizacje pozarządowe w procesie programowania regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 wnioski i rekomendacje z raportów regionalnych, Warszawa 2015

Tomasz Piątek, Wybory do komitetów monitorujących a zasada partnerstwa. Czy ten system się sprawdził? i Piotr Frączak, Uwagi do fragmentu sprawozdania pt. „Rola partnerów, o których mowa w art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, w realizacji Umowy Partnerstwa”, ngo.pl, 20 grudnia 2017

Piotr Frączak, Analiza – podstawowe dane i założenia do stworzenia dokumentu: System realizacji zasady partnerstwa, rekomendacje co do zasad oraz instytucjonalnych form, FederalistKa 1 (9) 2012

Monitoring funduszy europejskich – wyzwanie dla organizacji pozarządowych. Poradnik lidera 2015

Dodatkowo OFOP przygotował wiele materiałów m.in. cykl „Jak się poruszać w systemie wdrażania Funduszy Europejskich 2007-2015? Podpowiedzi dla członków komitetów monitorujących” oraz informacje w specjalnej zakładce serwisu ngo.pl,