

Zasady a rzeczywistość



*Partnerstwo na wczesnym etapie
przygotowywania polityki spójności
2014-2020*

Wprowadzenie

Współpraca to zasadnicza wartość przyświecająca działaniom SFteam. Długofalowym celem naszej współpracy jest zapewnienie zrównoważonego podejścia do rozwoju regionalnego i polityki spójności w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – w tym do wydatkowania funduszy UE objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi. Aby osiągnąć ten cel na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym, uważamy za niezbędne współpracę i partnerstwo pomiędzy decydentami a wszystkimi zainteresowanymi stronami, samorządami, organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami.

Znajdujemy się w szczególnym okresie, jeśli chodzi o fundusze polityki spójności UE. Choć niestety ramy prawne – między innymi definiujące minimalne wymogi w odniesieniu do partnerstwa – są wciąż w przygotowaniu, programowanie wydatkowania kwoty rzędu 336 miliardów euro w okresie 2014-2020 już się rozpoczęło.

Oczywiście, silne prawo UE oraz krajowe jest ważne dla zapewnienia należytego poziomu partnerstwa w trakcie programowania, jednak praktyczna realizacja tej zasady w znacznej mierze zależy od woli i kompetencji zaangażowanych osób i instytucji. Na początku 2012, SFteam przygotowała „listę sprawdzającą” działań niezbędnych dla rzeczywistego zastosowania zasady partnerstwa w programowaniu polityki spójności oraz na każdym kolejnym etapie cyklu realizacji tej polityki¹. Od tego momentu, promowaliśmy tę listę zasad pośród przedstawicieli administracji i organizacji pozarządowych, sprawdzając jednocześnie wolę urzędników do zastosowania tych rekomendacji oraz użyteczność tej listy dla sektora NGO.

Wypełniając naszą rolę organizacji strażniczej, w niniejszym raporcie podsumowujemy wydarzenia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Bułgaria, Czechy, Węgry, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja) w odniesieniu do programowania okresu 2014-2020, koncentrując się na aspekcie partnerstwa. Raport powstał na podstawie wywiadów oraz odpowiedzi uzyskanych od przedstawicieli administracji i NGO; zdecydowaliśmy się przedstawić sytuację w każdym kraju z tych dwóch perspektyw. Porównanie różnych spojrzeń na ten sam proces dostarczyło nam wielu ciekawych wniosków.

Listopad 2012

Teodóra Dönsz-Kovács, István Farkas

Spis treści

3	Szesnaście zasad SF team dla skutecznego partnerstwa w funduszach UE – raport z przeprowadzonych wywiadów
5	Postępy w programowaniu – krótkie omówienie i ocena sytuacji w poszczególnych krajach
5	Bułgaria
7	Czechy
9	Łotwa
11	Polska
13	Rumunia
15	Słowacja
17	Węgry

1 *Sixteen Principles for Successful Partnership in EU Funds*, w: *The Key to Partnership for Successful EU Funds*, maj 2012, <http://www.sfteam.eu/index.php?id=68>

Szesnaście zasad SF team dla skutecznego partnerstwa w funduszach UE – raport z przeprowadzonych wywiadów

Niezależnie od ram ustanowionych na poziomie UE, to od krajów członkowskich w dużej mierze zależy, jak faktycznie realizowane są zasady partnerstwa: czy mamy do czynienia jedynie z próbą spełnienia wymogów unijnych, czy z rzeczywistą wolą uzyskania znaczącego wkładu i przeprowadzenia dyskusji. Na początku 2012 sieć organizacji pozarządowych SFteam przygotowała 16-punktową listę zasad², które umożliwiłyby autentyczną realizację zasady partnerstwa w całym cyklu prac związanych z funduszami polityki spójności UE (funduszami objętymi Wspólnymi Ramami Strategicznymi).

Przygotowując niniejszy raport, przedstawiciele SF team przeprowadzili wywiady z urzędnikami oraz przedstawicielami NGO, aby poznać ich doświadczenia związane z programowaniem funduszy i wiążącą się z tym praktyką partnerstwa. Z tymi grupami skonsultowane zostało również wspomniane 16 zasad. Z punktu widzenia SFteam ważne jest, aby zasady te nie pozostały martwą propozycją, lecz były realizowane. Dlatego planowane są dalsze prace nad zasadami przy wykorzystaniu własnych doświadczeń SFteam oraz wkładów od poszczególnych interesariuszy, tak aby odzwierciedlały one rzeczywiste potrzeby, a jednocześnie ich wdrożenie było wykonalne.

Doświadczenia płynące z dyskusji nad 16 zasadami SFteam podsumowano poniżej.

Organizacje pozarządowe o zasadach

Przedstawiciele NGO generalnie zgadzają się z treścią zasad i chętnie widzieliby ich wdrożenie w procesach partnerstwa w swoich krajach. Niemniej jednak, uzyskaliśmy pewne bardzo istotne rekomendacje:

Większość organizacji pozarządowych – niezajmujących się ochroną środowiska – podkreślało fakt, że Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko czy podobny dokument powinien obejmować również dwa pozostałe aspekty zrównoważonego rozwoju – bardziej uważnie powinny być oceniane oddziaływania

społeczne i ekonomiczne projektów finansowanych ze środków UE. Ryzykiem wiążącym się ze słabo zaplanowanym projektem jest nie tylko brak jakiegokolwiek zmiany, ale także negatywne efekty takiego wydatkowania pieniędzy europejskich. Należy temu zapobiegać na każdym etapie realizacji programów, poprzez solidne przygotowywanie dokumentów i projektów.

- *Co istotne, nie tylko materiały na spotkania i materiały podlegające konsultacjom powinny być wysyłane interesariuszom z odpowiednim wyprzedzeniem; udostępniane powinny być też dokumenty wprowadzające, opracowania, raporty i podsumowania badań. Eliminowałoby to niekorzystną sytuację, w której znajdują się partnerzy w związku z brakiem informacji i zapewniłoby, że w trakcie spotkań czy konsultacji byłiby oni w stanie przedstawiać dobrze ugruntowane argumenty.*
- *Konieczne jest położenie większego nacisku, zarówno w zasadach jak i w rzeczywistości, na odpowiedź administracji na zgłaszane propozycje, wraz z uzasadnieniem. W kilku przypadkach, gdzie takiej uzasadnionej odpowiedzi zabrakło, organizacje pozarządowe miały poczucie bezsensu włożonej pracy; dodatkowo, bez przedstawienia odpowiedzi łatwiej jest odrzucić nawet uzasadnione i słuszne propozycje.*

Reakcja urzędników na zasady

Przedstawiciele administracji, z którymi przeprowadzono wywiady, zgadzają się z większością zasad, stają się jednak ostrożni, kiedy przechodzimy do konkretnych działań czy aspektów finansowych. Niemniej jednak, wydaje się, że urzędnicy w coraz większym stopniu uznają społeczeństwo obywatelskie za partnera w procesie programowania.

- *Przedstawiciele administracji generalnie zgadzają się, że (podstawowe) informacje o projektach finansowanych z UE i umowach o dofinansowanie powinny być udostępniane publicznie, jednak nie opowiadają się za publikowaniem całych umów pomiędzy Instytucjami Zarządzającymi a beneficjentami.*
- *Czasami, urzędnicy wykazywali się niezrozumieniem istoty procesu konsultacji publicznych. Przykładowo, w odniesieniu do apelu SFteam o konsultacje społeczne wszelkich konkursów (naborów wniosków, przetargów), przedstawiciele instytucji zwykle uważali, że te wymogi są wypełniane poprzez zaangażowanie w te procesy Komitetu Monitorującego. To oczywiście nie zastępuje konsultacji ze społeczeństwem i wszystkimi zainteresowanymi partnerami.*
- *Władze są otwarte na wykorzystanie Pomocy Technicznej na wsparcie partnerstwa; planują to jednak robić głównie niebezpośrednio, np. organizując szkolenia dla partnerów finansowane z Pomocy Technicznej, ale nie pokrywając ponoszone przez NGO bezpośrednie koszty uczestnictwa w procesach partnerstwa (np.*

koszty przejazdów). Z tego wynika również brak woli finansowania kosztów pracy przedstawicieli NGO w Komitetach Monitorujących.

Oczywiście każda zasada ma wartość tylko wtedy, jeśli stosowana jest w rzeczywistości. SFteam oraz jej grupy członkowskie będą się starać o realizację jak największej liczby wspomnianych zasad w trakcie programowania, wdrażania i monitorowania perspektywy 2014-2020.

Postępy w programowaniu – krótkie omówienie i ocena sytuacji w poszczególnych krajach

Poniżej przedstawiono podsumowanie postępów w programowaniu do jesieni 2012; zawarto tu również krótki przegląd opinii przedstawicieli administracji i strony pozarządowej na temat realizacji zasad partnerstwa.

Punkt widzenia administracji

Aktualne informacje dostępne są na wspólnym portalu informacyjnym dla funduszy strukturalnych UE pod adresem www.eu-funds.bg. Na stronie tej publikowane są informacje o zrealizowanych i nadchodzących wydarzeniach i dyskusjach publicznych.

W ramach ogólnego procesu programowania, rząd planuje przeprowadzenie spotkań roboczych, seminariów i warsztatów celem przedyskutowania poszczególnych dokumentów na różnych etapach ich powstawania. Zgodnie z planami rządu, spotkania powinny odbywać się regularnie raz na trzy miesiące.

Rozporządzenie Rady Ministrów nr 5 z roku 2012 opisuje kluczowe etapy przygotowania Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych, w tym podstawy udziału społecznego w tym procesie. Zgodnie z zapisami wspomnianego rozporządzenia, Centralna Jednostka Koordynująca odpowiedzialna za koordynację i monitorowanie wdrażania funduszy strukturalnych stworzyła specjalny mechanizm wyboru przedstawicieli sektora NGO do grup roboczych przygotowujących Umowę Partnerstwa i programy operacyjne. Dotychczas odbyły się trzy spotkania robocze dotyczące nowego okresu programowania polityki spójności UE 2014-2020 oraz Narodowego Programu Rozwoju „Bułgaria 2020”. W odniesieniu do NGO stosowane są dwa kryteria: kandydaci nie mogą być uprzednio karani oraz muszą posiadać przynajmniej dwa lata praktycznego doświadczenia. W chwili obecnej tworzona jest grupa robocza dla przygotowania Umowy Partnerstwa. Jed-

Bułgaria

nocześniej, organizowana jest praca grup roboczych przygotowujących każdy z programów na okres 2014-2020.

Punkt widzenia NGO

Zainteresowane NGO mogą uzyskać informacje o procesie programowania od przedstawicieli rządu albo w Internecie bądź w trakcie wydarzeń, na które są zapraszane. Organizacje bardziej aktywne w tym obszarze uzyskują bardziej szczegółowe informacje z poziomu UE od swoich kolegów pracujących w Brukseli, mając w ten sposób wcześniejszy dostęp do różnych wiadomości.

Jedną z głównych porażek procesu partnerstwa jest proces selekcji przedstawicieli NGO do różnych grup roboczych pracujących nad dokumentami programowymi. Po pierwsze nie jest jasne, dlaczego konieczne było stworzenie nowego systemu, skoro pewien system już z powodzeniem funkcjonował, zarządzany przez same organizacje pozarządowe przez ponad 10 lat i uznawany przez część ministerstw. Jeśli chodzi o nowy zatwierdzony system, nasuwają się pytania odnośnie wyboru konkretnych przedstawicieli. NGO nie mają informacji, dlaczego preferowany jest konkretny kandydat do uczestnictwa w pracach grupy konsultacyjnej, podczas gdy kandydat odrzucony mógł mieć większe kompetencje czy wiedzę albo jest bardziej uznany w swoim środowisku.

Konsultacje przeprowadzone dotychczas były de facto raczej procesem informacyjnym. Nie ma realnych możliwości prowadzenia dialogu w trakcie konferencji czy forów. Być może jest to jeden z powodów, dla których stanowiska NGO dotychczas nie były brane pod uwagę. Organizacje pozarządowe kilkakrotnie prezentowały swoje propozycje do Narodowego Programu Bułgaria 2012, jednak żadna z nich nie została uwzględniona w ostatecznym dokumencie. Przyczyny odrzucenia uwag nie są znane, organizacje nie otrzymały żadnego sygnału zwrotnego.

Jednym z głównych powodów pesymizmu NGO odnośnie procesu programowania jest fakt, że rząd zlecił na zewnątrz zadanie przygotowania dokumentów programowych, jak również Umowy Partnerstwa. Powstaje przez to ryzyko, że plany przygotowywane przez firmy konsultingowe nie będą odzwierciedlały punktu widzenia i opinii szerokiego grona organizacji, które potem będą musiały wdrożyć te programy. Plany te mogą prowadzić do koncentracji zasobów finansowych na ograniczonej liczbie obszarów i regionów – i ich wdrażaniu przez konkretne firmy – prowadząc do rozwoju niezrównoważonego. Takie podejście sprowadzi do formalności praktykę partnerstwa i uczestnictwo NGO w grupach roboczych. W tej sytuacji udział w nich organizacji pozarządowych będzie raczej formą fałszywej promocji.

Analogiczne procesy na poziomie regionalnym jeszcze się nie rozpoczęły. Pojawiają się sygnały, że władze lokalne i regionalne z wyprzedzeniem zaczęły przygotowywać swoje własne plany rozwojowe. W niektórych przypadkach aktywnymi uczestnikami tych procesów są przedstawiciele sektora obywatelskiego, którzy już teraz starają się zapewnić sobie możliwość realnej partycypacji w zbliżającym się procesie programowania. Większość urzędów jednak powstrzymuje się od działań, oczekując na wytyczne ze strony ministerstw, tak więc dominuje podejście odgórne. W tej sytuacji szczególnie interesujące będzie sprawdzenie, na ile priorytety krajowe różnić się będą od regionalnych oraz na ile pod uwagę zostaną wzięte potrzeby lokalne.

Punkt widzenia administracji

W Czechach za koordynację przygotowania nowego okresu programowania odpowiedzialne jest Ministerstwo Rozwoju Lokalnego, a w szczególności Krajowy Organ Koordynacyjny. Istnieje oficjalny plan przygotowania do wdrażania funduszy strukturalnych w okresie 2014-2020 i jest on realizowany.

W czerwcu 2011 czeski rząd zidentyfikował pięć „narodowych priorytetów rozwojowych”. Dyskusja o tych priorytetach prowadzona była np. ze związkami zawodowymi czy izbami handlowymi. Konsultacje prowadzono także z grupami roboczymi Komitetu Sterującego i Koordynacyjnego funkcjonującego w obecnej strukturze implementacyjnej. W tym gremium znalazło się kilku przedstawicieli wydelegowanych przez rządową radę organizacji pozarządowych. Następnie, narodowe priorytety rozwojowe zostały szczegółowo opracowane przez ciała polityczne czy profesjonalne ustanowione przez Ministerstwo Rozwoju Lokalnego bądź też bezpośrednio przez administrację rządową. W 2012 roku wypracowano założenia Umowy Partnerstwa na okres programowania 2014-2020. W założeniach tych wskazano osiem programów operacyjnych i zarys ich celów.

Wsparcie eksperckie dla przygotowania założeń zapewnione było przez NERV (krajową radę gospodarczą rządu). Dla każdego narodowego priorytetu rozwojowego stworzono grupę ekspertów; grupa ta odpowiedzialna była za uwzględnienie zgłaszanych uwag.

Założenia zostaną przyjęte przez rząd jesienią 2012; następnie rozpocznie się intensywna dyskusja o szczegółowej formule programów operacyjnych. Cele czy osie priorytetowe programów nie są jeszcze zdefiniowane. W założeniach zidentyfikowano cztery podstawowe zasady dla przyszłego okresu programowania 2014-2020: zasadę strategicznej koncentracji i wzajemnych powiązań, zasadę trwałości rynkowej, zasadę jakości projektów oraz zasadę uproszczenia systemu wdrażania. Umowa Partner-

stwa zostanie przygotowana do końca marca 2013. Zdaniem przedstawicieli administracji, powyższe działania są wystarczające, aby uznać, że wypełniono wymogi kodeksu postępowania odnośnie partnerstwa oraz w satysfakcjonującym stopniu zrealizowano zasadę partnerstwa w programowaniu.

W odniesieniu do rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich finansowanego z EFRROW, odbywa się odrębny proces programowania. Za programowanie i negocjacje odpowiedzialne jest Ministerstwo Rolnictwa. Za partnerów w programowaniu uznaje ono izbę rolniczą oraz krajową sieć lokalnych grup działania. Funkcjonuje grupa koordynacyjna skupiająca przedstawicieli wszystkich istotnych partnerów.

Punkt widzenia NGO

Organizacje pozarządowe mają poczucie, że fundusze strukturalne mogą wspierać specyficzne obszary tematyczne, na których koncentruje się sektor NGO. Z tego względu, są one wysoko zmotywowane do wzięcia udziału w programowaniu. Niestety, generalnie brakuje informacji o procesie programowania.

Aktywne organizacje starają się uzyskać informacje poprzez swoje kontakty w sektorze publicznym, jednak nie są udostępniane oficjalne, techniczne informacje o aktualnych działaniach, ich efektach czy planach odnośnie programowania.

Rząd stara się włączyć organizacje pozarządowe w ten proces poprzez radę NGO. To gremium jest jednak organem doradczym przy czeskim rządzie i nie skupia szeroko uznawanych przedstawicieli NGO w Czechach.

Ogólnym oczekiwaniem rządu w stosunku do sektora pozarządowego jest wydelegowanie reprezentatywnego i powszechnie uznawanego gremium czy organizacji w celu komunikacji na jakikolwiek temat. Miałoby to przypominać funkcjonowanie centrali związków zawodowych. Jednak sytuacja w sektorze NGO jest odmienna, czego nie rozumie administracja. W Czechach funkcjonuje kilka tematycznych i regionalnych sieci NGO, jednak żadna z nich nie obejmuje większości czeskich organizacji. Przeciwnie, część z nich negocjuje samodzielnie sprawy istotne tylko dla siebie. W rezultacie, obraz sytuacji w sektorze jest niejasny; brakuje informacji i koordynacji. Udział w organizacji w programowaniu jest dosyć przypadkowy. Podobna sytuacja ma miejsce w obszarze rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa.

Jednocześnie, na niezależnych przedstawicieli NGO w Komitetach Monitorujących wywierana jest presja polityczna. Rola rządowej rady organizacji pozarządowych jako akceptowanego partnera została dodatkowo wzmocniona.

Punkt widzenia administracji

W przypadku Łotwy, za wdrażanie funduszy strukturalnych i polityki spójności UE oraz przygotowanie programów operacyjnych odpowiedzialne jest Ministerstwo Finansów. Priorytety dla funduszy UE na Łotwie muszą być zgodne ze strategicznymi priorytetami zdefiniowanymi przez Narodowy Plan Rozwoju 2014-2020, który jest obecnie w przygotowaniu i powinien być zatwierdzony przez Radę Ministrów i Parlament do końca 2012.

Łotewski rząd publikuje aktualne informacje dotyczące planowania na specjalnej stronie internetowej (www.esfondi.lv), która stanowi również źródło informacji dla okresu 2007-2013. Władze zorganizowały już publiczne dyskusje o proponowanych rozporządzeniach UE, np. 9 listopada 2011 zorganizowano wysłuchanie publiczne na temat projektów rozporządzeń dla polityki spójności UE, w planach zaś jest zorganizowanie spotkań dwustronnych z partnerami społecznymi.

Głównym, oficjalnym mechanizmem udziału społecznego ma być Tymczasowy Komitet Monitorujący Fundusze UE, powołany na potrzeby przygotowania dokumentów programowych. Jego pracami przewodzić będzie Instytucja Zarządzająca funduszami UE, a w jego skład wejdą, obok przedstawicieli odpowiednich władz, partnerzy pozarządowi i regionalni. Podobnie jak w przypadku Komitetu Sterującego dla obecnego okresu programowania, który stanowi kolegialne ciało mające dbać o efektywność wdrażania projektów finansowanych z UE i monitoring ich jakości, w skład Tymczasowego Komitetu Monitorującego Fundusze UE wejdą członkowie głosujący i bez prawa głosu. Każdy partner społeczny może wziąć udział w pracach Komitetu Monitorującego w roli doradcy lub obserwatora, bez prawa głosu

Kolejną kluczową platformą dyskusji będzie Komitet Nadzorczy stworzony specjalnie pod kątem nowego okresu programowania i dyskusji nad projektami rozporządzeń. Podobnie jak Komitet Monitorujący, obejmie on wszystkich partnerów aktywnych dotychczas w planowaniu i monitorowaniu funduszy UE, pozostając otwartym na nowych partnerów.

Rząd planuje przygotować Umowę Partnerstwa poprzez otwarty i demokratyczny proces, jak również przeprowadzić Strategiczną Ocenę Oddziaływania na Środowisko dla dokumentów programowych.

Punkt widzenia NGO

Ponieważ proces programowania dopiero się zaczyna, a ministerstwa oczekują na zatwierdzenie Narodowego Planu Rozwoju 2014-2020 ustanawiającego bazę dla działań finansowanych ze

środków europejskich, nie odbywa się aktywna dystrybucja informacji ze strony państwa w odniesieniu do krajowego procesu programowania funduszy strukturalnych. W międzyczasie, organizacje pozarządowe aktywnie poszukują informacji o planach i działaniach ministerstw, do tej pory nie napotykając na problemy z dostępem do informacji.

Jest zbyt wcześnie, aby ocenić, jakie formy konsultacji zostaną wykorzystane, ponieważ proces programowania dopiero się zaczyna. Należy jednak wspomnieć, że organizacje pozarządowe wyraziły zainteresowanie powstaniem międzyinstytucjonalnych grup roboczych (zwłaszcza w ujęciu sektorowym), angażujących właściwe ministerstwa, partnerów społecznych oraz NGO. Jest również bardzo ważne, aby zapewniony był dostęp do aktualnych, łatwo dostępnych publicznie informacji odnośnie form i sposobów partycypacji.

Pojawiają się dobre inicjatywy, takie jak propozycja Ministerstwa Finansów utworzenia „Komitetu Monitorującego cieni”, w skład którego mogłaby wejść każda organizacja zainteresowana tworzeniem i wdrażaniem danego programu operacyjnego. Rada Ministrów zainicjowała również Porozumienie o współpracy z NGO, obejmujące ponad 250 organizacji działających w różnych obszarach. Obydwie te inicjatywy mogłyby stanowić użyteczne formy dyskusji w trakcie okresu programowania; ich rola w samym programowaniu nie jest jednak jeszcze jasno zdefiniowana.

Organizacje pozarządowe oczekują jasnych reguł gry i przejrzystego procesu, udostępnianych w odpowiednim czasie informacji oraz jasnego podziału odpowiedzialności między zaangażowanymi instytucjami. Postulatem jest także aktywna dystrybucja informacji przez ministerstwa oraz zastosowanie metod partycypacyjnych w celu zebrania uwag i sygnałów zwrotnych. Należy również jasno komunikować, które opinie zostały wzięte pod uwagę, a które nie oraz jakie są tego przyczyny.

Organizacje ekologiczne chcą włączyć do programów operacyjnych i wszystkich działań aspekty środowiskowe – odpowiednie zabezpieczenia, przeznaczyć więcej środków na projekty z zakresu efektywności energetycznej i energii odnawialnej. Z kolei NGO zajmujące się rozwojem regionalnym koncentrują się bardziej na działaniach dostosowanych do warunków lokalnych, odzwierciedlających specyfikę regionu i zasadę subsydiarności. Organizacje pozarządowe opowiadają się również za udostępnieniem funduszy nie tylko agencjom państwowym, ale także partnerom społecznym i NGO, co poprawiłoby jakość projektów i efektywność wydatkowania środków.

Partycypacja NGO w procesie programowania na Łotwie nigdy nie była ograniczana; z tego względu, nie oczekuje się, że pojawi się więcej możliwości uczestnictwa w związku z Umową Partnerstwa. Z drugiej strony, dokument ten może stanowić dla NGO dodatkowe narzędzie i punkt odniesienia dla lobbingu w DG Regio i rządzie krajowym na rzecz uwzględnienia pewnych nowych zapisów w regulacjach krajowych.

Punkt widzenia administracji

Już pod koniec 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) zaczęło angażować społeczeństwo w przygotowania do nowego okresu programowania – jako punkt wyjścia, przedyskutowano pakiet projektów rozporządzeń zaproponowanych przez Komisję Europejską dla funduszy UE 2014-2020. 26 października 2011 zorganizowano spotkanie robocze dotyczące rozporządzeń, w trakcie którego zebrano wkład partnerów do stanowisk rządu odnośnie tych dokumentów. W grudniu tego roku, projekty stanowisk Polski do proponowanego pakietu rozporządzeń opublikowano na stronie internetowej MRR, wraz z ogłoszeniem konsultacji społecznych tych stanowisk.

Sam proces programowania rozpoczął się w 2012. Konsultacje na szerszą skalę przewidziane są po zatwierdzeniu przez rząd Założeń Umowy Partnerstwa przedstawiających ogólną strategię wydatkowania funduszy UE 2014-2020. Powinno to nastąpić przed końcem 2012.

Niemniej jednak, już teraz partnerzy angażowani są w kształtowanie przyszłości funduszy UE w Polsce na kilka sposobów, do których można zaliczyć:

- *debaty eksperckie dotyczące poszczególnych celów tematycznych polityki spójności UE 2014-2020 z udziałem partnerów, w tym NGO;*
- *spotkania Krajowego Forum Terytorialnego, które jest ciałem doradczym w zakresie polityki regionalnej; sesja dedykowana partnerstwu odbyła się 12 września 2012.*

MRR jest również otwarte na inicjatywy NGO i innych partnerów dotyczące dyskusji o przyszłości funduszy UE, wysyłając swoich przedstawicieli na wydarzenia takie jak konferencja zorganizowana przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych w dniu 22 października 2012.

Punkt widzenia NGO

Choć przedstawiciele rządu twierdzą, że programowanie opiera się na bliskiej współpracy między administracją publiczną a partnerami społeczno-ekonomicznymi, w rzeczywistości proces ten jest daleki od doskonałości.

Przygotowanie materiałów źródłowych oraz kluczowych elementów Umowy Partnerstwa nie odbywa się w pełnej zgodności z zasadą partnerstwa. Co najważniejsze, założenia tego dokumentu przygotowywane są przez międzyresortowy zespół bez przedstawicieli partnerów takich jak organizacje pozarządowe.

Nie oceniono w sposób wiarygodny efektywności obecnego okresu programowania oraz związanych z nim procesów partnerstwa. Choć administracja rządowa wspomina o ewaluacji realizacji zasady partnerstwa, nie podjęto w tej sprawie żadnych konkretnych działań. Co więcej, harmonogram programowania określony przez Rząd nie jest klarownie komunikowany opinii publicznej.

Doświadczenia pokazują, że włączanie organizacji w proces konsultacji często jest tylko formalnością, a ramy czasowe bardzo krótkie. Przykładowo, zbyt krótki był czas na konsultacje stanowisk Rządu (ogłoszone na stronach internetowych Ministerstwa), który trwał mniej niż 14 dni, włączając w to Święta Bożego Narodzenia i Nowego Roku. Utrudniło to organizacjom pozarządowym oraz innym partnerom społeczno-ekonomicznym dokładną analizę i sporządzenie uwag do propozycji rządowych.

Problemy te potwierdzane są przez przedstawicieli NGO, których większość sformułowała opinie podobne do tej, którą wyraził przewodniczący Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN Polska): „Nie bierzemy udziału w tego typu konsultacjach. Uczestniczyliśmy w konsultacjach Krajowego Programu Reform, a niedawno weszliśmy w skład Międzyresortowego Zespołu ds. Strategii Europa 2020. Jednak programowanie funduszy UE na nadchodzący okres nie było w bezpośredni sposób dyskutowane w żadnym z tych gremiów.”

Wpływ partnerów społecznych i ekonomicznych na kształt dokumentów strategicznych związanych z nową perspektywą funduszy UE należy ocenić jako bardzo niewielki. Nie istnieją jasne, wiążące i możliwe do wyegzekwowania zasady partycypacji partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tworzeniu kluczowych dokumentów programowych oraz strategicznej części Umowy Partnerstwa (tj. wizji, priorytetów, zakresu inwestycji, źródeł finansowania i strategii wdrażania). Wszystkie te obszary pozostają w dużej mierze nieznane partnerom społecznym. Użyteczne okazują się dokumenty przygotowywane przez Komisję Europejską, tj. rozporządzenia oraz Wspólne Ramy Strategiczne, jako że zawierają one sugestie odnośnie celów strategicznych, priorytetów inwestycyjnych czy ogólnych ram wizji, którą mają przyjąć kraje członkowskie. To jednak właśnie kraje członkowskie uszczegóławiają te ogólne ramy, definiując strukturę programów i działań przewidzianych do wdrożenia. Co więcej, organizacje pozarządowe zostały wyłączone z zatwier-

dzania założeń do analiz czy strategii na potrzeby programów operacyjnych. Członkowie Komitetów czy Podkomitetów Monitorujących reprezentujący partnerów społecznych są tylko informowani o propozycjach KE – nie przewidziano procesu konsultacji.

Punkt widzenia administracji

W Rumunii władze są dobrze świadome faktu, że dokumenty programowe muszą być wypracowane we współpracy z partnerami społecznymi oraz w dialogu z Komisją Europejską. Aby zapewnić spójność realizacji zasady partnerstwa we wszystkich strukturach, w czerwcu tego roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych sformułowało odpowiednie Memorandum. Celem Memorandum jest dostarczenie wspólnych wytycznych dla wdrożenia zasady partnerstwa. Obejmuje ono kilka opcji konsultacji z przedstawicielami władz poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego, z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, z partnerami ekonomicznymi i społecznymi, które należy podjąć w trakcie procesu programowania.

W oparciu o zasady zawarte w Memorandum, Agencja Rozwoju z regionu centralnego stworzyła ramową propozycję odnośnie partnerstwa w tworzeniu Regionalnych Planów Rozwoju. Propozycja ta oferuje poziomowi regionalnemu całkowitą przejrzystość oraz zaangażowanie wszystkich zainteresowanych aktorów, co zapewni efektywność i trwałość procesu, jak również wypracowanych dokumentów.

Zaangażowanie partnerów w proces programowania rozpoczęło się w 2011 wraz ze stworzeniem grup roboczych na poziomie powiatów. Grupy te były ustanowione i prowadzone przez rady powiatowe, pod koordynacją Regionalnej Agencji Rozwoju. Ich członkami są przedstawiciele ciał administracyjnych, gospodarczych, społecznych i edukacyjnych z każdego powiatu. Grupy ten miały dotychczas po dwa spotkania, zaś w tym roku ich skład został uzupełniony o przedstawicieli sektora ekonomicznego oraz społeczeństwa obywatelskiego. W przyszłości, przy grupach roboczych na poziomie powiatów powstaną tematyczne grupy robocze.

Ponadto, ministerstwa koordynujące przygotowanie poszczególnych programów operacyjnych uruchomiły proces selekcji wszelkiego rodzaju organizacji zainteresowanych programowaniem (NGO, związki zawodowe, izby handlowe, uniwersytety). Wybrane organizacje będą mogły uczestniczyć w Tematycznych Komitetach Konsultacyjnych. Selekcja zostanie dokonana w ramach transparentnego procesu, w oparciu o listy intencyjne i ustalone wskaźniki. Komitety będą liczyć sobie po 30 członków, z czego po 10 reprezentować będzie różne sektory zawodowe czy obywatelskie.

Punkt widzenia NGO

Generalnie, NGO w Rumunii uważają, że posiadają wystarczające informacje o procesie planowania, co dotyczy zwłaszcza organizacji wyspecjalizowanych w programowaniu i wdrażaniu funduszy UE.

Mimo odpowiedniego przepływu informacji, organizacje pozarządowe mają negatywne wrażenie odnośnie sposobu realizacji zasady partnerstwa. W wielu przypadkach jest on powierzchowny, a NGO nie są uznawane za równych partnerów władz. To ostatnie może być również spowodowane brakiem zdolności instytucjonalnych organizacji pozarządowych. Z drugiej strony, organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają niezbyt dobre doświadczenia jeśli chodzi o reakcje władz na ich inicjatywy.

Ustanowienie i działalność Tematycznych Komitetów Konsultacyjnych również budzi kontrowersje. Ogłoszenie o możliwości aplikowania o członkostwo w Komitetach Konsultacyjnych przez NGO ogłoszone było w lecie, w sezonie urlopowym. Niektóre organizacje, które zaaplikowały o członkostwo, dotychczas nie otrzymały żadnej oficjalnej odpowiedzi. Odebrały jednak telefon od Instytucji Zarządzającej z informacją, że są inne "bardziej reprezentatywne koalicje", które mogą delegować swoich przedstawicieli. Inne NGO nawet nie wysyłały zgłoszeń uznając, że i tak nie mają szans. Pośród organizacji, z którymi przeprowadzono wywiady, dominowała opinia, że członkostwo powinno być otwarte dla wszystkich zainteresowanych NGO.

W nowym okresie programowania, organizacje pozarządowe oczekują większych możliwości aplikowania o fundusze na działania realizowane przez NGO, jak również bardziej "ludzkich" (lepszych, łatwiejszych) warunków dostępu do funduszy oraz ograniczenia biurokracji także w trakcie wdrażania projektów finansowanych przez UE. W obecnym okresie uznawano, że lepiej przyznawać fundusze UE administracji, która ma większe zdolności absorpcyjne. To założenie okazało się błędne. Władze gminne miały problemy już na etapie aplikowania, a później w trakcie wdrażania projektów. Nie były przyzwyczajone do twardej zasad rządzących funduszami UE. Organizacje pozarządowe uważają, że z poprzedniego okresu programowania powinny zostać wyciągnięte wnioski, przełożone następnie na rozwiązania w nowym okresie programowania. Jednak jak dotąd, NGO nie były konsultowane odnośnie jakiegokolwiek ewaluacji obecnego okresu.

Punkt widzenia administracji

Na Słowacji, głównym organem administracyjnym odpowiedzialnym za negocjację i zarządzanie podstawowymi dokumentami strategicznymi jest Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Regionalnego, działające jako Centralna Władza Koordynująca (CKW).

Istnieje kilka oficjalnych forów pozwalających na zaangażowanie się w proces programowania. W lutym 2011 CKW stworzyła grupę roboczą „Partnerstwo dla polityki spójności”, która jest jej ciałem doradczym w programowaniu nowych funduszy UE.

Po ustanowieniu nowego rządu w kwietniu 2012, stworzono Radę Rządową ds. Przyszłej Umowy Partnerstwa, stanowiącą organ doradczy w programowaniu polityki spójności. Organizacje pozarządowe nie mają swoich przedstawicieli w Radzie. Pełnomocnik Rządu ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, będący organem doradczym rządu Słowacji, jako członek Rady jest skłonny reprezentować NGO oraz informować organizacje o sprawach dyskutowanych i decydowanych przez Radę, choć formalnie reprezentuje on administrację publiczną. Pełnomocnik zaczął już zbierać stanowiska NGO na temat systemu funduszy UE w nowym okresie programowania, chcąc je zaprezentować i promować w Radzie. Niemniej jednak, jest to wciąż tylko pośredni sposób reprezentacji NGO, nie zaś bezpośrednie partnerstwo.

Inną możliwością dostępną organizacjom posiadającym przedstawicieli w Komitetach Monitorujących poszczególne programy operacyjne jest wystąpienie o informację o programowaniu w odniesieniu do konkretnych sektorów oraz żądanie włączenia w przygotowanie dokumentów analitycznych i strategicznych.

Punkt widzenia NGO

Na poziomie ogólnym, CKW jest skłonna współpracować z NGO i uwzględniać w swoich pracach ich wkład. Z drugiej strony, CKW nie planuje przyjęcia żadnych oficjalnych zasad dotyczących partnerstwa, preferując współpracę ad hoc z organizacjami. Nie ma woli pójścia dalej, niż wymagają zasady ustanowione na poziomie UE. Wygląda również na to, że wśród urzędników państwowych jest bardzo niski poziom świadomości na temat sektora obywatelskiego; mają oni problem ze znalezieniem właściwego i reprezentatywnego partnera, uznawanego przez szerszą koalicję NGO. Ogólnie rzecz biorąc, NGO postrzegane są jako jedna z grup interesu, prowadząca lobbings w swojej sprawie w procesie programowania, a władze państwowe postrzegają je mniej więcej tak samo jak związki zawodowe czy stowarzyszenia biznesowe i przemysłowe.

Choć dyskusje o przyszłej polityce spójności już trwają, oficjalne informacje o postępach w tych dyskusjach są skąpe i dostępne często tylko na życzenie. Pokazuje to, że organizacje pozarządowe prawdopodobnie będą miały bardzo niewiele do powiedzenia w tych dyskusjach i będą mogły jedynie skomentować dokumenty przygotowane bez ich udziału, o ile nie będą aktywnie i w skoordynowany sposób walczyć o spełnienie swoich postulatów.

Nawet w odniesieniu do istniejących ciał konsultacyjnych pojawia się kilka drażliwych kwestii, które utrudniają przedstawicielom sektora obywatelskiego efektywne uczestnictwo w procesie programowania. NGO często nie są usatysfakcjonowane układem sił w grupach roboczych, w związku z czym wzywają do bardziej wyrównanej reprezentacji poszczególnych sektorów (władze państwowe, regionalne i lokalne; sektor prywatny, partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie) w tych gremiach

Kwestia legitymizacji przedstawicieli NGO również przysparza problemów. Nie istnieje oficjalny mechanizm, zgodnie z którym mieliby być wybierani przedstawiciele organizacji. Dodatkowo, struktury NGO powiązane z rządem zmieniły się w ciągu ostatnich lat kilkakrotnie. Istnieje kilka grup roboczych oraz Komitetów Monitorujących, w których formalny przedstawiciel NGO jest zupełnie nieznanymi w sektorze i brakuje komunikacji między tym przedstawicielem a NGO zajmującymi się daną dziedziną. Konieczne jest ustanowienie jasnego i transparentnego procesu wyznaczania przedstawicieli NGO, uznawanych zarówno przez organizacje pozarządowe, jak i władze. Jednocześnie ważne jest, aby organizacje pozarządowe przyjęły kodeks postępowania, zapewniający czasowy przepływ informacji, demokratyczną reprezentację i uwzględnienie pomysłów pojedynczych członków platform.

Ogólnie rzecz biorąc, funkcjonowanie grup roboczych z udziałem NGO jest utrudnione przez bardzo krótkie przedziały czasowe przeznaczone na składanie uwag (np. kiedy dla danego dokumentu jest to możliwe od piątku do poniedziałku). Jako że te krótkie terminy ustalane są centralnie przez CKW albo bezpośrednio przez Komisję Europejską powstaje pytanie, czy proces partnerstwa nie jest powstrzymywany przez samą KE, która nie zapewnia wystarczającego czasu i przestrzeni na porządną dyskusję z partnerami.

Dodatkowo, dosyć istotna jest kwestia dostępności funduszy UE dla NGO. Obecnie, fundusze UE nie są dostępne dla organizacji pozarządowych ze względu na warunki administracyjne i finansowe. Aby zagwarantować NGO dostęp do finansowania, niezbędne jest uproszczenie administracji projektowej, obniżenie poziomu wkładu własnego oraz wprowadzenie możliwości

zaliczek. Ważny mógłby być także system grantów globalnych, zwiększający dostępność funduszy dla małych NGO i pozwalający na realizację małych projektów zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Punkt widzenia administracji

Podstawą do programowania kolejnego okresu budżetowego UE na Węgrzech będzie Narodowa Strategia 2014-2020. Dokument ten stanowić będzie kombinację Narodowej Koncepcji Rozwoju Przestrzennego z Narodową Koncepcją Polityki Rozwojowej. Przewidywane jest przyjęcie Narodowej Strategii przez Parlament.

Jesienią przeprowadzone zostaną konsultacje społeczne Strategii. Mają one potrwać 45 dni, a komunikacja z zainteresowanymi partnerami odbywać się będzie za pomocą Internetu, bezpośrednich listów, forów oraz spotkań w terenie.

Programy operacyjne przygotowane zostaną w oparciu o Strategię Narodową, zaś ministerstwa prawdopodobnie będą miały więcej obowiązków w odniesieniu do tych przygotowań niż w poprzednim okresie. Planowanie strategiczne jest kompetencją Ministerstwa Narodowej Gospodarki. Ministerstwo Rozwoju Narodowego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych odpowiedzialne są natomiast za negocjacje Wieloletnich Ram Finansowych oraz polityki spójności. Treść Narodowej Strategii przygotowuje Biuro Narodowego Planowania Gospodarczego, będące utworzoną w czerwcu 2012 instytucją wspierającą Ministerstwo Gospodarki Narodowej.

Role poszczególnych instytucji uległy znacznie bardziej dogłębnym zmianom na poziomie regionalnym i powiatów. Zadania siedmiu regionów związane z rozwojem przestrzennym przejęte będą przez 19 powiatów. To również ma wpływ na programowanie i wdrażanie funduszy UE.

Przewiduje się przeprowadzenie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko w odniesieniu do Narodowej Strategii oraz programów operacyjnych.

Cały proces programowania nadzorowany jest przez Rządowy Komitet Rozwoju Narodowego, ustanowiony w lipcu. Komitetowi temu przewodniczy Premier, a członkami są ministrowie oraz podsekretarz odpowiedzialny za programowanie. Komitet zatwierdza programy operacyjne, plany działań, procedury i ich zmiany oraz decyzje odnośnie dużych projektów.

Punkt widzenia NGO

Krótkie podsumowanie sytuacji w odniesieniu do programowania może być następujące: są opóźnienia i brakuje informacji. Węgrzy są spóźnione, jeśli chodzi o planowanie wydatkowania funduszy UE, a w konsekwencji jeśli chodzi o przygotowanie i realizację procesu partnerstwa. Nawet organizacje pozarządowe aktywne w tym obszarze wiedzą bardzo niewiele o planowanym procesie programowania, dokumentach, partnerstwie itp. Co więcej, informacje uzyskiwane są zwykle ze źródeł nieformalnych.

Na początku jesieni 2012, wciąż nieznana pozostaje struktura programów operacyjnych³, podobnie jak podział zadań pomiędzy odpowiedzialnymi instytucjami. Przygotowano już ewaluacje części programów z okresu 2007-2013, jednak zaangażowanie interesariuszy było znikome albo nieznane. Ograniczona jest również rola Komitetów Monitorujących w procesie analizowaniu poprzedniego okresu i programowaniu nowego. Komitety Monitorujące są najważniejszymi forami dla funduszy UE, gdzie NGO mogą delegować swoich oficjalnych przedstawicieli, dlatego włączenie tych komitetów w ewaluację byłoby niezwykle istotne. Niestety, w ciągu ostatnich dwóch lat, rola i zakres odpowiedzialności Komitetów Monitorujących zostały ograniczone, sprowadzając ich funkcjonowanie do formalności.

Prezentacja Narodowej Agencji Rozwoju przedstawiona w trakcie międzynarodowego spotkania, które odbyło się w połowie października, identyfikuje następujące podmioty, z którymi prowadzony będzie dialog w ramach realizacji zasady partnerstwa: powiaty, organizacje zawodowe, izby handlowe, międzynarodowe grupy konsultacyjne. Choć "organizacje zawodowe" to dosyć elastyczne pojęcie, powyższe zestawienie wydaje się sugerować, jakoby rząd nie miał jakiegokolwiek intencji zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i szerszej opinii publicznej w programowanie.

Proces zapewniający rzeczywiste partnerstwo wymaga wystarczającej alokacji czasu na dyskusję oraz dostarczenia wszystkim stronom wyczerpujących informacji. Obecnie wygląda na to, że żadna z tych przesłanek nie jest spełniona. Nawet przy dochowaniu wymogów formalnych, proces partnerstwa może być bezowocny czy nawet kontrproduktywny, jeśli nikt nie zajmuje się zgłaszanymi propozycjami i jeśli nie udzielono merytorycznej odpowiedzi określającej, dlaczego nie skorzystano z poszczególnych uwag. Takie pozorne partnerstwo, pozbawione cech prawdziwego dialogu zniechęca organizacje pozarządowe do udziału

³ *Dopiero w połowie października rząd zaczął prezentować proponowaną strukturę programów operacyjnych w trakcie różnych wydarzeń.*

w kolejnych dyskusjach; NGO zadają sobie pytanie, czy warto poświęcać ograniczone zasoby społeczeństwa obywatelskiego i przeznaczać sporą ilość czasu i pracy ludzkiej na wypracowywanie propozycji, skoro władze nie są w żaden sposób zobowiązane do ich akceptacji, czy zaprezentowania przekonującej odpowiedzi wskazującej na powód ich odrzucenia.

Obecnie rząd stawia przed sobą dwa cele: z jednej strony, absorpcję wszystkich funduszy UE dostępnych w okresie 2007-2013, a z drugiej strony, niedopuszczenie do uzyskania znacznie niższych niż obecnie alokacji funduszy polityki spójności w okresie 2014-2020. Organizacje pozarządowe wskazują jednak, że wydatkowanie funduszy wiąże się również z ryzykiem pogorszenia sytuacji, realnym tak samo jak szansa jej poprawy pod warunkiem dobrego zaplanowania ich wydatkowania. Ponieważ rzadko spotyka się tego typu analizy, nie jest jasne, jakie problemy może spowodować źle zaplanowany projekt, choćby na szczeblu lokalnym. Ryzyko tego typu projektu nie kończy się na tym, że w rezultacie nie zajdą żadne zmiany, ale że przyniesie on negatywne skutki, np. zwiększy nierówności społeczne i przestrzenne. Dlatego też, uważne planowanie i programowanie, przy uwzględnieniu i integracji szerokiego zakresu czynników oraz identyfikacja i właściwy wybór priorytetów to kluczowe etapy dla sukcesu funduszy UE. W tym świetle, skład rządowego Komitetu Rozwoju Narodowego budzi poważne obawy, skoro nie odzwierciedla on dwóch zasadniczych obszarów, na które ma wpływ polityka spójności, mianowicie brakuje w nim przedstawicieli Ministerstwa Zasobów Ludzkich oraz Ministerstwa Rozwoju Obszarów Wiejskich (odpowiedzialnego również za ochronę środowiska).

Pozostaje niejasne, czy stworzenie rządowego Komitetu Rozwoju Narodowego przyspieszy proces planowania, czy zostanie wystarczająco dużo czasu na prawdziwą debatę społeczną i na ile komitet ten sprosta wyzwaniom zintegrowanego planowania.

SFteam for Sustainable Future

Sekretariat SFteam for Sustainable Future
Koordinator Międzynarodowy: István Farkas

Magyar Természetvédők Szövetsége
(National Society of Conservationists)
H-1091 Budapest, Üllői út 91/b, Węgry
Tel/fax: +36 1 216 7297, Fax: +36 1 216 7295
Email: secretariat@sfteam.eu
www.sfteam.eu

Organizacje Partnerskie

Center for Community Organizing, Czechy
www.cpkp.cz; www.cpkp.cz/regiony

BlueLink Information Network, Bułgaria
www.bluelink.net

Public Environmental Centre for Sustainable Development, Bułgaria
www.ecovarna.info

Focus Eco Centre, Rumunia
www.focuseco.ro

Friends of the Earth-CEPA, Słowacja
www.priateliazeme.sk/cepa

Green Liberty, Łotwa
www.zb-zeme.lv

National Society of Conservationists, Węgry
www.mtvosz.hu

Polska Zielona Sieć, Polska
www.zielonasiec.pl

Redakcja: Ákos Éger

Autorzy:
Janis Brizga, Teodóra Dönsz-Kovács, Michał Dymkowski, István Farkas, Zoltan Hajdu, Iliyan Iliev, Ondřej Marek, Renáta Tížiková Nemcová

Projekt graficzny: Annamária Bittó, László Pernecky

Budapeszt, 2012

SFteam dziękuje za finansowe wsparcie Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego oraz Charles Stewart Mott Foundation.