

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w stosowaniu wspólnotowej polityki spójności i rozwoju regionalnego”

(2006/C 309/26)

Dnia 13 i 14 czerwca 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, działając na podstawie art. 29 ust.2 swojego regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie: „Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w stosowaniu wspólnotowej polityki spójności i rozwoju regionalnego”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 7 czerwca 2006 r. Sprawozdawcą była **Marzena MENDZA-DROZD**.

Na 428. sesji plenarnej w dniach 5-6 lipca 2006 r. (posiedzenie z dn. 6 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 47 do 36 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Polityka spójności od dawna budzi żywe zainteresowanie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, który wielokrotnie wypowiadał się na ten temat, odnosząc się do regulacji dotyczących funduszy strukturalnych⁽¹⁾ i Funduszu Spójności oraz do jednej z kluczowych zasad ich wdrażania — zasady partnerstwa.

1.2 Zainteresowanie Komitetu zasadą partnerstwa wynikało zawsze z przekonania, podzielanego przez Komisję Europejską, że efektywność polityki spójności zależy w znacznym stopniu od właściwego zaangażowania podmiotów gospodarczych i społecznych, jak również innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego [...] ⁽²⁾.

1.3 EKES jest jednak zdania, że jeśli chodzi o praktykę włączania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w realizację polityki spójności, to nadal pozostaje wiele do zrobienia. Komitet, opracowując niniejszą opinię, chciałby przyczynić się do lepszej realizacji zasady partnerstwa w nadchodzącym okresie i ma nadzieję, że Komisja i Rada będą jeszcze w stanie wprowadzić niezbędne modyfikacje i podjąć konkretne działania na rzecz zapewnienia udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie wdrażania polityki spójności. Komitet liczy na to, że wobec trwających prac nad dokumentami programowymi w państwach członkowskich niniejsza opinia może stanowić także użyteczne narzędzie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego wobec władz krajowych i regionalnych.

2. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego

2.1 Komitet zaleca szerokie rozumienie pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, tak by odnosiło się ono do „wszelkich

struktur organizacyjnych, których członkowie mają cele i obowiązki leżące w ogólnym interesie wszystkich” ⁽³⁾ i które odpowiadają kryteriom reprezentatywności, co do których Komitet wypowiedział się już we wcześniejszych opiniach ⁽⁴⁾. Takie ujęcie oznacza włączenie w zakres pojęciowy przede wszystkim takich organizacji społeczeństwa obywatelskiego jak: Komitet jest świadom faktu, że w każdym państwie członkowskim pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest często definiowane na różne sposoby. Komitet uważa jednak, że uczestniczenie w dialogu, w szczególności w celu wdrażania funduszy spójności, odnosi się do „wszelkich struktur organizacyjnych, których członkowie mają cele i obowiązki leżące w ogólnym interesie wszystkich” i które odpowiadają kryteriom reprezentatywności i wybieralności omówionych w niniejszej opinii. Takie ujęcie oznacza włączenie w zakres pojęciowy przede wszystkim takich organizacji społeczeństwa obywatelskiego jak:

- partnerzy społeczni — związki zawodowe i organizacje pracodawców,
- organizacje pozarządowe, których cel działania i misja zdefiniowane są w ich statucie formalnym i prawnym: stowarzyszenia, organizacje społeczno-zawodowe, federacje, fora, sieci i fundacje, w wielu państwach członkowskich różniące się od stowarzyszeń tylko podstawą prawną, na której zostają utworzone (te różne typy organizacji określane są także jako „organizacje non-profit” lub „trzeci sektor”, a ich działalność obejmuje takie obszary jak: ochrona środowiska, ochrona praw konsumentów, rozwój lokalny, prawa człowieka, pomoc społeczna, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, rozwój przedsiębiorczości, ekonomia społeczna i wiele innych).

2.2 Komitet zdaje sobie sprawę, że przyjęcie tak szerokiego rozumienia społeczeństwa obywatelskiego może oznaczać trudność z jego operacjonalizacją na poziomie praktycznym, zwłaszcza jeśli idzie o problematykę spójności. Komitet jest zdania, że jasna definicja reprezentatywności dawałaby organizacjom społeczeństwa obywatelskiego lepsze niż obecnie umocowanie do udziału w poszczególnych fazach wdrażania

⁽¹⁾ Opinie przygotowane w ostatnim okresie: opinia nt. projektu rozporządzenia PE i Rady w sprawie powołania europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej (DzU C 255 z 14.10.2005, s. 76), opinie w sprawie postanowień ogólnych w sprawie funduszy europejskich (DzU C 255 z 14.10.2005, s. 79), ERDF (DzU C 255 z 14.10.2005, s. 91) i EFS (DzU C 234 z 22.9.2005, s. 27), opinie w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych (DzU C 10 z 14.1.2004, s. 21) i w sprawie trzeciego raportu o spójności gospodarczej i społecznej (DzU C 302 z 7.12.2004, s. 60) oraz w sprawie strategicznych wytycznych polityki spójności (2007-2013).

⁽²⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady dotyczącego postanowień ogólnych w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, DzU C 255 z 14.10.2005, s. 79.

⁽³⁾ Opinia w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Dialog na temat społeczeństwa obywatelskiego między UE a krajami kandydującymi, DzU C 28 z 3.2.2006, s. 97.

⁽⁴⁾ Opinia w sprawie reprezentatywności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach dialogu obywatelskiego, DzU C 88 z 11.4.2006, s. 41.

polityki spójności. W swojej opinii w sprawie reprezentatywności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego Komitet przedstawił pewne podstawowe kryteria i zaprosił inne podmioty do korzystania z efektów jego prac^(?), zwłaszcza tam, gdzie mowa jest o programowaniu czy monitoringu na poziomie wspólnotowym. Komitet uważa jednak, że także na poziomie państw członkowskich czy władz regionalnych można utworzyć — opierając się na propozycjach Komitetu — odpowiednią listę kryteriów, zwłaszcza jeśli chodzi o udział w programowaniu i monitorowaniu. Zdaniem Komitetu mogłyby się na niej znaleźć takie kryteria, jak:

- dostęp do specjalistycznej wiedzy swoich członków,
- działalność pożytku publicznego i w ogólnym interesie wszystkich,
- odpowiednia liczba członków zapewniająca skuteczność i profesjonalizm prowadzonych działań, jak również przestrzeganie zasad demokracji (wybór osób na odpowiedzialne stanowiska, wewnętrzne dyskusje i informacja, przejrzystość procesów decyzyjnych, przejrzystość finansowa),
- odpowiednie do potrzeb i niezależne finansowanie pozwalające na autonomię działań,
- niezależność od zewnętrznych interesów i presji,
- przejrzystość, w szczególności w dziedzinie finansów i wewnętrznych procesów decyzyjnych.

2.3 Owa kwestia reprezentatywności ma zasadnicze znaczenie. Jednakże powinna ona uwzględnić również kryteria jakościowe, wyszczególnione we wspomnianej wyżej opinii EKES-u. Powinna także wyraźnie rozróżnić pomiędzy uczestnictwem a konsultacją w ramach kształtowania polityki i prawa do wnioskowania o projekty finansowane z funduszy spójności. Wszystkie organizacje, które są w stanie przyczynić się do zrealizowania celów polityki w konkretnej dziedzinie będą miały prawo do ubiegania się o fundusze.

2.4 Mając na względzie skuteczną realizację polityki spójności, Komitet uważa, że należy dołożyć wszelkich starań, aby w większym stopniu wykorzystywać potencjał organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które najczęściej — zgodnie ze swoimi celami — mają atuty ważne dla procesu realizacji polityki spójności, takie jak:

- doświadczenie i kompetencje w zakresie życia gospodarczego i społecznego,
- dobra znajomość potrzeb regionalnych i lokalnych,

(?) Aby organizacja europejska mogła zostać uznana za reprezentatywną, powinna spełniać dziewięć kryteriów, czyli:

- posiadać trwałą strukturę na płaszczyźnie europejskiej,
- mieć bezpośredni dostęp do specjalistycznej wiedzy swoich członków,
- reprezentować interesy ogólne, zgodne z interesami społeczeństwa europejskiego,
- składać się z organizacji, które w poszczególnych państwach członkowskich są reprezentatywne dla konkretnych grup interesów, których bronią,
- zrzeszać organizacje ze znakomitej większości państw członkowskich,
- wprowadzić obowiązek odpowiedzialności (*accountability*) przed członkami organizacji,
- być upoważniona do reprezentowania i prowadzenia działalności na płaszczyźnie europejskiej,
- być niezależna i nie podlegać zaleceniom będącym przejawem interesów zewnętrznych;
- charakteryzować się przejrzystością, w szczególności w dziedzinie finansów i wewnętrznych procesów decyzyjnych.

- bezpośredni kontakt z obywatelami i ze swoimi członkami, a co za tym idzie, możliwość wypowiedzania się w ich imieniu,
- bezpośredni kontakt z grupami docelowymi i znajomość ich potrzeb,
- umiejętność aktywizacji społeczności lokalnych i wolontariuszy,
- duża efektywność i gotowość do stosowania nowatorskich metod działania,
- możliwość kontroli działań administracji publicznej,
- dobre kontakty z mediami.

2.5 Ponadto, zdaniem Komitetu, ogólnie rzecz biorąc, uczestnictwo organizacji społeczeństwa obywatelskiego obdarzonych zaufaniem społecznym stanowi najbliższy punkt styku obywateli z UE oraz może przyczynić się do wspierania transparentności procesu wykorzystywania dostępnych funduszy. Ich zaangażowanie może spowodować, że decyzje zyskają bardziej przejrzysty charakter i będą podejmowane wyłącznie na podstawie merytorycznych kryteriów. Udział tych organizacji może także sprawić, że realizowane działania będą rzeczywiście odpowiadały potrzebom społecznym. I wreszcie, organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą być ważnym partnerem w debacie na temat przyszłości obszarów europejskiej polityki, w tym polityki spójności, dzięki przenoszeniu jej na poziom lokalny, bliższy obywatelowi.

2.6 Komitet zwraca także uwagę na potencjał organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z ich szczególnym charakterem i celami statutowymi, w konkretnych dziedzinach, np.:

- w zakresie rynku pracy, zatrudnienia i przedsiębiorczości — gdzie mogą przyczynić się do lepszego określania priorytetów i działań wpływających na rozwój gospodarczy,
- w zakresie przemian gospodarczych — gdzie ich kompetencje mogą pomóc w walce z negatywnymi, niezamierzonymi, lecz niedostatecznie dostrzeganymi skutkami,
- w zakresie ochrony środowiska — gdzie mogą stanowić gwarancję określania celów strategicznych, priorytetów i kryteriów wyboru projektów z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju,
- w zakresie wykluczenia społecznego i problematyki równości płci — gdzie ich wiedza praktyczna może zapewnić wdrażanie polityki spójności — z zachowaniem zasady równych szans, przepisów prawnych w tej dziedzinie i z uwzględnieniem aspektu społecznego,
- w zakresie rozwoju lokalnego — gdzie znajomość problemów i potrzeb stanowi pierwszy krok w kierunku ich rozwiązywania,
- w zakresie współpracy transgranicznej — gdzie mogą być bardzo dobrym partnerem w realizacji projektów,
- w zakresie monitorowania wykorzystywania funduszy publicznych, włącznie z sygnalizowaniem i nagłaśnianiem przykładów korupcji.

3. Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie realizacji polityki spójności

3.1 Komitet zgadza się z propozycjami Komisji Europejskiej i Rady, że stosowanie zasady partnerstwa musi mieć miejsce na wszystkich etapach realizacji polityki spójności, poczynając od programowania, poprzez wdrażanie, aż po ewaluację jej efektów. Komitet podkreśla także, że udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego może zapewnić lepszą jakość wdrażania i osiągnięcie oczekiwanych rezultatów. Zdaniem Komitetu zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego powinno być zagwarantowane, jeśli idzie o:

- programowanie na poziomie wspólnotowym,
- programowanie na poziomie krajowym (tworzenie narodowych strategicznych ram odniesienia i programów operacyjnych),
- promocję funduszy strukturalnych i informowanie o możliwościach korzystania ze środków,
- wdrażanie funduszy strukturalnych,
- monitorowanie i ewaluację wykorzystania środków.

3.2 Wreszcie Komitet zwraca uwagę na fakt, że w procesie realizacji polityki spójności organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą pełnić trojaką funkcję: doradczą — w określaniu celów i priorytetów; kontrolną — wobec działań podejmowanych przez administrację publiczną; oraz wykonawczą — jako realizatorzy i partnerzy projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych.

3.3 Komitet chciałby przypomnieć, że w swojej opinii na temat ogólnych regulacji dotyczących funduszy strukturalnych⁽⁶⁾ krytycznie wypowiedział się na temat potraktowania zasady partnerstwa, choć docenia fakt, iż w propozycji Komisji⁽⁷⁾ po raz pierwszy zostało wymienione społeczeństwo obywatelskie i organizacje pozarządowe. Fakt, że w toku prac legislacyjnych w Radzie zrezygnowano z tego zapisu i ograniczono się do sformułowania *any other appropriate body*, Komitet przyjął z niepokojem. Tym większe wyraża zadowolenie, że w ostatniej wersji dokumentów (z kwietnia 2006) przywrócony został zapis włączający podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zaangażowanych w ochronę środowiska, organizacje pozarządowe i podmioty odpowiedzialne za popieranie równości kobiet i mężczyzn, do grona podmiotów, których dotyczy zasada partnerstwa. Komitet ma nadzieję, że jego dotychczasowe uwagi przyczyniły się do tych zmian.

4. Programowanie na poziomie wspólnotowym

4.1 Zdając sobie sprawę z faktu, że programowanie na poziomie wspólnotowym jest pierwszym krokiem do wdrażania funduszy strukturalnych, Komitet chciałby podkreślić znaczenie wszelkich konsultacji prowadzonych właśnie na tym poziomie. Ostatnio przeprowadzone przez

⁽⁶⁾ Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady dotyczącego postanowień ogólnych w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, DzU C 255 z 14.10.2005, s. 79.

⁽⁷⁾ COM(2004) 492 końcowy.

Komisję konsultacje propozycji strategicznych wytycznych na lata 2007-2013 potwierdzają zainteresowanie tymi zagadnieniami organizacji społeczeństwa obywatelskiego⁽⁸⁾. Komitet, sam podejmujący wysiłki mające na celu włączenie w prace innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, uważa, że taka aktywność w procesie tworzenia strategicznych dokumentów powinna być wykorzystywana w jak największym stopniu.

4.2 Komitet uważa także, że aktywny udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego mógłby być niezwykle cenny we wszystkich ciałach doradczych działających na poziomie europejskim. Komitet jest świadom, że zwłaszcza w odniesieniu do tej kwestii w oczywisty sposób pojawia się zagadnienie reprezentatywności i konieczność określenia stosownych kryteriów. Doskonałe zastosowanie mogą mieć w szczególności kryteria określone ostatnio przez Komitet w odniesieniu do europejskich organizacji pozarządowych⁽⁹⁾.

5. Programowanie funduszy strukturalnych na poziomie krajowym

5.1 Chociaż planowane przez Komisję Europejską uproszczenia mają szansę sprawić, że polityka spójności będzie bardziej przejrzysta, EKES ponownie zwraca uwagę na niebezpieczeństwo tkwiące w tych propozycjach. EKES obawia się przede wszystkim pominięcia organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez władze krajowe i regionalne, które nie zawsze są otwarte na włączanie ich w proces wykorzystywania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (znajduje to także potwierdzenie w raporcie przygotowanym przez środowisko ekologiczne⁽¹⁰⁾ i Europejską Konfederację Związków Zawodowych⁽¹¹⁾), a co za tym idzie, ograniczenie kontroli społecznej w odniesieniu do wydatkowanych środków.

5.2 Doświadczenia dotyczące tworzenia kluczowych dokumentów programowych na lata 2004-2006, opisane w raporcie przygotowanym dla European Citizen Action Service przez Briana Harveya⁽¹²⁾, odnoszącym się co prawda tylko do organizacji pozarządowych w nowych krajach członkowskich, nie napawają niestety optymizmem. Częste zmiany dat konsultacji, daleko idące zmiany w dokumentach programowych po zakończeniu konsultacji (np. w prognozach oddziaływania na środowisko), zbyt późne rozpoczęcie procesu konsultacyjnego, a co za tym idzie, konieczność zgłoszenia uwag w zbyt krótkim czasie — to tylko niektóre z wad procesu sygnalizowanych przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Tam, gdzie opracowanie dokumentów zostało zlecone agencjom konsultingowym, które nie miały żadnych kontaktów z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, sytuacja przedstawiała się jeszcze gorzej.

⁽⁸⁾ Working document of Directorate General Regional Policy summarising the results of the public consultation on the Community Strategic Guidelines for Cohesion, 2007-2013, 7 października 2005 r.

⁽⁹⁾ Opinia w sprawie reprezentatywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach dialogu obywatelskiego, DzU C 88 z 11.4.2006, s. 41.

⁽¹⁰⁾ „Najlepsze dostępne praktyki. Uczestnictwo społeczne w programowaniu i monitorowaniu funduszy unijnych”. Instytut Ekonomii Środowiska, CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Raport z września 2004.

⁽¹¹⁾ Partnership in the 2000-2006 programming period — Analysis of the implementation of the partnership principle — Discussion paper of DG RÉGIO, Novembre 2005

⁽¹²⁾ Brian Harvey, „Illusion of inclusion” (Iluzja włączenia) ECAS

5.3 Skutkiem takich działań jest nie tylko zmniejszenie zainteresowania procesem konsultacji, ale — co gorsza — zaprzepaszczenie szansy na wprowadzenie istotnych zmian w dokumentach programowych. W tym miejscu Komitet chciałby bardzo wyraźnie podkreślić, że poprawnie przeprowadzony proces konsultacji musi zapewniać nie tylko dostęp do omawianych dokumentów wszystkim zainteresowanym organizacjom, ale także odpowiedni (niezaburzający harmonogramu prac, a jednocześnie wystarczający na zapoznanie się z dokumentami) czas na zgłaszanie ewentualnych uwag.

5.4 Pozytywne doświadczenia — jak np. sposób przeprowadzenia konsultacji narodowego planu rozwoju w Polsce w 2005 r., gdzie przyjęte zostały przez władze krajowe szczególne zasady prowadzenia konsultacji, dokumentowania ich przebiegu, prowadzenia rejestru zgłaszanych uwag i uzasadniania ich przyjęcia lub odrzucenia — stanowią przykład dobrej praktyki i dowód na to, że cały proces można przeprowadzić rzetelnie i efektywnie.

5.5 Informacje z różnych krajów pokazują również, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie uczestniczą zwykle w pracach grup roboczych odpowiedzialnych za przygotowanie dokumentów programowych, co w znacznym stopniu ogranicza ich możliwości zgłaszania uwag już na samym początku.

5.6 Komitet stoi zatem na stanowisku, że sformułowanie przez Komisję minimalnych wymogów (lub choćby wskazówek), jakie muszą spełniać państwa członkowskie w odniesieniu do prowadzenia konsultacji, i konieczność przedstawienia informacji o przebiegu procesu mogłyby pozytywnie wpłynąć na zmianę sytuacji. Takie działanie ze strony Komisji mogłoby choć trochę ograniczyć ryzyko wystąpienia sytuacji, w której dobry plan włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie narodowego planu rozwoju w jednym z krajów członkowskich okazuje się wyłącznie kartką papieru.

6. Promocja funduszy strukturalnych

6.1 Komitet zauważa, że choć w ciągu ostatnich lat sytuacja dotycząca dostępności informacji na temat funduszy strukturalnych uległa poprawie, np. jeśli chodzi o publikowanie ich na stronach urzędowych, to chciałby zaznaczyć, że tylko niektóre kraje wykorzystują inne formy promocji i informacji, takie jak prasa, telewizja czy seminaria i konferencje, skierowane dokładnie do grup docelowych. Wydaje się, że wykorzystanie możliwości organizacji społeczeństwa obywatelskiego pod tym względem mogłoby tę sytuację znacznie poprawić.

6.2 Zdaniem Komitetu na poziomie regionalnym promocja funduszy strukturalnych, niestety, nie wygląda lepiej. Plany promocji i informacji są opracowywane bez konsultacji albo tylko w trosce o własny wizerunek, choć włączenie w ten proces organizacji społeczeństwa obywatelskiego i wykorzystanie ich znajomości różnych środowisk i problemów mogłoby przyczynić się do przygotowania bardziej realnych strategii promocyjno-informacyjnych.

6.3 Wziąwszy pod uwagę fakt, że fundusze strukturalne przeznaczone są na konkretne cele społeczno-gospodarcze, a

pieniądze na promocję i informację są tylko środkiem przyczyniającym się do ich realizacji, należy ze szczególną uwagą podchodzić do zagadnienia efektywności działań promocyjnych i informacyjnych.

6.4 Trudno jest oczywiście definitywnie wskazać najskuteczniejszy w docieraniu do odbiorców mechanizm wykorzystywania środków na promocję i informację. Można znaleźć zarówno dobre przykłady działań promocyjnych i informacyjnych, realizowanych samodzielnie przez instytucje wdrażające, jak i działań zleczanych agencjom reklamowym czy firmom PR. Można jednak także wskazać przypadki, kiedy żadna z tych opcji nie jest skuteczna w docieraniu do zainteresowanych beneficjentów bądź oferowany produkt nie jest dopasowany do potrzeb odbiorców.

6.5 W konsekwencji często dochodzi do absurdów, kiedy wobec niedostępności środków przeznaczonych na promocję organizacje społeczeństwa obywatelskiego zmuszone są do podejmowania własnych inicjatyw informacyjnych i przeznaczania na to swoich środków finansowych.

6.6 Wydaje się więc, że zapewnienie organizacjom społeczeństwa obywatelskiego (będącym w stanie przeprowadzić działania informacyjne dobrze dopasowane do potrzeb odbiorców oraz gotowym zrealizować określone działania, często z mniejszym budżetem) dostępu do środków na promocję i informację jest jednym z warunków ich skutecznego wykorzystania.

6.7 Komitet jest świadom, że kwestia promocji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nie może być ograniczona do zagadnienia, kto jest za nią odpowiedzialny i kto ją prowadzi. Zasadnicze znaczenie ma bowiem zagadnienie celów przyświecających wykorzystywaniu środków strukturalnych i problemów, do rozwiązania których mają się one przyczynić. Komitet uważa, że ta kwestia z pewnością wymaga szerszego spojrzenia i debaty publicznej poprzedzającej proces wykorzystywania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

7. Wdrażanie funduszy strukturalnych

7.1 W swoich poprzednich opiniach EKES zwracał już uwagę na znaczenie grantów globalnych. W tym miejscu chciałby z niepokojem podkreślić fakt, że na 10 nowych państw członkowskich system grantów globalnych przyjęły jedynie Czechy, choć i tam znaczenie tego mechanizmu zostało ograniczone wskutek wprowadzenia przez administrację publiczną szeregu barier formalnych. Komitet, obawiając się, że taka sytuacja powtórzy się w kolejnym okresie programowania, chciałby zwrócić uwagę na fakt, że doświadczenia krajów, które skorzystały z tej możliwości, są bardzo pozytywne, zwłaszcza tam, gdzie chodzi o dotarcie do grup szczególnie defaworyzowanych, np. pod względem długotrwałego bezrobocia.

7.2 Kolejną kwestią sygnalizowaną już wcześniej przez Komitet jest dostępność pomocy technicznej dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zjednoczone Królestwo jest przykładem państwa, w którym budżet przeznaczony na

pomoc techniczną (także jeśli idzie o Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), został w dużym stopniu wykorzystany na włączenie tego typu organizacji w proces wdrażania funduszy strukturalnych. Z pomocy technicznej były bowiem finansowane np. działania organizacji „parasolowych”, zapewniających doradztwo i usługi szkoleniowe dla organizacji pozarządowych, które mogły dzięki temu podjąć się realizacji programów i projektów ze środków funduszy strukturalnych. Nie jest to jednak sytuacja powszechna. Komitet uważa więc, że tam, gdzie taka sytuacja dotychczas nie miała miejsca, organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny zostać uznane wprost za kwalifikujące się do ubiegania się o środki pomocy technicznej⁽¹³⁾.

7.3 Komitet chciałby także zwrócić uwagę na fakt, że wymóg współfinansowania projektów ze środków publicznych może stawiać organizacje społeczeństwa obywatelskiego w nieuprzywilejowanej sytuacji. Skutkuje to bowiem ograniczonym dostępem do środków pochodzących z funduszy strukturalnych, a co za tym idzie, ograniczoną możliwością realizacji projektów. Komitet chciałby bardzo wyraźnie stwierdzić, że jego zdaniem fundusze własne — prywatne — organizacji społeczeństwa obywatelskiego powinny móc stanowić element współfinansowania (na poziomie państwa członkowskiego) projektów z funduszy strukturalnych. Komitet apeluje o uzupełnienie tego zapisu także o organizacje pozarządowe, będące w wielu wypadkach realizatorami projektów finansowanych z funduszy strukturalnych.

7.4 Komitet chciałby jednocześnie zwrócić uwagę na zagwarantowanie, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są w programach operacyjnych zdefiniowane wprost jako beneficjenci ostateczni, bo niestety nie jest to powszechna praktyka. A przecież doświadczenia z krajów, w których organizacjom społeczeństwa obywatelskiego udało się skorzystać z dostępnych środków — np. z Hiszpanii — dowodzą dużej skuteczności takich rozwiązań, m.in. w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, w rozwoju turystyki i rozwoju lokalnym. Zdaniem Komitetu zapewnienie możliwości realizacji projektów finansowanych ze środków strukturalnych organizacjom społeczeństwa obywatelskiego nabiera także szczególnego znaczenia w kontekście osiągania celów strategii lizbońskiej i strategicznych wytycznych na lata 2007-2013.

7.5 Komitet jest świadom faktu, że ostatecznie kluczowe znaczenie dla realizacji polityki spójności ma rodzaj projektów, którym przyznawane jest dofinansowanie. To te projekty w istocie przyczyniają się — lub nie — do zapewniania większej spójności społeczno-gospodarczej. Komitet stoi na stanowisku, że kompetencje organizacji społeczeństwa obywatelskiego, doskonała znajomość lokalnych i regionalnych potrzeb, mogą być wykorzystane przez instytucje odpowiedzialne za proces wyboru projektów, ale ze zwróceniem szczególnej uwagi na potencjalny konflikt interesów.

8. Monitorowanie i ewaluacja wykorzystania środków

8.1 EKES jest głęboko przekonany, że monitoring i ewaluacja są bardzo ważnymi elementami procesu wdrażania

funduszy strukturalnych, zapewniającymi nie tylko skuteczne zarządzanie środkami, ale także osiąganie zaplanowanych celów i rezultatów polityki spójności. W związku z tym należy dołożyć wszelkich starań, aby tam, gdzie nie jest to jeszcze powszechna praktyka, ocena organizacji społeczeństwa obywatelskiego dotycząca procesu wdrażania i osiąganych efektów mogła być przedstawiona i uwzględniona w podejmowaniu decyzji. W tym celu niezbędna jest obecność przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w komitetach monitorujących wdrażanie narodowych strategicznych ram odniesienia oraz poszczególnych programów operacyjnych.

8.2 W swojej opinii dotyczącej zasady partnerstwa z 2003 r.⁽¹⁴⁾ EKES zwracał już uwagę na fakt, że informacje z różnych krajów dotyczące składu komitetów monitorujących znacznie się różnią. I choć Komitet nie dąży do ujednoczenia stosowanych rozwiązań, to jednak chciałby mieć pewność, że wszystkie państwa członkowskie stosują pewne minimalne standardy.

8.3 W nowych państwach członkowskich, na przykład w Polsce i Czechach, udało się zapewnić udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego praktycznie we wszystkich komitetach monitorujących. W odniesieniu do organizacji pozarządowych to one same zaproponowały procedurę rekrutacji, która uwzględniła zaproszenie do zgłaszania kandydatów o odpowiednich kwalifikacjach, głosowanie z wykorzystaniem internetu i wybór kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów. EKES jest świadom, że nie we wszystkich państwach członkowskich taka sytuacja ma miejsce. Co więcej, nawet pozytywne doświadczenia (wielokrotnie będące wynikiem protestów) nie gwarantują podobnych rezultatów w kolejnym okresie programowania. Zakres i jakość aktywizacji przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego zależy bowiem obecnie w największym stopniu od dobrej woli poszczególnych rządów, a nie od konieczności przestrzegania jasno określonych zasad. EKES uważa, że w przyszłości uwzględnianie roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez władze państwowe i regionalne będzie wynikać, z jednej strony, z obowiązku przestrzegania konkretnych zapisów (lub wskazówek), z drugiej zaś strony, ze zdolności samych organizacji społeczeństwa obywatelskiego (głównie organizacji pozarządowych) do samoorganizacji i wyłaniania swoich przedstawicieli. Komitet podkreśla, że podmioty społeczeństwa obywatelskiego mogą zyskać miejsce oraz poszanowanie władz państwowych dla swej roli jedynie poprzez bezsporną reprezentatywność, dającą legitymizację, a zatem prawo do uczestnictwa w programach funduszy strukturalnych przeznaczonych dla ich działalności.

8.4 EKES uważa również, że należałoby dołożyć wszelkich starań, żeby zwiększyć efektywność komitetów monitorujących, tak żeby nie były one tylko ciałami formalnymi ani — jak zdarza się w wielu wypadkach — miejscami przedstawiania decyzji podjętych już przez administrację publiczną. Warto byłoby zapewnić, że będą one rzeczywistym forum, na którym będą prowadzone debaty i poszukiwane najkorzystniejsze rozwiązania. Jedną z metod osiągnięcia takiego celu jest — zdaniem Komitetu — udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które mają szansę wnieść do takiej debaty nowy punkt widzenia.

⁽¹³⁾ Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady dotyczącego postanowień ogólnych w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, DzU C 255 z 14.10.2005, s. 79.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych, DzU C 10 z 14.1.2004, s. 21.

8.5 Komitet zwraca uwagę, że wśród najczęściej sygnalizowanych problemów związanych z uczestnictwem w monitorowaniu funduszy strukturalnych pojawiają się także: ograniczony dostęp do dokumentów, brak środków finansowych niezbędnych do pełnienia takich funkcji oraz nieprzejrzysty system wyboru przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Tego rodzaju spostrzeżenia są, zdaniem Komitetu, bardzo ważnym sygnałem do podjęcia starań o zmianę sytuacji w kolejnym okresie programowania. Uważa on, że krajowe i/lub regionalne rady społeczno-gospodarcze mogłyby być źródłem doradztwa dla zainteresowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

8.6 EKES uważa również, że przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego w komitetach monitorujących powinni mieć dostęp do szkoleń, a także zwrotu poniesionych kosztów (np. podróży), by mogli skutecznie wypełniać swoje zadania.

9. Postulaty Komitetu

9.1 Komitet wielokrotnie już formułował opinie w sprawie polityki spójności i funduszy strukturalnych, zwracając uwagę na ogromną rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W tej sprawie wypowiadało się także wiele innych instytucji. Wziąwszy pod uwagę zawarty w Trzecim raporcie spójności zapis: „w celu propagowania lepszego sprawowania rządów, należy poprzez odpowiednie mechanizmy w większym stopniu angażować partnerów społecznych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w tworzenie, wdrażanie oraz monitorowanie interwencji”, Komitet ma nadzieję, że to stanowisko znajdzie wyraz w ostatecznie przyjętych regulacjach i kolejnym okresie programowania. EKES ma także nadzieję, że Komisja Europejska opracuje wskazówki dla państw członkowskich, oparte na uwagach zawartych w niniejszej opinii.

9.2 Komitet uważa, że bardzo przydatne byłoby dokonanie swoistego przeglądu przyjmowanych obecnie w państwach członkowskich rozwiązań, gwarantujących skuteczne wdrażanie zasady partnerstwa. EKES zastanawia się także nad tym, czy nie byłoby możliwe powołanie w jego strukturach obserwatorium partnerstwa.

9.3 Komitet zdaje sobie jednak sprawę, że uwzględnienie jego rekomendacji i postulatów zależeć będzie głównie od państw członkowskich. Dlatego zwraca się zarówno do władz krajowych, jak i regionalnych z apelem o zapewnienie — bez względu na kształt przyjętych regulacji — większego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie realizacji polityki spójności.

10. Wziąwszy powyższe pod uwagę, Komitet formułuje następujące rekomendacje skierowane do Komisji i Rady oraz do państw członkowskich (władz krajowych i regionalnych) i organizacji społeczeństwa obywatelskiego:

10.1 Programowanie na poziomie wspólnotowym

— Komitet, pełniący od dawna rolę organu doradczego Komisji Europejskiej, Parlamentu i Rady, chciałby

podkreślić, że w swoich działaniach podejmuje wysiłki zmierzające do włączenia w swoje prace innych organizacji, tak aby jego opinie w jak największym stopniu uwzględniały uwagi i stanowiska przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

- W swojej opinii w sprawie reprezentatywności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego Komitet przedstawił pewne podstawowe kryteria, zapraszając do korzystania z efektów jego prac⁽¹⁵⁾. Jasna definicja reprezentatywności dawałaby organizacjom społeczeństwa obywatelskiego lepsze niż obecnie umocowanie do udziału w procesie wdrażania polityki spójności.
- Komitet proponuje uzupełnienie strategicznych wytycznych na lata 2007-2013 o określenie ram dla zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
- Komitet ma nadzieję, że zapis w regulacjach ogólnych (z kwietnia 2006), dotyczący konsultacji na poziomie wspólnotowym, gwarantuje prawo do uczestnictwa także innym reprezentatywnym organizacjom europejskim.
- Komitet zwraca się do Komisji i Rady o wyraźne podkreślenie w regulacjach dotyczących współpracy transgranicznej, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą być partnerami w podejmowanych działaniach.
- Komitet zwraca się do Komisji o promowanie i przestrzeganie minimalnych standardów konsultacji w odniesieniu do polityki spójności i wykorzystywanie w większym stopniu mediów elektronicznych.

10.2 Programowanie na poziomie krajowym

- Komitet zwraca się do Komisji z postulatem sformułowania wskazówek dotyczących procesu konsultacji dokumentów strategicznych i programowych, tworzonych w państwach członkowskich. Zdaniem Komitetu istotne znaczenie ma tu nie tylko przedstawienie planu konsultacji społecznych, ale także przekazanie informacji zwrotnej o jego realizacji.
- Komitet zachęca państwa członkowskie, ich władze krajowe i regionalne odpowiedzialne za przygotowanie dokumentów programowych, do wzięcia na siebie obowiązku przeprowadzenia poprawnego procesu konsultacji, z uwzględnieniem takich czynników jak: odpowiedni czas na zgłaszanie uwag przez zainteresowane organizacje społeczeństwa obywatelskiego, dostępność konsultowanych dokumentów, dokumentowanie przebiegu konsultacji oraz rejestrowanie zgłaszanych uwag.

⁽¹⁵⁾ Aby organizacja europejska mogła zostać uznana za reprezentatywną, powinna spełniać dziewięć kryteriów, czyli:

- posiadać trwałą strukturę na płaszczyźnie europejskiej,
- mieć bezpośredni dostęp do specjalistycznej wiedzy swoich członków,
- reprezentować interesy ogólne, zgodne z interesami społeczeństwa europejskiego,
- składać się z organizacji, które w poszczególnych państwach członkowskich są reprezentatywne dla konkretnych grup interesów, których bronią,
- zrzeszać organizacje ze znakomitej większości państw członkowskich,
- wprowadzić obowiązek odpowiedzialności (*accountability*) przed członkami organizacji,
- być upoważniona do reprezentowania i prowadzenia działalności na płaszczyźnie europejskiej,
- być niezależna i nie podlegać zaleceniom będącym przejawem interesów zewnętrznych;
- charakteryzować się przejrzystością, w szczególności w dziedzinie finansów i wewnętrznych procesów decyzyjnych.

- Komitet zachęca organizacje społeczeństwa obywatelskiego do aktywnego uczestnictwa, w szczególności w procesie konsultacji.
- Komitet zachęca państwa członkowskie, ich władze krajowe i regionalne, odpowiedzialne za przygotowanie dokumentów programowych, do uważnego słuchania opinii i uwag zgłaszanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz uwzględniania ich w opracowywanych dokumentach.

10.3 Promocja funduszy strukturalnych

- Komitet stoi na stanowisku, że państwa członkowskie oraz władze regionalne powinny w większym stopniu wykorzystywać potencjał tkwiący w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego, włączać je w opracowywanie planów promocji oraz wspierać oddolnie powstające inicjatywy, przeznaczając na to odpowiednie środki finansowe, dostępne na promocję i informację o funduszach strukturalnych.
- Komitet apeluje do organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na poziomie krajowym lub regionalnym o aktywne włączanie się w informowanie swoich środowisk o celach polityki spójności i możliwościach związanych z funduszami strukturalnymi.

10.4 Wdrażanie funduszy strukturalnych

- Komitet uważa, że powinny zostać podjęte starania zmierzające do zachęcenia państw członkowskich do wykorzystywania mechanizmu grantów globalnych. Najbardziej odpowiednia do podjęcia takich starań wydaje się Komisja Europejska, ale także organizacje społeczeństwa obywatelskiego, działające w poszczególnych krajach.
- Komitet apeluje do państw członkowskich, zwłaszcza tych, które dotychczas nie zdecydowały się na wprowadzenie mechanizmu grantów globalnych, o skorzystanie z dobrych doświadczeń innych i zastosowanie go w okresie 2007-2013.
- EKES uważa, że należy dołożyć wszelkich starań, aby organizacje społeczeństwa obywatelskiego, kwalifikujące się w znaczeniu punktu 2.2 niniejszej opinii, miały dostęp do środków z pomocy technicznej.
- Komitet, uwzględniając pozytywną rolę, jaką mogą odegrać kwalifikujące się w znaczeniu punktu 2.2 niniejszej opinii, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, apeluje do krajowych i regionalnych władz państw członkowskich o uproszczenie procedur w procesie aplikowania o środki pomocy technicznej.

- Komitet apeluje także do państw członkowskich o uwzględnienie w opracowywanych budżetach funduszy własnych kwalifikujących się w znaczeniu punktu 2.2 niniejszej opinii organizacji społeczeństwa obywatelskiego (partnerów społecznych i organizacji pozarządowych) jako elementu współfinansowania projektów.
- Komitet apeluje do państw członkowskich o zdefiniowanie wprost w programach operacyjnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, kwalifikujących się w znaczeniu punktu 2.2 niniejszej opinii, jako beneficjentów ostatecznych. Jednocześnie Komitet zwraca się do Komisji o dopilnowanie, by w dokumentach przedstawianych przez państwa członkowskie organizacjom społeczeństwa obywatelskiego zapewniono dostęp do środków strukturalnych.
- Komitet apeluje do państw członkowskich o korzystanie z wiedzy i doświadczenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego, kwalifikujących się w znaczeniu punktu 2.2 niniejszej opinii, przy wyborze projektów, oraz zwraca uwagę na konieczność dołożenia starań, jeśli idzie o uniknięcie potencjalnego konfliktu interesów.
- Komitet zwraca także uwagę na konieczność zniesienia lub ograniczenia niektórych formalnych i technicznych barier, utrudniających kwalifikującym się w znaczeniu punktu 2.2 niniejszej opinii organizacjom społeczeństwa obywatelskiego korzystanie z funduszy strukturalnych.

10.5 Monitoring i ewaluacja wykorzystania środków

- Komitet stoi na stanowisku, że Komisja powinna przedstawić wskazówki dotyczące zasad włączania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces monitoringu i ewaluacji, w szczególności uwzględniania ich — z pełnią praw — w składzie komitetów monitorujących, z uwzględnieniem konieczności zachowania obiektywizmu i bezstronności uczestniczących osób i organizacji.
- Komitet oczekuje, że informacja zwrotna dotycząca tego, w jaki sposób zasada partnerstwa realizowana jest w odniesieniu do komitetów monitorujących, będzie stanowić element sprawozdania przedstawianego przez państwa członkowskie.
- Komitet apeluje do państw członkowskich o zapewnienie przedstawicielom organizacji społeczeństwa obywatelskiego dostępu do szkoleń gwarantujących skuteczne wypełnianie roli członków komitetów monitorujących.

Komitet apeluje do organizacji społeczeństwa obywatelskiego o utrzymywanie stałych kontaktów ze swoimi przedstawicielami w komitetach monitorujących i zapewnienie przepływu informacji w obydwu kierunkach.

Bruksela, 6 lipca 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND