

Zasada partnerstwa i wsparcie dla partnerów w poszczególnych programach krajowych i regionalnych w ramach polityki spójności na lata 2021-2027

WARSZAWA / 2025



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Cel badania



Analiza funkcjonowania zasady partnerstwa w praktyce, na poziomie Komitetów Monitorujących (wszystkich krajowych i regionalnych programów operacyjnych w latach 2023 - 2024)

- Uchwycenie aktywności i znaczenia parterów spoza administracji w pracach KM
- Opisanie mechanizmów, które wspierają tę aktywność oraz wyzwań i obszarów wymagających poprawy

Metodologia

Analiza danych zastanych

„tradycyjna” analiza treści dokumentów t.j. rozporządzenia europejskie i wytyczne krajowe, raporty z ewaluacji, niektóre dokumenty wytwarzane przez KM (np. regulaminy, składy grup roboczych)

Wspomagana automatycznie poprzez narzędzia sztucznej inteligencji (zaawansowane modele językowe LLM), w odniesieniu do protokołów z posiedzeń KM

Badanie ankietowe (CAWI)

Partnerzy spoza administracji
(zrealizowana próba n = 90)

Sekretarze KM
(próba pełna n = 22)

Wywiady pogłębione

6 wywiadów pogłębionych z przedstawicielami Instytucji Zarządzających (zazwyczaj sekretarze KM, czasami inne osoby obecne na posiedzeniach KM)

Struktura:

- 4 dla programów regionalnych, 2 krajowych
- 4 indywidualne, 1 diada, 1 wywiad grupowy

Metodologia: zautomatyzowana analiza protokołów

System wczytuje skład KM, tworząc bazę członków i przypisując każdą osobę do odpowiedniej grupy (administracja, partnerzy gospodarczy etc.).

System wczytuje protokoły jeden po drugim i „sprawdza obecność”, odpowiadając na pytanie: czy dana osoba była obecna i czy zabierała głos w trakcie posiedzenia.

System ocenia, czy dany głos wносił realną treść do dyskusji (np. na temat kryteriów), czy był tylko uwagą porządkową.

Ograniczenia:

- protokoły są streszczeniem (nie każda wypowiedź mogła zostać w nich szczegółowo odnotowana);
- jakość (techniczna) i szczegółowość protokołów różni się między poszczególnymi programami;
- wynik należy traktować jako ostrożny, dolny szacunek rzeczywistej aktywności partnerów.

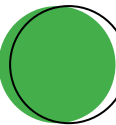


Główny wniosek

Partnerzy spoza administracji mają co do zasady za mały wpływ na efekty pracy Komitetów Monitorujących (problem "maszynki do głosowania").

Problem nie ma charakteru strukturalnego, wynika raczej z postawy kluczowych aktorów: za małej aktywności partnerów, za małej otwartości IZ.

Żeby poprawić sytuację nie potrzebne są nowe regulacje, uprawnienia dla partnerów, ani nowe narzędzia/formaty współpracy. Potrzebne są raczej miękkie działania zmierzające do otworzenia KM na współpracę i wspierania aktywności partnerów.



Struktura i reprezentatywność Komitetów Monitorujących



W porównaniu do lat 2014-2020 nastąpiła poprawa w składzie KM – zwiększono udział partnerów spoza administracji i poprawiono równowagę między sektorem publicznym a niepublicznym, choć występują różnice między programami.

- W nowym okresie programowania nastąpiło istotne poszerzenie reprezentacji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz lepsze zrównoważenie balansu między sektorem publicznym i niepublicznym.
- Programy krajowe w większości realizują wymóg równowagi – łączny udział partnerów społecznych, gospodarczych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oscyluje wokół 50%. Przykłady: FENG (47% partnerów spoza administracji), FENIKS (49%) oraz FERC (56%).
- Programy regionalne wykazują większe zróżnicowanie – udział partnerów spoza administracji oscyluje od 31% w województwie opolskim do 55% w dolnośląskim.
- Proces wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych został przekazany przez Instytucje Zarządzające radom pożytku publicznego, co zapewniło niezależność procedury selekcji.

Poziom aktywności partnerów spoza administracji



Pomimo większego udziału w składach KM, rzeczywista aktywność partnerów spoza administracji (mierzona frekwencją i zabieraniem głosu) jest niska.

- Istnieje wyraźna rozbieżność między obecnością a rzeczywistym wkładem merytorycznym.
- Średnia frekwencja partnerów spoza administracji wynosi 59% w programach krajowych i 52% w regionalnych.
- Średnia aktywność merytoryczna (zabieranie głosu w sprawach merytorycznych) jest znacznie niższa i wynosi odpowiednio 24% i 17%.
- Najaktywniejszą grupą jest społeczeństwo obywatelskie, a systematycznie najmniej aktywni są partnerzy społeczni, zwłaszcza w programach regionalnych.

Obszary aktywności partnerów spoza administracji – programy krajowe



Partnerzy w programach krajowych skupiają się na kryteriach wyboru projektów, procedurach i funkcjonowaniu komitetów, przy czym każda grupa (społeczni, gospodarczy, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie) analizuje je z własnej, specyficznej perspektywy

Partnerzy społeczni	Partnerzy gospodarczy	Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie
Koncentrują się na logice i zrozumiałości kryteriów dla beneficjenta.	Oceniają kryteria pod kątem efektywności rynkowej i mierzalności.	Badają zgodność kryteriów z zasadami horyzontalnymi i celami społecznymi.
Pozycjonują się jako obrońcy interesów beneficjentów, skupiając się na warunkach umów, karach i systemach do składania wniosków.	Skupiają się na tematach specyficznych dla biznesu: koordynacji z KPO, instrumentach finansowych czy wpływie regulacji ESG na MŚP.	Podejmują wyspecjalizowane tematy: deinstytucjonalizacja usług, monitorowanie zasady DNSH oraz systemowe bariery dla NGO (np. wkład własny).
Postulują o uproszczenie i usprawnienie procedur oraz zwiększenie przewidywalności naborów.	Domagają się doprecyzowania kryteriów pod kątem efektywności i koordynacji działań między programami.	Dążą do wzmocnienia weryfikacji zasad horyzontalnych, zwiększenia wagi kryteriów społecznych i zniesienia barier dla NGO.

Źródło: opracowanie własne

Obszary aktywności partnerów spoza administracji – programy regionalne



W programach regionalnych również dominuje temat kryteriów wyboru projektów, jednak z silnym naciskiem na specyfikę lokalną i systemowe bariery, takie jak potencjał finansowy NGO czy dysfunkcyjne systemy informatyczne.

Partnerzy społeczni	Partnerzy gospodarczy	Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie
Koncentrują się na logice, wykonalności i przyjazności systemu dla beneficjentów (kryteria, procedury, systemy IT).	Oceniają adekwatność rynkową i progi finansowe wsparcia. Krytykują konkretne "nadregulacje" postrzegane jako obciążenie biznesowe.	Badają bariery dostępu dla mniejszych podmiotów i promowanie wartości społecznych w kryteriach.
Dążą do usprawnienia systemów IT i tworzenia grup roboczych w celu lepszego dopracowania rozwiązań.	Kładą wyraźny nacisk na wysokość alokacji, limity wsparcia oraz redukcję biurokracji.	Są głównym strażnikiem zasad horyzontalnych (równość, dostępność, ochrona środowiska).
Podnoszą kwestie strategicznego ukierunkowania wsparcia w regionie.	Domagają się zwiększenia alokacji na działania dla firm i uproszczenia kryteriów.	Wskazują na problem potencjału finansowego jako kluczową barierę systemową dla NGO.

Źródło: opracowanie własne

Mechanizmy dialogu i współpracy



Głównymi platformami angażowania partnerów są ich udział w pracach KM i grupach roboczych. Wszystkie kategorie partnerów traktowane są jednakowo, a dodatkowe formy konsultacji ze środowiskiem są wykorzystywane sporadycznie.

- Głównym sposobem angażowania partnerów jest ich udział w pracach Komitetu Monitorującego oraz grup roboczych.
- Wszystkie kategorie partnerów (społeczni, gospodarczy, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie) są traktowane jednakowo, z tymi samymi prawami i obowiązkami.
- Standardowe mechanizmy współpracy obejmują: uczestnictwo w głosowaniach, konsultowanie i opiniowanie dokumentów oraz udział w monitoringu i ewaluacji.
- Jedyną systematyczną różnicą w podejściu jest sposób rekrutacji przedstawicieli NGO, często organizowany przez Rady Działalności Pożytku Publicznego.
- Z wywiadów wynika, że partnerzy sporadycznie korzystają z możliwości prowadzenia dodatkowych konsultacji ze środowiskiem, które reprezentują, mimo że istnieje na ten cel wsparcie techniczne.

Formy współpracy z partnerami spoza administracji wykraczające poza standard



Komitety Monitorujące stosują rozwiązania, które wykraczają poza minimum określone w wytycznych, najczęściej w celu zwiększenia autonomii partnerów spoza administracji w budowaniu ich kompetencji.

- Większość regulaminów KM zawiera dodatkowe rozwiązania, które stanowią operacjonalizację istniejących zasad, ale **nie fundamentalnie nowe formy współpracy**.
- **Zwiększenie autonomii partnerów.** Wiele programów (m.in. w woj. śląskim, podlaskim, małopolskim) przewiduje możliwość refundacji kosztów szkoleń i ekspertyz inicjowanych bezpośrednio przez samych partnerów.
- **Finansowanie działań sieciujących.** Niektóre komitety (np. w programach dla Pomorskiego, FENG, Zachodniopomorskiego) finansują wewnętrzne działania konsultacyjne prowadzone przez partnerów w celu wypracowania wspólnego stanowiska.
- **Rozszerzenie uprawnień w zakresie monitoringu.** Regulaminy FERC i FENG przewidują możliwość przeprowadzania przez partnerów wizytacji w miejscach realizacji projektów w celu monitorowania zasad horyzontalnych.

Wpływ partnerów na prace KM

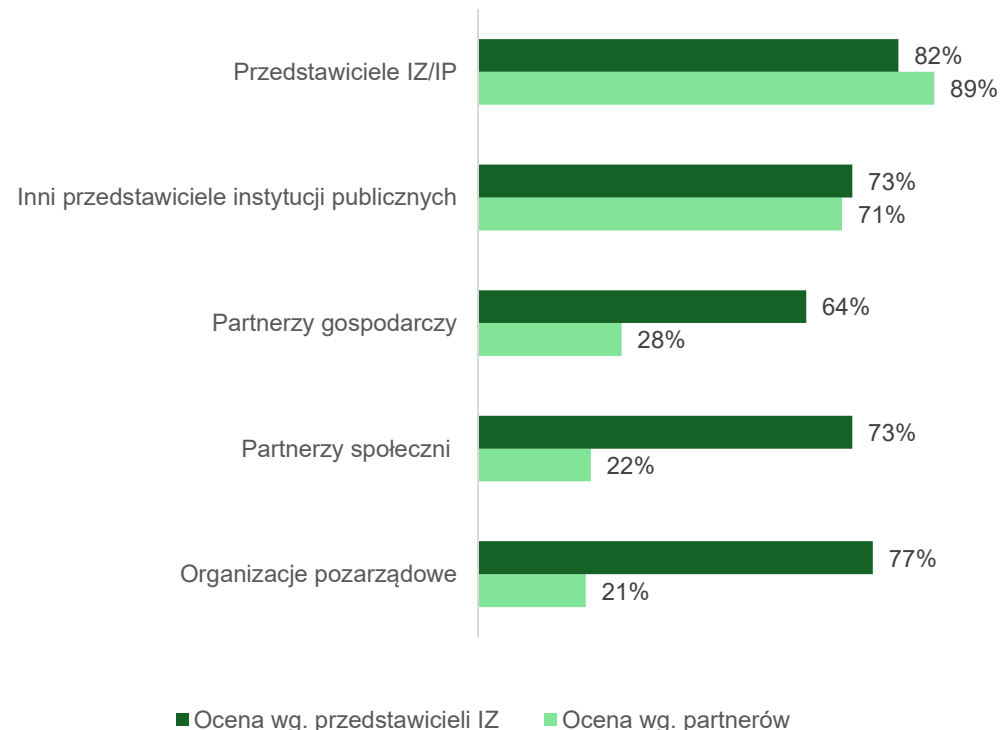


Duża rozbieżność pomiędzy kluczowymi aktorami w zakresie oceny znaczenia partnerów spoza administracji

Partnerzy generalnie sądzą, że ich decyzyjność jest dużo mniejsza niż innych aktorów. Z kolei według przedstawicieli IZ w KM panuje równowaga, znaczenie wszystkich kluczowych grup jest zbliżone:

- Prawie wszyscy partnerzy wskazują na duży i bardzo duży wpływ IZ/IP (89%), a tylko około jedna czwarta deklaruje to samo w odniesieniu do partnerów społecznych, gospodarczych, organizacji pozarządowych
- Według przedstawicieli IZ znaczenie wszystkich interesariuszy jest na wysokim poziomie (70-80% wskazań na duży lub bardzo duży wpływ).

Odsetek respondentów wskazujący na duży lub bardzo duży wpływ poszczególnych grup na decyzje KM



Jak można interpretować zaobserwowaną różnicę zdań?



Bliższa realiom wydaje się teza o mniejszym wpływie partnerów spoza administracji (albo o braku równowagi).

Przesłanki:

- umiarkowana frekwencja i stosunkowo niskie wskaźniki udziału merytorycznego partnerów w posiedzeniach
- charakter KM jako ciał opiniodawczych i doradczych, gdzie odpowiedzialność za program i agendę KM spoczywa na IZ (duże znaczenie IZ jest „wbudowane” w funkcjonowanie KM, wpływ partnerów jest warunkowy, zależy od ich aktywności)
- Wydźwięk wypowiedzi części przedstawicieli IZ w ramach wywiadów (partnerzy nadzorują, recenzują i zatwierdzają propozycje IZ, rzadko zgłaszają merytoryczne postulaty)



Różnicę zdań można interpretować jako wyraz różnych oczekiwań: przedstawiciele IZ wydają się być zadowoleni z obecnego modelu, natomiast partnerzy uważają swoją rolę za zbyt małą.

Przesłanki:

- Zdecydowana większość partnerów (90%) wskazuje obszary, w których chcieliby zwiększenia swojego wpływu, podczas gdy ponad połowa przedstawicieli IZ (55%) nie widzi takiej potrzeby
- Partnerzy najczęściej wymieniali: programowanie (27% wskazań), decydowanie o alokacji środków (20%), określanie kryteriów wyboru (14%), reagowanie na problemy wdrożeniowe/znajdowanie rozwiązań (10%).

Uwarunkowania aktywności partnerów



Największym czynnikiem ograniczającym aktywność partnerów (obecność i merytoryczny udział) jest brak czasu (lub inne obowiązki)

- Z tego najczęściej powodu partnerzy nie stawiają się na posiedzenia KM ale też nie są w stanie się do nich dobrze przygotować (np. poprzez wnikliwą analizę materiałów, zastanowienie nad rozwiązaniami).
- Stosunkowo niewielu partnerów ma poczucie, że ich wiedza merytoryczna jest niewystarczająca (14%). Choć trzeba też zaznaczyć, że ten wątek mocno wybrzmiał w wypowiedziach jakościowych partnerów i przedstawicieli IZ
- Przy czym przedstawiciele IZ zwracali raczej uwagę, że partnerzy rzadko korzystają z ekspertyz i konsultacji stanowisk ze swoim środowiskiem (co obniża reprezentatywność ich głosu)
- **Hipoteza: większe poczucie wpływu na program łączy się z większą aktywnością i na odwrót.** Świadczą o tym niektóre wypowiedzi partnerów oraz obserwacja przedstawicieli IZ, że frekwencja spada, po tym jak większość kryteriów wyboru zostaje przyjęta.

Uwarunkowania wpływu partnerów



KM są ciałami kolegialnymi, stąd wpływ strony społecznej na decyzje KM i szerzej na program, zależy także od czynników, które wykraczają poza indywidualną aktywność partnerów

Kluczowe czynniki:

- **Zdolność partnerów do współpracy, uzgadniania i prezentowania wspólnego stanowiska.** Kiedy partnerzy działają w sposób skoordynowany, ich głos zyskuje na znaczeniu i ma większą szansę przekształcić się w realny wpływ
- **Otwartość Instytucji Zarządzających na dyskusję i postulaty zgłaszane przez partnerów.** Wpływ IZ na agendę obrad (co jest omawiane, a co pomijane) daje im przewagę proceduralną, dlatego ich postawa jest kluczowa. Opóźnienia w programie mogą zmniejszać tę otwartość, ze względu na skupienie IZ na szybkim wdrożeniu
- **Obecność przestrzeni do pogłębionej dyskusji i wspólnej pracy (grupy robocze, warsztaty).** Tam gdzie takie fora są liczne i aktywne, wpływ partnerów na program może być duży. Ich brak lub marginalne wykorzystanie znacząco ogranicza sprawczość (komitety stają się „maszynkami do głosowania”).

Wykorzystanie wsparcia dla partnerów



Mimo dostępności, świadomość i wykorzystanie form wsparcia przez partnerów są ograniczone, a procedury często zbyt skomplikowane.

- **Niska świadomość.** Prawie połowa partnerów zna dostępne formy wsparcia tylko częściowo, a część z nich nie ma o nich pojęcia.
- **Ograniczone wykorzystanie.** Duży odsetek partnerów w ogóle nie korzysta ze wsparcia, a ci, którzy z niego korzystają, najczęściej sięgają po podstawowe wsparcie (np. refundacja kosztów dojazdów) i materiały informacyjne.
- **Barьеры.** Partnerzy jako główne problemy wskazują skomplikowane procedury, brak elastyczności, niewystarczającą komunikację i opóźnienia.
- W efekcie, narzędzia wsparcia merytorycznego i współpracy nie są wdrażane w wystarczającym stopniu, co może przyczyniać się do sytuacji niewykorzystania pełnego potencjału partnerów.

Potrzeby w zakresie wsparcia



Partnerzy najczęściej zgłaszają potrzeby dotyczące form wsparcia, które formalnie są już oferowane przez Komitety Monitorujące, co wskazuje na lukę między dostępnością a rzeczywistym wykorzystaniem wsparcia.

Prawie 40% badanych partnerów nie potrafiło jednoznacznie ocenić adekwatności otrzymywanego wsparcia do ich potrzeb. Może to oznaczać, że członkowie komitetu nie posiadają wystarczającej wiedzy o dostępnych formach wsparcia lub nie mają jasno zdefiniowanych potrzeb w tym zakresie.

Kluczowe zgłaszane potrzeby:

- Finansowe zabezpieczenie udziału w posiedzeniach (zwrot kosztów dojazdu, ekwiwalent za czas pracy, diety), wprowadzenie ryczałtu, który uprościłby proces rozliczania.
- Szkolenia tematyczne (np. z zakresu programów, równości szans), warsztaty i konferencje, łatwiejszy dostęp do niezależnych ekspertyz i doradztwa, szczególnie przy analizie dokumentów i interpretacji danych.
- Usprawnienie w komunikacji z instytucjami zarządzającymi, dostępie do informacji, bardziej przejrzyste procedury, powołanie asystenta KM i lepsza organizacja obiegu informacji.

Dobre praktyki we wspieraniu partnerów



Dobre praktyki sprowadzają się przede wszystkim do elastycznego i proaktywnego reagowania na potrzeby partnerów, co realnie zwiększa ich zaangażowanie.

- **Proaktywne podejście.** Skuteczna identyfikacja potrzeb poprzez ankiety, ale także bezpośredni, nieformalny kontakt i dyskusje podczas spotkań i grup roboczych.
- **Ułatwienia finansowe.** Wprowadzenie jednolitych stawek, rozszerzenie listy kosztów kwalifikowanych (np. taksówki w uzasadnionych przypadkach).
- **Responsywność.** Szybkie reagowanie na potrzeby, organizowanie spotkań grup roboczych w jednym dniu w celu ułatwienia udziału partnerom.
- **Elastyczne mechanizmy,** możliwość dopasowania wsparcia do zidentyfikowanych potrzeb np. prowadzenie warsztatów poprzedzających posiedzenia, aby pogłębić wiedzę w przedmiocie posiedzenia.

Ewaluacja i monitoring zasady partnerstwa



Na poziomie poszczególnych programów operacyjnych zasada partnerstwa badana i analizowana jest w ograniczonym stopniu

- W tej perspektywie nie były prowadzone ani nie są planowane, żadne ewaluacje zasady partnerstwa (takie badania są prowadzone z poziomu horyzontalnego)
- Sekretariaty KM weryfikują obecność partnerów, a także cyklicznie stopień wykorzystania środków z pomocy technicznej. Mogą też przeprowadzać mniejsze działania diagnostyczne w zależności od potrzeb (przykład: ankieta diagnozująca przyczyny nieobecności na posiedzeniach KM)
- **W badaniu nie zidentyfikowano przykładów działań, które mogłyby świadczyć o tym, że na poziomie programów prowadzona jest szersza analiza i namysł nad jakością i efektywnością partnerstwa** (np. nie zbierane są opinie członków KM ani nie prowadzone są dyskusje na ten temat, nie analizuje się głębiej rozwiązań stosowanych przez inne komitety)

Podsumowanie: wnioski i wyzwania

Wniosek 1

Asymetria między formalną reprezentacją a rzeczywistą aktywnością partnerów

Pomimo wzrostu liczby partnerów spoza administracji w KM, ich frekwencję oraz aktywność merytoryczną można określić jako niezadawalającą. Oznacza to, że rozszerzenie składu KM nie przełożyło się automatycznie na wzrost jakości partycypacji

Wniosek 2

Niewykorzystany potencjał merytoryczny partnerów

Partnerzy skupiają się głównie na zatwierdzaniu kryteriów wyboru projektów. Inne kluczowe obszary, takie jak ewaluacja programów czy kwestie komunikacji i budowania zdolności administracyjnych budzą dużo mniejsze zainteresowanie, partnerzy rzadko się nimi zajmują.

Wniosek 3

Nieefektywna realizacja narzędzi współpracy:

Problemem nie jest brak narzędzi do realizacji zasady partnerstwa, lecz jakość i efektywność ich wykorzystania. Dostępne mechanizmy (grupy robocze, warsztaty czy wizytacje monitoringowe) są wdrażane nierównomiernie i często funkcjonują jedynie formalnie. Bariery leżą po obu stronach procesu (partnerzy: brak czasu, by się angażować, brak wiedzy merytorycznej, IZ różny stopień otwartości na dialog)

Wniosek 4

Niewykorzystane wsparcie dla partnerów:

Mimo dostępności wsparcia, prawie połowa partnerów zna je tylko częściowo, a duży odsetek w ogóle z niego nie korzysta. Partnerzy najczęściej sięgają po podstawową pomoc techniczną i merytoryczną (refundacja kosztów podróży, szkolenia organizowane przez sekretariaty). W niewielkim stopniu korzystają z ekspertyz i spotkań sieciujących

Zalecenie 1

Promowanie mechanizmów stwarzających przestrzeń do merytorycznego zaangażowania (grup roboczych, warsztatów i wizyt monitoringowych)

Wymiana doświadczeń pomiędzy KM:

- wizyty studyjne, dyskusje online na poziomie horyzontalnym, pomiędzy KM
- spotkania/warsztaty zainicjowane na szczeblu krajowym

Zalecenie 2

Zainicjowanie oddolnego systemu wsparcia i wymiany doświadczeń dla partnerów

- Program mentoringu łączący nowych członków KM z doświadczonymi i aktywnymi partnerami
- Platforma wymiany doświadczeń dla partnerów
- Baza dobrych praktyk oraz cykl szkoleń przygotowujących organizacje do efektywnego uczestnictwa w KM
- Opracowanie poradnika dla partnerów zawierającego praktyczne wskazówki dotyczące przygotowania merytorycznego, analizy dokumentów i skutecznego zabierania głosu

Zalecenia (możliwe kierunki działań) cd.

Zalecenie 3

Wprowadzenie cyfrowych narzędzi wspierających partnerów

- Stworzenie Interaktywnych narzędzi i materiałów edukacyjnych promujących istniejące możliwości uczestnictwa

Przykłady: infografiki pokazujące "mapę możliwości" partnera w KM; aplikacja mobilna lub portal internetowy z kalendarzem możliwości, bazą dobrych praktyk i narzędziami do samooceny gotowości do działania w KM

- Opracowanie przyjaznego systemu, który w sposób pozytywny i motywujący prezentuje aktywność partnerów oraz zachęca do korzystania z dostępnych możliwości – „gamifikacja”.

Przykłady: "Dashboard partnera" pokazujący wykorzystane i dostępne możliwości (środki na ekspertyzy, uczestnictwo w grupach roboczych, konsultacje); system "osiągnięć" i "kompetencji" dla partnerów (np. certyfikaty uczestnictwa w szkoleniach, odznaki za aktywność w grupach roboczych)

Zalecenia (możliwe kierunki działań) cd.

Zalecenie 4

Rozwijanie refleksji nad jakością partnerstw na poziomie programów

Uproszczona diagnoza i dyskusja nad jakością partnerstwa w ramach poszczególnych KM:

- Zogniskowane wywiady grupowe (FGI) z wybranymi grupami partnerów (np. przedstawicielami NGO, samorządów) w celu zebrania ich perspektyw i doświadczeń
- Analiza "gorących" tematów i obszarów problemowych, które pojawiały się podczas posiedzeń KM, w celu identyfikacji ich przyczyn i poszukiwania systemowych rozwiązań.
- Ankiety wśród członków KM dotyczące jakości komunikacji, poziomu zaangażowania, efektywności spotkań oraz wpływu ich udziału na proces decyzyjny.
- **Dyskusja nad wynikami przeglądów na posiedzeniach KM**

Dziękujemy za uwagę



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską

