

Anna Gąsior-Niemiec

Partnerzy społeczni w nowych modelach rządzenia na przykładzie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (2004–2006)

Polityka i Społeczeństwo nr 8, 69-77

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Gąsior-Niemiec

**PARTNERZY SPOŁECZNI W NOWYCH
MODELACH RZĄDZENIA NA PRZYKŁADZIE
ZINTEGROWANEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO
ROZWOJU REGIONALNEGO (2004–2006)**

Wprowadzenie

Okres programowania i wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2004–2006 stanowił przełom w zakresie instytucjonalizacji w Polsce polityki regionalnej i polityki rozwoju regionalnego. Przełom ten polegał, po części, na wprowadzeniu na szerszą skalę jednej z preferowanych obecnie w Europie Zachodniej form organizacji procesów decyzyjnych w sferze polityk publicznych – tzw. nowych modeli rządzenia¹. Ich przykładem było, między innymi, ustanowienie na szczeblu krajowym (centralnym) komitetów monitorujących i sterujących wszystkimi programami operacyjnymi realizowanymi w tym okresie na bazie funduszy strukturalnych. W przypadku jednego z tych programów – Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego (ZPORR), współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – komitety tego rodzaju powołano również na szczeblu regionalnym.

Zgodnie z logiką nowych modeli rządzenia konwencjonalne (hierarchiczne i scentralizowane) struktury i procedury zarządzania polityką ukierunkowaną na procesy rozwojowe zastępuje się lub przynajmniej uzupełnia regulacjami umożliwiającymi tworzenie ciał decyzyjnych, doradczych i ewaluacyjnych, w skład których wchodzi – w charakterze „partnerów” przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej – reprezentanci środowisk gospodarczych i społecznych (organizacji pozarządowych i środowisk naukowo-techniczno-doradczych).

¹ Z ang. *new modes of governance*.

Innowacja ta ma służyć przede wszystkim: 1) większemu otwarciu polityk publicznych na potrzeby i postulaty środowisk gospodarczych, naukowych i społecznych; 2) stwarzaniu warunków sprzyjających podejmowaniu kompromisowych/konsensualnych decyzji; 3) skuteczniejszemu mobilizowaniu publicznych i prywatnych zasobów niezbędnych do realizacji celów polityk publicznych; 4) zwiększaniu efektywności tych polityk (por. Börzel i in. 2005).

Celem tego artykułu jest analiza i ocena pierwszego okresu wdrażania nowych modeli rządzenia w Polsce z perspektywy partnerów społecznych na przykładzie komitetów monitorujących i sterujących Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego w latach 2004–2006. W związku z tym najpierw omówię podstawy prawne, kompetencje i strukturę organizacyjną komitetów monitorujących i sterujących ZPORR w tym okresie, a także oczekiwania związane z ich funkcjonowaniem, wynikające z teorii nowych modeli rządzenia oraz praktyki ich wdrażania znanej z UE-15. Następnie przedstawię ustalenia dotyczące działalności wybranych komitetów ZPORR z naciskiem na uczestnictwo w ich posiedzeniach przedstawicieli Trzeciego Sektora (organizacji pozarządowych). Dalej przytoczę i poddam analizie opinie wyrażone przez przedstawicieli Trzeciego Sektora na temat idei, konstrukcji i funkcjonowania komitetów oraz ich własnej roli w ramach tych ciał w badanym okresie. Artykuł zakończę zwięzłym podsumowaniem.

Komitety monitorujące i sterujące programami operacyjnymi (2004–2006)

Komitety monitorujące i sterujące programami operacyjnymi realizowanymi na bazie funduszy strukturalnych UE, włącznie ze Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego, powołano w Polsce w zgodzie z dyrektywą Komisji Europejskiej EC 1260/1999 (European Commission 1999). Najważniejszą krajową podstawę prawną w tym zakresie stanowiła uchwalona w 2004 r. *Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju* (DzU z 2004 r., nr 116, poz. 1206). Komitety zdefiniowano w niej jako ciała doradcze i opiniujące, których celem jest wspieranie realizacji programów operacyjnych przez instytucje nimi zarządzające. Główną instytucją zarządzającą w przypadku ZPORR było Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, zastąpione po zmianie rządu przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Na szczeblu regionalnym komitety zostały ulokowane w ambiwa-

lentnej przestrzeni między rządową instytucją wojewody a samorządową instytucją marszałka województwa.

Zgodnie z zapisami *Ustawy o Narodowym Planie Rozwoju* komitety te miały monitorować i oceniać realizację ZPORR. Mogły również na tej podstawie rekomendować modyfikacje i zmiany zarówno w zakresie priorytetów i celów szczegółowych programu, jak i w strategiach alokacyjnych, a także wielkościach alokowanych środków. Rola komitetów sterujących, zwłaszcza tych powoływanych na szczeblu regionalnym, wydawała się jeszcze bardziej istotna z punktu widzenia konkretnych beneficjentów tego programu operacyjnego z uwagi na to, że mogły one rekomendować zmiany w listach rankingowych projektów przewidzianych do finansowania ze środków funduszy strukturalnych. Biorąc pod uwagę fakt, że zasiadać w komitetach mieli również przedstawiciele poszczególnych kategorii beneficjentów (samorządowcy, przedsiębiorcy, naukowcy, działacze społeczni itd.), można było spodziewać się dużej dynamiki działania tych ciał.

Z jednej strony (teoretycznie) dynamika ta powinna mieć związek z, najogólniej rzecz ujmując, próbami przededefiniowania reguł gry, ról i skryptów dotychczas odgrywanych na polu polityki rozwoju regionalnego i polityki społecznej przez aktorów publicznych (rząd, administrację państwa, samorząd terytorialny) i aktorów prywatnych – całe spektrum partnerów ekonomicznych i społecznych. Z drugiej strony (praktycznie) należało spodziewać się interakcji animowanych przez konkretne hierarchie wartości i interesy różnych grup społecznych reprezentowanych przez poszczególne kategorie partnerów. Mając na uwadze te oczekiwania i ustalenia teoretyczne, przyjrzymy się teraz temu, jak w praktyce wyglądało funkcjonowanie komitetów monitorujących i sterujących ZPORR w okresie 2004–2006. Będzie nas interesować przede wszystkim najbardziej innowacyjny aspekt ich działalności, którym było włączenie partnerów społecznych jako równoprawnych uczestników tych ciał.

Organizacja i działanie komitetów monitorujących i sterujących ZPORR (2004–2006)

Zgodnie z *Ustawą o Narodowym Planie Rozwoju* zarówno zasady ustalania składu, jak i zasady funkcjonowania komitetów monitorujących i sterujących zostały oddane w gestię instytucji zarządzających, czyli na szczeblu centralnym – ministerstwa, na szczeblu regionalnym zaś – urzędu marszałka i wojewody. Przedstawiciele tych instytucji

zostali również z mocy prawa przewodniczącymi komitetów. Zapisy te faktycznie ustanawiały zatem przedstawicieli administracji publicznej, zwłaszcza rządowej, na pozycji uprzywilejowanej w stosunku do pozostałych partnerów, wśród których miała się znaleźć reprezentacja samorządu terytorialnego (w liczebności równej jednej trzeciej składu komitetu) oraz reprezentacja partnerów ekonomicznych i społecznych (również w liczebności równej jednej trzeciej składu komitetu). Kategoria partnerów ekonomicznych i społecznych miała zaś, zgodnie z *Ustawą*, obejmować przedstawicieli pracodawców, pracobiorców, organizacji pozarządowych oraz środowisk naukowo-badawczych. *Ustawa* gwarantowała równy status wszystkim partnerom zaangażowanym w prace komitetów.

Niezwykle ważną kwestią była procedura wyboru, lub raczej selekcji przedstawicieli partnerów społecznych i ekonomicznych do poszczególnych komitetów. Sprawa ta została słabo uregulowana w *Ustawie*, co przełożyło się w praktyce na znaczną dozę arbitralności i brak przejrzystości co do zasad wyłaniania tych przedstawicieli. Szczególnie niekorzystnie odbiło się to na ocenie komitetów na szczeblu regionalnym, gdzie początkowo w ogóle nie określono procedur doboru partnerów społecznych. Dopiero po serii protestów organizacji pozarządowych oraz ukazaniu się krytycznych artykułów w prasie Instytucja Zarządzająca ZPORR na szczeblu centralnym wydała rozporządzenie zobowiązujące władze regionalne do opracowania i ogłoszenia stosownych procedur. Zostały one stopniowo wypracowane i wprowadzone we wszystkich regionach, jednak wobec braku wzorca cechowała je daleko posunięta różnorodność pod względem stopnia sformalizowania, przejrzystości i uwzględnienia wymogu reprezentatywności i adekwatności przedstawicieli partnerów społecznych (por. Skotnicka-Illasiewicz 2006: 13–15; zob. też Dworakowska i in. 2007).

Komitety ZPORR – zaangażowanie partnerów społecznych²

W pierwszym okresie poddanym analizie, to jest od stycznia do listopada 2005 r., Komitet Monitorujący ZPORR na szczeblu centralnym

² Przedstawiona w tej części artykułu analiza uczestnictwa partnerów społecznych w komitetach ZPORR została oparta na danych zgromadzonych w ramach projektu ewaluacyjnego Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (zob. Chodor 2005) oraz na danych zgromadzonych w ramach projektu badawczego Sieci Doskonałości CONNEX (zob. Gąsior-Niemiec 2007).

odbył sześć posiedzeń. Obecność partnerów społecznych na posiedzeniach była zróżnicowana, widoczna był jednak wyraźna tendencja spadkowa. Po pierwszym posiedzeniu niektórzy przedstawiciele nie pojawili się już więcej na spotkaniach Komitetu. Poziom aktywności partnerów społecznych podczas posiedzeń był niski i bardzo niski – również wykazywał tendencję spadkową. Słabe uczestnictwo reprezentantów Trzeciego Sektora w pracach tego ciała stało w wyraźnym kontraście do wzrastającej aktywności pozostałych partnerów włączonych do Komitetu, szczególnie aktorów ekonomicznych (Chodor 2005: 82).

W oparciu o analizę protokołów posiedzeń Komitetu Monitorującego ZPORR na szczeblu centralnym można stwierdzić, że w analizowanym okresie partnerzy społeczni ogółem zabrali głos jedynie sześć razy, z czego większość podczas początkowych posiedzeń.

Pod koniec pierwszego roku funkcjonowania tego Komitetu uczestnictwo partnerów społecznych w jego działaniach trzeba uznać za nadzwyczaj ograniczone i bierne. Było ono niemal zupełnie pozbawione konsekwencji z punktu widzenia wpływu na decyzje podejmowane przez Komitet, a zatem niemal w ogóle nie miało przełożenia na rekomendacje zgłaszane przez to ciało odnośnie do priorytetów, strategii alokacyjnych, procedur, kryteriów, instrumentów i wysokości środków przeznaczanych na poszczególne typy działań realizowanych w ramach ZPORR.

Jeśli chodzi o aktywność regionalnych komitetów monitorujących i sterujących ZPORR w okresie programowania 2004–2006, bazując na danych takich jak listy obecności i protokoły posiedzeń komitetów w wybranych województwach, można stwierdzić, że komitety te zbierały się co najmniej dwukrotnie częściej niż Komitet na szczeblu centralnym, poziom aktywności partnerów społecznych był zaś nieco wyższy – mierzony zarówno kryterium obecności, jak i zabierania głosu oraz zgłaszania propozycji zmian i modyfikacji w przekazywanej pod obrady komitetów agendy (por. Chodor 2005, 24–25; RKM 2005a, b, c, d; RKS a, b, c, d). Niemniej jednak aktywność ta miała z reguły charakter formalny i techniczny, rzadko dotyczyła spraw o charakterze merytorycznym, na przykład postulatów wprowadzania zmian w wielkości alokowanych środków czy rankingach projektów rekomendowanych przez ekspertów do współfinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Europejskiego Funduszu Społecznego, dostępnych w ramach ZPORR.

Zebrane informacje dowodzą, że nawet w tych nielicznych przypadkach, gdy merytoryczne postulaty były zgłaszane na forum komite-

tów przez partnerów społecznych, na ogół nie znajdowały one poparcia pozostałych członków komitetów lub były odrzucane w ostatniej fazie procesu decyzyjnego przez władze regionalne (por. Bojarski 2005; Chodor 2005, 64–69; RKM 2005a–d, RKS 2005a–d). Dla kontrastu, aktywność i skuteczność pozostałych kategorii członków komitetów (partnerów) trzeba ocenić jako znacznie wyższą i bardziej skuteczną (tamże). W celu wyjaśnienia uderzająco pasywnej i nieefektywnej postawy przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego przeanalizujemy opinie i oceny wyrażane przez nich samych zarówno na temat formuły komitetów, jak i na temat ich doświadczeń jako partnerów społecznych biorących udział w pracach tych ciał.

Komitety ZPORR 2004–2006 w opinii partnerów społecznych

Z analizy danych zebranych za pośrednictwem ankiet i wywiadów wynika, że ogólnie przedstawiciele Trzeciego Sektora docenili zaofertowaną im możliwość wejścia w rolę partnera społecznego zaangażowanego w procesy decyzyjne i wdrożeniowe na polu polityk publicznych. Byli również świadomi rangi zasady partnerstwa w sferze działań publicznych realizowanych pod auspicjami Unii Europejskiej, często powołując się na doświadczenia sektora pozarządowego w UE-15 (zob. Chodor 2005; Czartoryska, Wejman 2006). Niemniej wskazywali na liczne niedoskonałości rozwiązań przyjętych w Polsce, wymieniali dysfunkcje pojawiające się w praktyce funkcjonowania ciał zorganizowanych na zasadzie partnerstwa i (rzadziej) na niedostateczne przygotowanie organizacji Trzeciego Sektora do roli instytucjonalnego partnera społecznego w tego rodzaju ciałach.

Z jednej strony komitety monitorujące i sterujące, zwłaszcza na szczeblu regionalnym, często były przez nich postrzegane jako „listki figowe” lub „maszynki do głosowania”, których zadaniem było po prostu legitymizowanie decyzji podjętych już wcześniej przez regionalnych polityków (zob. Chodor 2005: 65 i nn.; Skotnicka-Illasiewicz 2006: 13–5, 22–23). Choć głos partnerów społecznych nie był otwarcie wykluczany czy blokowany na forum komitetów, nie był on jednak „brany poważnie”, był neutralizowany w trakcie głosowania lub bez wyjaśnienia ignorowany w dalszych fazach procesu decyzyjnego. Co do samych dyskusji na forum komitetów, partnerzy społeczni uznawali je na ogół za mało wartościowe: nazbyt sformalizowane, ukierunkowane na kwestie proceduralne lub sprawy techniczne czy bieżącą administrację.

Z drugiej strony przedstawiciele Trzeciego Sektora wyrażali jednak obawy co do swej zdolności do wykorzystania możliwości otwartych przez instytucjonalizację roli partnera społecznego, biorącego udział w decydowaniu o polityce publicznej. Stosunkowo często podczas badań przyznawali się do braku kompetencji i wiedzy, dzięki którym w zadowalającym stopniu mogliby czuć się odpowiednio zorientowani w agendzie komitetów. Mimo to (paradoksalnie) narzekali również na nadmierną, ich zdaniem, ilość materiałów dostarczanych przez instytucje zarządzające przed posiedzeniami komitetów. Samokrytycznie przyznawali także, iż większość partnerów społecznych cechuje się na forum komitetów biernością. Większa aktywność z ich strony, jeśli wykazywana, bywa zaś nierzadko ukierunkowana na zagadnienia bezpośrednio łączące się z partykularnymi interesami reprezentowanymi przez poszczególne organizacje lub grupowymi interesami beneficjentów tych organizacji.

Respondenci mieli również wrażenie, że głos partnerów społecznych mógłby bardziej liczyć się na forum komitetów, gdyby był głosem przedstawicieli demokratycznie wybranych, a przynajmniej uznawanych przez większość organizacji pozarządowych, lub był głosem wspartym przez branżową bądź terytorialną koalicję organizacji. Kwestia wątpliwej reprezentatywności partnerów społecznych zapraszanych do prac komitetów pojawiała się zresztą niejednokrotnie. Obok braku kompetencji merytorycznych stanowiła ona także, w opinii samych przedstawicieli, główną przyczynę braku wiarygodności partnerów społecznych w oczach pozostałych uczestników prac komitetów. Tym samym stanowiła czynnik pomniejszający ich potencjalny wpływ na decyzje podejmowane przez te komitety.

Wnioski i postulaty płynące z doświadczeń uczestnictwa partnerów społecznych w komitetach monitorujących i sterujących ZPORR w okresie 2004–2006 dotyczyły między innymi uściślenia i usztywnienia procedur oraz wpisania sankcji administracyjnych lub prawnych do zasad kierujących działaniem tych ciał – postulaty te dowodzą kompletnego niezrozumienia logiki nowych modeli rządzenia, aczkolwiek są zrozumiałe w kontekście niskiego poziomu zaufania społecznego i kultury politycznej, instytucjonalnej i obywatelskiej w Polsce (por. Gąsior-Niemiec 2009). Paradoksalnie brzmiał też postulat wycofania się z formuły regionalnych komitetów sterujących – uzasadniany przede wszystkim nadmiernym upolitycznieniem procesu decyzyjnego (zob. Czartoryska, Wejzman 2006; Dworakowska i in. 2007). Nie potrafiąc mu przeciwdziałać, a nie chcąc pogodzić się z decydującym wpływem

polityków regionalnych w kwestii przyjmowania bądź odrzucania lub narzucania rekomendacji firmowanych przez komitety, zwłaszcza w zakresie ustalania list rankingowych projektów przewidzianych do finansowania ze środków funduszy strukturalnych, przedstawiciele partnerów społecznych ostatecznie optowali za całkowitą likwidacją tego rozwiązania instytucjonalnego. Brak tej zgody – notabene – nie tylko potwierdza znany z badań sondażowych brak zaufania do polityki i polityków, ale świadczy też o niezrozumieniu lub braku pełnej akceptacji dla reguł demokracji – mimo wszystko to nie arbitralnie dobierani przedstawiciele Trzeciego Sektora, lecz politycy regionalni są demokratycznie wybranymi przedstawicielami społeczeństwa. Warto podkreślić, że postulat ten został zrealizowany w okresie programowania 2007–2013.

Podsumowanie

Celem tego artykułu była analiza zaangażowania partnerów społecznych w nowe modele rządzenia w pierwszym okresie wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. Przypadkiem badanym był udział przedstawicieli Trzeciego Sektora w komitetach monitorujących i sterujących ZPORR w latach 2004–2006. Z zebranych danych wynika, że udział ten nie był zgodny z oczekiwaniami: przedstawiciele organizacji pozarządowych na ogół nie byli w stanie efektywnie odgrywać partnerskiej roli względem aktorów politycznych, administracyjnych i ekonomicznych, a ich wpływ na decyzje podejmowane przez komitety ZPORR był nikły. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy należy przede wszystkim wymienić małe wcześniejsze doświadczenie we wdrażaniu nowych modeli rządzenia, niski stopień merytorycznego przygotowania do roli instytucjonalnego partnera w arenie polityki rozwoju, niejasność reguł opisujących organizację i funkcjonowanie komitetów, niski poziom wzajemnego zaufania poszczególnych kategorii aktorów, a także – szerzej – kulturę polityczną, administracyjną i obywatelską niesprzyjającą konsensualnym, „miękkim” trybom podejmowania decyzji w sferze publicznej.

Bibliografia

- Bojarski L., 2005, *W Urzędzie Marszałkowskim przyklepiano skandaliczny podział pieniędzy z UE*, „Rzeczpospolita”, 22.04.2005 (28 XII 2008, <http://miasta.gazeta.pl/poznan/1,36037,2670784.html>).

- Börzel T.A., Guttenbrunner S., Seper S., 2005, *Conceptualizing New Modes of Governance in EU Enlargement* (29 XII 2008 http://www.eu-newgov.org/data-base/DELIV/D12D01_Conceptualizing_NMG_in_EU-Enlargement.PDF).
- Chodor J., 2005, *Raport z monitoringu działalności przedstawicieli organizacji pozarządowych w Komitetach Monitorujących i Sterujących*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa.
- Czartoryska M., Wejman Z., 2006, *Jak skutecznie działać w Komitecie Monitorującym ZPORR 2004–2006. Poradnik dla przedstawicieli organizacji pozarządowych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Dworakowska A. i in., 2007, *Przejrzyste fundusze strukturalne*, Instytut Ekonomii Środowiska, CEE Watch, Fundacja Batorego, Warszawa.
- Dyrektywa Komisji Europejskiej EC 1260/1999 (EC 1260/1999: COUNCIL REGULATION (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds).
- Gąsior-Niemiec A., 2007, *The Role of Social Partners in the Programming, Management and Evaluation of the European Regional Development Fund in Poland* [w:] *Social Policy and Regional Development*, red. J. Šipić, Friedrich Ebert Stiftung, The Institute of Economics, Zagreb.
- RKM, 2005a, Analiza aktywności członków Mazowieckiego Komitetu Monitorującego Kontrakt Wojewódzki (oprac. J. Chodor).
- RKM, 2005b, Analiza aktywności członków Podlaskiego Komitetu Monitorującego Kontrakt Wojewódzki (oprac. J. Chodor).
- RKM, 2005c, Analiza aktywności członków Świętokrzyskiego Komitetu Monitorującego Kontrakt Wojewódzki (oprac. J. Chodor).
- RKM, 2005d, Analiza aktywności członków Wielkopolskiego Komitetu Monitorującego Kontrakt Wojewódzki (oprac. J. Chodor).
- RKS, 2005a, Analiza aktywności członków Mazowieckiego Komitetu Sterującego (oprac. J. Chodor).
- RKS, 2005b, Analiza aktywności członków Podlaskiego Komitetu Sterującego (oprac. J. Chodor).
- RKS, 2005c, Analiza aktywności członków Świętokrzyskiego Komitetu Sterującego (oprac. J. Chodor).
- RKS, 2005d, Analiza aktywności członków Wielkopolskiego Komitetu Sterującego (oprac. J. Chodor).
- Skotnicka-Illasiewicz E. (z zespołem), 2006, *Polityka regionalna UE jako element strategii rozwoju lokalnego i regionalnego (raport)*, MillwardBrown SMG/KRC, Warszawa.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, DzU nr 116, poz. 1206.