

# Szesnaście zasad gwarantujących udane uczestnictwo społeczne w programowaniu i zarządzaniu funduszami UE

## Programowanie

Debata nad kształtem unijnych funduszy strukturalnych oraz wieloletnich ram finansowych dla nowego okresu budżetowego, 2014-2020, już się rozpoczęła. Prawo UE zobowiązuje każdy kraj członkowski do włączenia w procesy programowania funduszy UE i zarządzania nimi takich partnerów jak: gminy, związki zawodowe, organizacje społeczne czy instytucje naukowe. W dobiegającym końca okresie budżetowym organizacje obywatelskie włożyły wiele wysiłku w uczestnictwo w procesach programowania. Pomimo to, rezultaty były bardzo ograniczone, a zasada partnerstwa była stosowana jedynie jako wymóg formalny. Doprowadziło to do zaprzepaszczenia wielu możliwości w zakresie absorpcji funduszy UE przez państwa członkowskie. Z drugiej strony należy podkreślić, że niektóre z rozwiązań proponowanych czy wspieranych przez organizacje obywatelskie okazały się być bardzo popularne i skuteczne. Potwierdza to tezę, że szerokie uczestnictwo społeczne może przynieść państwom członkowskim same korzyści, np. lepszą jakość dokumentów programowych czy sprawniejsze i bardziej wydajne wykorzystanie funduszy. Nie chcemy, aby scenariusz z obecnego okresu programowania powtórzył się. Dlatego apelujemy do rządów państw członkowskich o przyjęcie podstawowych zasad gwarantujących odpowiednie zastosowanie zasady partnerstwa na wszystkich etapach programowania. Poniżej przedstawiamy listę rozwiązań, dzięki którym potencjalne korzyści partnerstwa nabiorą bardziej realnych kształtów.

### **1. Podstawowe dokumenty programowe, w szczególności Umowy Partnerskie, są przygotowywane w ramach otwartych i demokratycznych procesów. Nie służą one korzyściom politycznym i nie powstają bez demokratycznej debaty z partnerami.**

*Uzasadnienie: Ramy przedmiotowe oraz instytucjonalne funduszy strukturalnych określone są w dokumentach programowych. Dlatego dokumenty te muszą powstawać w trakcie demokratycznych i otwartych procesów, gdzie przedstawiciele administracji publicznej współpracują z partnerami społecznymi oraz innymi przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z określonymi wcześniej zasadami i harmonogramem. W ten sposób opracowywane są: wizja, cele, priorytety oraz działania w perspektywie średnioterminowej, które definiować będą zakres funduszy strukturalnych w danym państwie członkowskim w nadchodzącym okresie programowania.*

Aby osiągnięcie tego celu było możliwe należy przyjąć następujące zasady:

- cały proces tworzenia poszczególnych programów operacyjnych określających zakres wykorzystania funduszy strukturalnych jest od samego początku otwarty dla partnerów z wszystkich sektorów;
- priorytety oraz cele zdefiniowane w dokumentach programowych są uzgadniane w ramach dyskusji i konsultacji z partnerami i społeczeństwem według zasad opisanych poniżej.

**2. Strategiczne materiały i analizy rządowe o dużym znaczeniu w pracach nad Umowami Partnerskimi oraz wszelkimi dokumentami programowymi podlegają debacie z gminami, partnerami społecznymi oraz organizacjami obywatelskimi. Uczestnictwo partnerów w grupach roboczych oraz ich współpraca z władzami opiera się o jasno zdefiniowane zasady, przejrzyste procesy decyzyjne oraz czytelne procedury w zakresie odpowiadania na uwagi wniesione przez partnerów.**

Proces opracowywania materiałów źródłowych oraz kluczowych części Umów Partnerskich odbywa się w poszanowaniu zasady partnerstwa. Spełnione są następujące wymagania:

- Skuteczność stosowania zasady partnerstwa w obecnym okresie programowania jest poddana ocenie, a jej wyniki są wzięte pod uwagę przy ustaleniach dotyczących nadchodzącego okresu programowania. Przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego uczestniczą w tej ocenie.
- Ramy czasowe dla okresu programowania są jasno określone, a opinia publiczna i partnerzy poinformowani w tym zakresie.
- Określone są jasne, wiążące i egzekwowalne zasady gwarantujące uczestnictwo partnerów społecznych i organizacji obywatelskich w:
  - pracach nad kluczowymi dokumentami programowymi oraz strategiczną częścią Umów Partnerskich (a więc określenie wizji i priorytetów, skali inwestycji i źródeł finansowania oraz strategii wdrażania priorytetów);
  - procesie zatwierdzania koncepcji, analiz, strategii, programów operacyjnych, uzupełnień programów, ocen (np. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko);
  - grupach ekspertów, komitetach monitorujących oraz komitetach oceniających.
- W zakresie doboru członków oraz działania komitetów i grup roboczych zaangażowanych w proces programowania stosowane są takie same zasady jak w przypadku komitetów monitorujących (patrz rozdział nt. monitoringu, zasady 1-5).
- Wszystkie partnerstwa utworzone w ramach procesu programowania uwzględniają przedstawicieli organizacji obywatelskich, wybranych jako reprezentacja szerszej grupy tych organizacji, a nie innego sektora (np. biznesu).
- Wyznaczona jest instytucja oraz osoba odpowiedzialna za stosowanie zasady partnerstwa podczas procesu programowania oraz nadchodzącego okresu budżetowego 2014-2020.
- Wzmocnione są regionalne struktury oraz instytucje, tak aby były one w stanie zarządzać programowaniem i wdrażaniem funduszy UE na poziomie regionalnym oraz aby programy regionalne odzwierciedlały prawdziwe potrzeby regionu.

*Uzasadnienie: Włączenie szerokiego zakresu grup interesu pozwala na uwzględnienie szeregu różnorodnych względów (geograficznych, społecznych, środowiskowych, itp.), dzięki czemu dany program w większym stopniu odpowiada rzeczywistości.*

**3. Dla wszystkich dokumentów programowych przeprowadzana jest, w oparciu o zasadę partnerstwa, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko.**

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest przeprowadzana dla każdego dokumentu programowego przy aktywnym uczestnictwie organizacji obywatelskich i partnerów społecznych. Komentarze zgłaszane przez partnerów są uwzględniane w pracach nad dokumentami.

*Uzasadnienie:* Pozwoli to na podniesienie jakości dokumentów w zakresie wymogów środowiskowych.

#### **4. Opinia publiczna ma dostęp do szczegółowych i aktualnych informacji na temat procesu programowania.**

*Uzasadnienie:* Informacje na temat procesu programowania powinny być dostępne dla całej opinii publicznej, a nie tylko dla „wtajemniczonych”. W tym celu należy stworzyć przejrzystą, często aktualizowaną oraz przyjazną w użyciu stronę internetową poświęconą procesowi programowania. Informacje na niej zamieszczane muszą być zrozumiałe i łatwo dostępne. Powinna ona prezentować jak najwięcej informacji na dany temat w jednym miejscu, tak aby nie było trzeba ich szukać gdzie indziej.

Strona internetowa stworzona w powyższym celu zawiera następujące informacje:

- opis procesu programowania, jego znaczenia, typów kluczowych dokumentów, ich roli;
- ramy czasowe dla poszczególnych etapów procesu programowania;
- wszystkie dokumenty związane z programowaniem (w tym wersje wstępne, obecne i starsze);
- statuty, sprawozdania ze spotkań, decyzje grup roboczych, listy ich członków, a także listy osób zaangażowanych w prace wszelakich komitetów uczestniczących w programowaniu;
- informacje na temat wydarzeń oraz konsultacji, w tym ich wyników.

#### **5. Rząd inicjuje konsultacje społeczne dla każdego dokumentu programowego**

Rząd inicjuje oraz wspiera publiczną debatę w zakresie dokumentów programowych.

*Uzasadnienie:* Konsultacje społeczne zwiększają przejrzystość oraz otwartość. Skuteczne oraz konstruktywne stosowanie zasady partnerstwa w pracach nad planami oraz dokumentami programowymi zwiększa społeczną akceptację tych dokumentów, przyczyniając się do ich sprawniejszego wdrażania.

Projekty Umów Partnerskich oraz programów operacyjnych udostępniane opinii publicznej celem konsultacji zawierają streszczenie w języku nietechnicznym, które jest zrozumiałe dla przeciętnego obywatela (lub streszczenie takie jest dołączone do dokumentu).

#### **6. Zapewniony jest odpowiedni czas na konsultacje, zbieranie uwag do poszczególnych dokumentów oraz organizację spotkań. Uwagi są protokołowane i udzielane są na nie odpowiedzi.**

*Uzasadnienie:* Analiza dokumentów programowych oraz sporządzanie do nich uwag wymaga odpowiedniego przygotowania. Opracowywanie komentarzy pod presją czasu obniża jakość ostatecznej wersji konsultowanego dokumentu i uniemożliwia skuteczne uczestnictwo partnerów w procesie programowania.

Można tego uniknąć stosując następujące kryteria:

- Terminy wnoszenia uwag do dokumentów i materiałów zapewniają odpowiedni czas na ich spokojną analizę. Ustanowiono mechanizm zapobiegający zbyt niemu pośpiechowi

przy zbieraniu uwag dotyczących dokumentów odnoszących się do znacznych środków publicznych.

- Informacje dotyczące procedury zbierania komentarzy dostępne są na stronie internetowej; dystrybuowane są również poprzez listy mailingowe oraz w mediach.
- Terminy wnoszenia uwag są tak ustalane, aby umożliwić rzeczywisty udział społeczeństwa. W związku z tym unika się okresów świątecznych.
- Członkom grup roboczych, komitetów oraz uczestnikom konsultacji społecznych zapewnia się odpowiedni czas na przygotowanie. Materiały na spotkania oraz konsultowane dokumenty są udostępniane odpowiednio wcześniej. Czas na ich analizę oraz wnoszenie uwag odzwierciedla objętość i zakres materiałów.

Komentarze są spisywane i udostępniane opinii publicznej. W przypadku odrzucenia komentarzy, podawane jest wyjaśnienie (np. w tabeli publikowanej na stronie internetowej, o której mowa w pkt. 3).

*Uzasadnienie: Jeśli opinia publiczna nie otrzymuje odpowiedzi na zgłoszone uwagi to nie jest w stanie śledzić procesu programowania, a także zaczyna wątpić w sensowność swojego uczestnictwa, tracąc motywację do ponownego zaangażowania się prace nad dokumentami programowymi.*

## Wdrażanie

Wdrażanie funduszy UE, poczynając od etapu przygotowania, poprzez nabór, ocenę i wybór projektów, po ich kontrolę musi być procesem otwartym na społeczny nadzór oraz uczestnictwo wszystkich partnerów w podejmowaniu decyzji. Włączenie partnerów we wdrażanie programów zwiększa przejrzystość. W niektórych obszarach dialog z potencjalnymi beneficjentami może również przyczynić się do znacznej poprawy jakości naborów projektów, zwiększenia dostępności funduszy dla wnioskodawców oraz poprawy w zakresie zdolności potencjalnych beneficjentów do absorpcji tych środków finansowych.

### **1. Obywatele mają dostęp do szczegółowych informacji na temat wdrażania funduszy oraz ich wykorzystania.**

*Uzasadnienie: Skuteczna publiczna kontrola wykorzystania funduszy wymaga poprawy dostępu do szczegółowych i aktualnych informacji na temat ich wdrażania.*

W tym celu strona internetowa, o której mowa w pkt. 3 powyżej, musi zawierać wszystkie informacje dotyczące wdrażania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, a w szczególności:

- szczegółowe informacje na temat pracy komitetów monitorujących, listę ich członków, statut oraz pełne sprawozdania z ich spotkań;
- szczegółowe informacje nt. oceny i wyboru projektów (po zakończeniu procedury wyboru): karty oceny, nazwiska ekspertów oceniających, listę członków komitetów dokonujących wyboru oraz pełne protokoły ze spotkań;
- informacje nt. zastosowania zasady dotyczącej konfliktu interesów;
- informacje nt. zatwierdzonych projektów, w tym ich celów, mierzalnych wskaźników, działań i budżetu.

Najlepszym rozwiązaniem byłoby publiczne udostępnienie wybranych informacji z elektronicznych baz danych wykorzystywanych do wdrażania, monitoringu, kontroli oraz audytów poszczególnych programów (np. Informatyczny System Monitoringu na Słowacji czy podobny system na Węgrzech i w Bułgarii).

## **2. Publikowane są wszelkie umowy dotyczące funduszy UE.**

Umowy zawarte między beneficjentami funduszy publicznych (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, itp.) oraz władzami krajowymi/regionalnymi zarządzającymi tymi środkami są udostępniane opinii publicznej na specjalnej stronie (która może być powiązana ze stroną, o której mowa powyżej, w rozdziale nt. programowania).

*Uzasadnienie:* Rozwiązanie to w znacznym stopniu zwiększy przejrzystość funduszy strukturalnych.

## **3. Nabory projektów poddawane są społecznym konsultacjom.**

*Uzasadnienie:* W niektórych krajach członkowskich UE jedynie przedstawiciele ministerstw i innych instytucji państwowych uczestniczą w przygotowywaniu naborów projektów. Zamknięty charakter tego procesu zmniejsza skuteczność wykorzystania środków UE. Wdrażanie funduszy unijnych jest często spowalniane przez niekorzystne warunki i kryteria naboru, które zmniejszają liczbę potencjalnych wnioskodawców. Brak publicznie dostępnych informacji na temat procesu przygotowywania naborów może prowadzić do klientelizmu oraz korupcji, dając przewagę niektórym wnioskodawcom.

Przyjęcie poniższych rozwiązań pozwoli na zminimalizowanie powyższych problemów:

- Nabory wniosków są publikowane w trakcie procesu przygotowywania (wersje wstępne naborów).
- Przeprowadzane są otwarte konsultacje społeczne, aby umożliwić potencjalnym wnioskodawcom wyrażenie opinii na temat warunków naboru.

## **4. Zagwarantowane są odpowiednie fundusze na stosowanie zasady partnerstwa, zwiększenie możliwości organizacji obywatelskich w zakresie uczestnictwa oraz poprawę dostępu potencjalnych wnioskodawców do funduszy UE.**

*Uzasadnienie:* Wiele organizacji obywatelskich nie posiada stałego przychodu czy źródła finansowania, np. z budżetu państwa lub własnej działalności gospodarczej. Często nie są one w stanie pokryć z własnego budżetu wydatków związanych z aktywnym uczestnictwem społecznym. Stworzone są instrumenty finansowe, np. z Pomocy Technicznej, umożliwiające pokrycie kosztów związanych ze stosowaniem zasady partnerstwa (np. koszt organizacji spotkań i szkoleń, koszt podróży, wynagrodzenia dla ekspertów, koszty osobowe).

*Uzasadnienie:* Potencjalni wnioskodawcy (w tym organizacje obywatelskie) często mają problemy z identyfikacją odpowiedniego źródła finansowania, przejściem przez procedurę naboru czy sprawnym wdrożeniem projektów. W sposób pośredni zmniejsza to możliwości absorpcyjne poszczególnych grup beneficjentów oraz całego kraju.

Powyższym problemom można zapobiegać poprzez stworzenie instrumentów finansowych (np. z Pomocy Technicznej) wspierających:

- szkolenia dla potencjalnych wnioskodawców oraz ich rozwój instytucjonalny;
- darmowe usługi doradcze dla potencjalnych wnioskodawców, itp.

## Monitoring

Jednym z podstawowych uwarunkowań skutecznego wykorzystania funduszy UE jest sprawny monitoring w tym zakresie, a w szczególności działania podejmowane w ramach komitetów monitorujących, przy udziale partnerów. Dlatego też struktura komitetów monitorujących musi być zrównoważona, zapewniając dobre warunki pracy ich członkom oraz możliwość kontroli społecznej nad ich działalnością.

### **1. Poszczególne sektory są reprezentowane w komitetach monitorujących w sposób zrównoważony. Organizacje obywatelskie są reprezentowane w sposób odpowiedni.**

*Uzasadnienie:* Komitety monitorujące oceniają postęp we wdrażaniu programów operacyjnych, monitorują sposób oraz jakość zarządzania funduszami, a także skuteczność wykorzystania środków finansowych w ramach funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Jeśli praca partnerów w komitetach monitorujących ma przynieść oczekiwane skutki, to poszczególne sektory powinny być reprezentowane w taki sposób, aby wszyscy partnerzy mieli szansę na realizację swoich postulatów.

W tym celu państwa członkowskie gwarantują zrównoważony podział miejsc w komitetach monitorujących pomiędzy poszczególnymi sektorami (1/3 dla administracji państwowej, 1/3 dla przedstawicieli władz regionalnych i gminnych oraz 1/3 dla partnerów, a więc organizacji obywatelskich i partnerów społecznych). Przedstawiciele administracji państwowej nie dominują komitetów monitorujących. Organizacje obywatelskie są odpowiednio reprezentowane w każdym Komitecie Monitorującym (przynajmniej 1/3 miejsc należy do partnerów).

### **2. Przedstawiciele organizacji obywatelskich są wybierani w sposób demokratyczny, na podstawie wewnętrznych zasad obowiązujących w danym sektorze pozarządowym. Uznawane są kandydatury przedstawione przez platformy organizacji obywatelskich.**

*Uzasadnienie:* Organizacje obywatelskie nie mogą być reprezentowane przez osoby zaproponowane i wybrane przez urzędników państwowych, gdyż podważałoby to niezależność społeczeństwa obywatelskiego.

Dlatego też kandydaci są zgłaszani i wybierani w ramach istniejących platform organizacji obywatelskich. Instytucje zarządzające szanują niezależność społeczeństwa obywatelskiego i uznają kandydatów wyłonionych przez organizacje obywatelskie.

### **3. Członkowie komitetów monitorujących mają dostęp do informacji.**

*Uzasadnienie:* Skuteczność działań podejmowanych przez partnerów w komitetach monitorujących w dużej mierze zależy od dostępu do informacji.

Zatem członkowie komitetów monitorujących (zarówno partnerzy oraz inni uczestnicy) otrzymują odpowiednio wcześniej wszelkie materiały potrzebne do uczestnictwa w spotkaniach oraz podejmowania decyzji.

*Uzasadnienie: Jeśli członkowie komitetów monitorujących wywodzący się z sektora pozarządowego mają wypełniać swoje zadania i podejmować odpowiedzialne i uzasadnione decyzje, to muszą mieć dostęp do informacji na temat procesów rządowych oraz etapu przygotowywania decyzji.*

W tym celu instytucje zarządzające podejmują działania, aby wszyscy członkowie komitetu monitorującego mogli osiągnąć podobny stopień poinformowania. W razie potrzeby udostępniane są im dalsze informacje i dokumenty, nawet jeśli normalnie nie są one dostępne publicznie.

#### **4. Protokoły z posiedzeń komitetów monitorujących są publicznie dostępne i uwzględniają uwagi wszystkich członków komitetu.**

Protokoły ze spotkań komitetów monitorujących zawierają wszystkie wypowiedzi, uwagi i żądania członków komitetu. Członkowie mają możliwość wniesienia uwag do wstępnej wersji protokołu, które zostają włączone do wersji ostatecznej. Protokoły są publikowane w Internecie.

#### **5. Wydatki poniesione przez członków na pracę w komitetach monitorujących są zwracane.**

*Uzasadnienie: Jeśli uczestnictwo organizacji obywatelskich w komitetach monitorujących ma być skuteczne i prezentować wysoki standard, to należy zagwarantować zwrot kosztów związanych z ich pracą w tych komitetach. Przedstawiciele administracji państwowej uczestniczą w posiedzeniach komitetów w ramach swoich obowiązków, a ich pracodawca posiada środki finansowe, aby pokryć np. koszty podróży. W przypadku organizacji obywatelskich takie środki nie istnieją.*

W tym celu państwa członkowskie gwarantują fundusze UE (np. z Pomocy Technicznej) na pokrycie wszelkich kosztów ponoszonych przez organizacje obywatelskie i ich członków w związku z uczestnictwem w pracach komitetów monitorujących, np. koszty podróży, analiz eksperckich, wynagrodzenie za pracę.

## **Ocena**

Proces oceny umożliwia poprawę jakości poszczególnych programów oraz zwiększenie skuteczności wykorzystania funduszy UE. Stanowi on również podstawę do programowania w kolejnym okresie budżetowym. Dlatego też ocena nie może być prowadzona przez zamkniętą grupę urzędników państwowych odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy UE oraz ekspertów wybranych przez tych urzędników.

#### **1. Zasada partnerstwa jest stosowana również w procesie oceny.**

*Uzasadnienie: Uczestnictwo partnerów w ocenie programów operacyjnych może znacznie usprawnić zarządzanie tymi programami, a także wywrzeć pozytywny wpływ na warunki naboru, przyczyniając się tym samym do zwiększenia stopnia absorpcji funduszy.*

Dlatego też przedstawiciele partnerów, w tym organizacji obywatelskich, powinni znaleźć się w komitetach oraz innych instytucjach odpowiedzialnych za ocenę programów. Przedstawiciele organizacji obywatelskich są nominowani, a ich koszty zwracane na takich samych zasadach jak w przypadku innych grup roboczych i komitetów monitorujących.