

Rekomendacje OFOP

WERSJA ROBOCZA z dnia 7.03.25

Nowa perspektywa finansowa UE po 2027 roku: solidarność, sprawczość, wartości europejskie

I. Solidarność i sprawczość:

Rekomendacje istotne z punktu widzenia spójności społecznej oraz odpornej i konkurencyjnej Europy, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w kolejnym budżecie Unii Europejskiej po 2027 roku:

1. W obliczu zagrożeń geopolitycznych, z którymi obecnie mierzy się Europa, należy dołożyć szczególnych starań, aby fundamenty, na których opiera się europejska wspólnota, wynikające między innymi z art. 2 TUE, nie zostały zachwiane. Nasze wartości i stabilność społeczna kontynentu wystawione są na próbę nie tylko przez skutki działań zbrojnych u naszych granic, ale także przez oddziaływanie hybrydowe, w tym wojnę informacyjną, która poprzez dezinformację pogłębia społeczną polaryzację, zagrażając demokracji. Równie dużym problemem może stać się brak **spójności społecznej** (*social cohesion*), szczególnie w słabiej rozwiniętych regionach Unii Europejskiej, co już dziś przekłada się na nastroje antysystemowe i antyeuropejskie. Bardzo dobrze opisał to zjawisko przedstawiony przez Komisję w 2018 roku Raport pn. *The Geography of EU Discontent*, który pokazał, że kluczowe dla generowania nastrojów anty-europejskich są regiony przemysłowe, cechujące się stagnacją gospodarczą oraz brakiem perspektyw edukacyjnych i zarobkowych.¹ Planując kolejny budżet UE na lata 2028-2034, należy pamiętać o znaczeniu **spójności społecznej**, w tym jej wymiaru terytorialnego, oraz zadbać o to, by proponowane reformy – zwłaszcza zmiany w polityce spójności – rzeczywiście zwiększały jej skuteczność, szczególnie w aspekcie społecznym.²
2. Polityka spójności jest najważniejszą polityką inwestycyjną UE, **opierającą się na równoważeniu mechanizmów rynkowych i społecznych**. Twórca polityki spójności Jacques Delors uważał, że wspólny rynek, aby funkcjonować, wymaga polityki regionalnej **skutecznie niwelującej różnice rozwojowe**, jednocześnie przyczyniając się do poprawy konkurencyjności regionów słabiej rozwiniętych. W ostatnich miesiącach zasada ta jest często przywoływana, bowiem Komisja Europejska zaproponowała szereg mechanizmów, których celem jest poprawa konkurencyjności europejskiej gospodarki (np. *Kompas konkurencyjności*).³ W przedstawionych dokumentach wytyczających kierunek prac Komisji nad nową perspektywą finansową (MFF 2028-2034)⁴, a także w raportach, które powstały na zlecenie Komisji, w tym w Raporcie Draghiego (*The future of European*

¹Andrés Rodríguez-Pose, Lewis Dijkstra and Hugo Poelman, *The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap*, patrz: [The geography of EU discontent and the regional development trap](#) „Długoterminowy upadek gospodarczy i przemysłowy wyłaniają się jako dwa podstawowe czynniki wpływające na głosowanie przeciwko UE. Jak wskazał Gordon (2018:110), od dawna przewidywano, że utrzymujące się nierówności terytorialne mogą doprowadzić do poważnego załamania politycznego. Jednak bardziej niż przepaść między bogatymi i biednymi regionami, to długoterminowa trajektoria gospodarcza i przemysłowa miejsc wpływa na różnice w głosowaniu antysystemowym.” A także: [The geography of EU discontent - Publications Office of the EU](#).

² Opinia Komitetu Regionów, Nie szkodzić spójności – zasada przekrojowa przyczyniająca się do spójności jako ogólnego celu i wartości UE, [Opinia Europejskiego Komitetu Regionów](#)

³ Komisja Europejska, *Kompas konkurencyjności UE*, [Competitiveness Compass for the EU](#) en.

⁴ EU Commission, *The Road to the next Multiannual Financial Framework*, [Shaping the future of the EU together](#).

competitiveness) czy w Raporcie Letty (*Much More Than a Market*)⁵ podkreśla się rolę konkurencyjności w poszczególnych sektorach gospodarki. Z punktu widzenia organizacji społecznych, równie istotne jest to, jak proponowane reformy polityk UE wpływać będą na **spójność społeczną**, czy też jak mogą przełożyć się na sytuacje w poszczególnych regionach Europy (szczególnie tych, w których dotychczasowy model gospodarczy ulegnie przeobrażeniu). Problemy te podejmuje Raport Letty, który wskazuje, że „korzyści płynące z **jednolitego rynku przypadają głównie osobom, które są już wyposażone w środki i umiejętności pozwalające na korzystanie z możliwości transgranicznych (...)**. Na przykład, poprzez wspieranie konkurencji, jednolity rynek napędza innowacje, co pośrednio przynosi korzyści wysoko wykwalifikowanym pracownikom: przedsiębiorstwa są zachęcane do inwestowania w badania i rozwój, tworząc popyt na **wiedzę specjalistyczną w najnowocześniejszych dziedzinach**. Ponadto znajomość języków obcych jest niezbędna do pełnego wykorzystania możliwości edukacji i zatrudnienia na jednolitym rynku.”⁶ Wynika z tego jasno, że polityka wzmacnia konkurencyjności bez wspierania spójności będzie polityką krótkowzroczną, która przynieść może pogłębienie różnic czy konflikty społeczne, wynikające z marginalizacji grup społecznych, które nie będą mogły funkcjonować na rynku, który skupia się jedynie na tworzeniu miejsc pracy w „najnowocześniejszych dziedzinach”. Pamiętać tu warto chociażby o polskim doświadczeniu transformacji, które przyniosło istotne lekcje dotyczące konieczności dbania o **zrównoważony rozwój także w wymiarze społecznym**. Jednocześnie należy w pełni wykorzystać potencjał strukturalnych zmian rynku pracy, aby jak największą liczbę osób włączyć w te procesy w sposób skuteczny, w szczególności w obszarze zielonych czy cyfrowych umiejętności.⁷

3. **9 Raport Kohezyjny**⁸ wskazał na utrzymujące się w Europie nierówności w wymiarze regionalnym, w szczególności na obszarach, których gospodarka powiązana była ze starymi centrami przemysłowymi⁹ Ważne jest więc, aby proponowane rozwiązania dotyczące podnoszenia konkurencyjności poszczególnych gałęzi gospodarki były ściśle powiązane z **polityką regionalną**, która uwzględnia również **wymiar społeczny podejmowanych reform**. Nie chodzi tu jedynie o regiony węglowe, ale o te obszary, które od lat nie rozwijają się w tempie, w jakim rozwijały się w przeszłości, określane mianem regionów będących „w pułapce ograniczenia rozwoju”, a także o regiony peryferyjne, obszary wiejskie, czy regiony przygraniczne. Ponieważ poszczególne analizy, z którymi mogliśmy się zapoznać (Draghi, Letta czy założenia do prac nad nowym budżetem) skupiają się bardziej na sektorach gospodarki, niż na wymiarze terytorialnym proponowanych strategii, nie dają one jeszcze pełnego obrazu jeśli chodzi o **tworzenie synergii między wymiarami: społecznym, terytorialnym i gospodarczym** w nowej architekturze funduszowej. Ważne jest jednak, że taka potrzeba jest zarysowana we wszystkich dokumentach, które poznaliśmy i należy dążyć wszelkimi staraniami, aby jasno określić, jak nowe instrumenty proponowane przez Komisję będą wspierać regiony słabiej rozwinięte. Jednocześnie uważamy, że polityka spójności, która opiera się nie tylko na inwestowaniu w gospodarkę, ale także na zapewnianiu równomiernego rozwoju, powinna być dostępna dla wszystkich, biorąc pod uwagę wyzwania przed jakimi stajemy w kolejnych latach. Solidarne wzmacnianie, odpowiadające skali potrzeb w poszczególnych regionach, może wzmocnić całą Europę, przeciwdziałając silnym obecnie siłom odśrodkowym.
4. Tutaj szczególnie istotne jest sformułowane „prawo do pozostania” („**right to stay**”) w miejscu zamieszkania, także w regionach gorzej rozwiniętych, co wyrażone zostało zarówno w Wytocznych politycznych na lata 2024-

⁵ Mario Draghi, **The future of European competitiveness**, [The Draghi report on EU competitiveness](#).

⁶ Enrico Letta, **Much More Than a Market, Speed, Security, Solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens**, s. 90. [Enrico Letta - Much more than a market \(April 2024\)](#)

⁷ Więcej na temat rekomendacji w obszarze zielonych umiejętności, patrz: Krzysztof Mrozek, Alicja Piekarz, **W stronę zielonej spójności**. [W stronę zielonej spójności. Rekomendacje PZS](#), Polska Zielona Sieć (Styczeń 2025), s.28.

⁸ EU Commission, Regional and Urban Policy, **9th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion**, [Inforegio - Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion](#).

⁹ EU Commission, Regional and Urban Policy, **9th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion**, [Inforegio - Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion](#).

2029¹⁰, jak również w Raporcie Letty. Jak podkreśla Letta, chodzi tu nie tylko o to, że osoby mieszkające w regionach gorzej rozwiniętych zmagają się z trudnościami ekonomicznymi (w tym ze skutkami inflacji podnoszącymi koszty utrzymania), ale także o to, że czują się zmuszone opuszczać swoje społeczności lokalne, przez co **pogłębia się poczucie braku sprawczości**.¹¹ Jest to zjawisko, które prowadzi do drenażu kadr, uderzając w spójność społeczną. Prowadzi to również do nasilania się nastrojów sprzyjających populistycznym ugrupowaniom, które oferują **proste diagnozy, ale bez realnych rozwiązań problemów**, które dotyczą społeczności w mniejszych ośrodkach. Prawo do pozostania musi jednak zakładać więcej niż tylko wyrównywanie szans na rynku pracy. Bardzo ważne jest również wspieranie lokalnej demokracji, chociażby poprzez **włączanie w procesy decyzyjne dotyczące wydatkowania funduszy obywateli i obywateli UE**, a także poprzez **współtworzenie polityk regionalnych z władzami lokalnego szczebla**, co pozwala na najskuteczniejsze używanie narzędzi, jakie oferuje polityka spójności. Dlatego opowiadamy się za utrzymaniem i wzmocnieniem tzw. „złotych zasad” polityki spójności: **zasady partnerstwa oraz zasady wielopoziomowego zarządzania**.

5. Spójność społeczna to między innymi stopień poczucia powiązania między osobami tworzącymi jedną społeczność, który przekłada się na poziom zaufania społecznego i solidarności. **Nie jest to jedynie wskaźnik ekonomiczny, ale także istotna wartość społeczna, sprzyjająca również wzmocnieniu odporności społecznej**. Zrównoważony rozwój ekonomiczny (konwergencja) ma centralne znaczenie. Obecny nacisk na konkurencyjność oraz coraz trudniejsza sytuacja geopolityczna Europy, rodzi ryzyko, że w nowym okresie finansowania w **centrum zainteresowania instytucji europejskich znajdą się przede wszystkim przedsiębiorstwa**, zaś polityki wyrównujące szanse na rynku pracy, czy w systemie edukacji, skierowane do grup narażonych na różnego typu wykluczenia (w tym różne typy wykluczenia na które Komisja wskazywała w dokumentach takich jak np. Unia Równości¹²), zejdą na plan dalszy. Szacujemy, że **pogłębiający się kryzys w relacjach międzynarodowych** jest dodatkowym czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo, że sprawy społeczne nie będą priorytetem Komisji.¹³ Bardzo ważne jest jednak, aby strategia związana z tworzeniem miejsc pracy obliczonych na konkurencyjność uwzględniała jednocześnie mechanizmy wspierania grup społecznych znajdujących się w najsłabszym położeniu (strukturalnie, ekonomicznie, czy geograficznie), które nie będą w stanie dotrzymać kroku przeobrażeniom rynku wynikającym z transformacji gospodarczej. Dotyczy to również osób, pracujących w branżach, które zostaną przeobrażane przez nowe technologie (AI), co przełoży się negatywnie na możliwości zatrudnienia. W tym kontekście z zadowoleniem przyjęliśmy informację o włączeniu do programu prac nad 2025 rok **Nowego planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych**. Biorąc pod uwagę mnożące się obszary ryzyka, w tym zagrożenie społeczną destabilizacją wywołaną długofalowymi skutkami kryzysów ostatnich lat (od pandemii, przez konsekwencje zmian klimatu czy wojny w Ukrainie), w tym inflacji, polityki europejskie nie powinny oddalać się od zagadnień związanych z **wyrównywaniem szans**. Powinno to również znaleźć odzwierciedlenie w **planowych priorytetach programu EFS+ w kolejnym cyklu finansowania**.¹⁴
6. Niepokojące w tym kontekście jest wycofanie projektu **Dyrektywy w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację**

¹⁰Priorytety Komisji na lata 2024-2029, https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_en?prefLang=pl, s. 19

¹¹ Letta, s. 101.

¹²Unia Równości: [Unia równości. Między założeniami a rzeczywistością – raport - Komisja Europejska](#)

¹³ Przykładowo, jak wskazuje European Civic Forum, w nowym planie pracy Komisji na rok 2025 „Rozbieżność między rzekomą „siłą napędową” Komisji a priorytetami, które według niej będzie realizować, jest widoczna w liczbie słów. „Konkurencja” i słowa pokrewne są wspomniane 31 razy, »biznes« pojawia się 21 razy, »uproszczenie« 26 razy, a »zagrożenie« 14 razy. Liczby te są dramatycznie niższe w przypadku słów odnoszących się do wartości UE, takich jak »demokracja/demokratyczny“ (11 wzmianek), »czysta“ energia (7), »równość/równy“ (4) i »antyrasizm“ (1).“ Więcej: [The Commission claims its work programme is driven by democracy, solidarity and equality. But its content seems to be dictated by different objectives. - European Civic Forum](#)

¹⁴ ESF+ Committee Opinion on the future ESF, [The ESF+ Committee Opinion on the future ESF](#)

seksualną z 2008 roku, jak wskazuje się w programie prac Komisji na 2025 rok.¹⁵ Wycofanie Dyrektywy jest o tyle trudne do zrozumienia, że zasada niedyskryminacji ma wagę traktatową. W raporcie dotyczącym realizacji Unii Równości, czytamy: *Wpisana w istotę Unii Europejskiej zasada równości i niedyskryminacji nie może być zredukowana do czysto symbolicznej deklaracji. Jest celem, którego osiągnięcia wymagają od Unii Europejskiej (i jej państw członkowskich) traktaty stanowiące podstawę UE (art. 3 TUE), oraz normą mającą znaleźć odzwierciedlenie we wszystkich unijnych działaniach (art. 8 i 10 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej jako: „TFUE”).*¹⁶ Jednocześnie, **Strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025** wyraźnie wskazuje, że równość „(s)tanowi również nieodzowny warunek innowacyjności, konkurencyjności i dobrej kondycji europejskiej gospodarki”.¹⁷ Nie jest to nowa obserwacja bo zasada wyrównywania szans na rynku pracy w kontekście równości płci pojawiła się w unijnym *aquis* już w latach 70-tych.¹⁸ Pamiętając jednak o roli równości dla rozwoju ekonomicznego, ważne jest, aby w pełni uwzględniono zalecenia EIGE dotyczące **budżetowania równościowego** i aby były one elementem metodologii **konstruowania nie tylko nowego budżetu UE, ale także programów krajowych (czy działań skierowanych do regionów)**.¹⁹

7. Bardzo ważne wydaje się również, że Komisja deklaruje prace nad „udoskonalaniem strategii na rzecz zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, niepełnosprawność, orientację seksualną lub rasę” oraz planuje zreformować *Strategię na rzecz równości osób LGBTIQ* i *Strategię na rzecz przeciwdziałania rasizmowi*.²⁰ Ważne jest, aby strategię te znalazły odzwierciedlenie **także w planowanych w nowej perspektywie programach (w ramach EFS+, czy w tez w interwencjach skierowanych do regionów, etc.)**, które pozwolą podejmować skuteczne działania na rzecz grup dotkniętych dyskryminacją, **w tym także na finansowanie działań organizacji reprezentujących te grupy**. Staje się to o tyle ważne, iż potrzeba takich działań kwestionowana jest obecnie np. przez USA zmniejszając pulę dostępnych dla organizacji funduszy, co zwiększa zapotrzebowanie na różnego typu interwencje (bezpośrednie wsparcie tych grup, rzecznictwo, etc.).
8. Chociaż dostrzegamy wagę problemu konkurencyjności, który w dłuższej perspektywie może wpłynąć także na kwestie związane z bezpieczeństwem rozumianym dość szeroko (od społecznego po militarne) uważamy, że istnieje konieczność poprawy skuteczności polityk UE, wpływających na **jakość usług społecznych**. Jednym z ważnych problemów w skali UE jest np. tzw. ubóstwo transportowe, dużo dyskutuje się także obecnie o kwestii niedostępności mieszkań, itd. Nie można więc zagadnień takich jak np. transport rozpatrywać jedynie w kategoriach kalkulacji finansowych, bowiem jest to ważny czynnik przekładający się na **jakość życia, czy równość szans obywateli i obywateli UE**, szczególnie w gorzej rozwiniętych regionach UE.
9. Według danych 9 Raportu Kohezyjnego „polityka spójności stanowi prawie 13 % łącznych inwestycji publicznych w całej UE i 51 % w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich”.²¹ Należy więc pamiętać o tym, jakie standardy powinny spełniać te inwestycje, aby służyć także rozwojowi społecznemu. **Kluczową rolę odgrywają tu tzw. zasady horyzontalne, dlatego powinny zostać nie tylko utrzymane, ale także wzmocnione**. Gwarantują one bowiem, że inwestycje finansowane z funduszy UE nie tylko nie naruszają praw

¹⁵ Program prac KE 2025, [Commission work programme 2025 - European Commission](#)

¹⁶ Drabarz et al. „Unia równości. Między założeniami a rzeczywistością. Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce”, Unia Równości: [Unia równości. Między założeniami a rzeczywistością – raport - Komisja Europejska](#), s. 5.

¹⁷ **Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025**, cały dokument: [IMMC.COM_PL_ACT_part1_v2.docx](#)

¹⁸ Zasada wyrównywania szans na rynku pracy i równości płci w Unii Europejskiej została formalnie wprowadzona w życie poprzez Dyrektywę Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 roku.

¹⁹ Patrz: [Gender Budgeting | European Institute for Gender Equality](#), w szczególności: [Zestaw narzędzi do sporządzania budżetu z uwzględnieniem aspektu płci w kontekście funduszy UE](#)

²⁰ Program prac KE 2025, [Program prac KE 2025 - Komisja Europejska](#)

²¹ Komisja Europejska, 9 Raport Kohezyjny, [Dziewiąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej](#), s. vii.

podstawowych obywaterek i obywateli UE, ale także pozwalają na podniesienie jakości planowanych inwestycji poprzez uwzględnienie potrzeb różnych grup społecznych (np. poprzez zasadę dostępności). Dlatego z zadowoleniem przyjęliśmy zalecenie, aby zasady horyzontalne były **lepiej zintegrowane w samej strukturze programów**, które będą obecnie planowane, podnosząc skuteczność tak zaprojektowanych interwencji.²² Nie może to jednak oznaczać rezygnacji z ich jednoznacznego sformułowania w kolejnym *Rozporządzeniu ogólnym*, a także monitorowania ich stosowania, w tym przez komitety monitorujące. Zalecamy również, aby w kolejnej perspektywie w komitetach przeznaczono miejsca dla organizacji, które zajmują się monitorowaniem i poprawą w obszarach określonych jako zasady horyzontalne, takie jak np. równość płci, niedyskryminacja, zrównoważony rozwój, Karta praw podstawowych, ale także DNSH i zrównoważony rozwój.

10. Niepokojącym zjawiskiem, które **zagroża spójności społecznej**, jest **negatywnie nacechowany dyskurs dotyczący migracji** oraz utrzymująca się tendencja do budowania wokół tego tematu atmosfery zagrożenia i strachu. Biorąc pod uwagę uwarunkowania demograficzne Europy, strategia „odstraszania” (która najdramatyczniej objawia się u naszych granic) może doprowadzić do zapaści na rynku pracy w wielu sektorach gospodarki (przykładowo w Niemczech – do niedawna motorze napędowym europejskiej gospodarki bez „288 000 wykwalifikowanych pracowników zagranicznych rocznie, wielkość niemieckiej siły roboczej może spaść z około 46,4 mln obecnie do 41,9 mln w 2040 roku. Do 2060 r. liczba ta może spaść nawet do 35,1 mln.”).²³ Dlatego planując interwencje w obszarze rynku pracy w kolejnym cyklu finansowania należy dobrze zaplanować działania związane z **integracją obywateli państw trzecich**. Jednocześnie konieczne jest pełne uwzględnienie rzeczywistej roli i kosztów, jakie ponoszą organizacje społeczne, które w wielu krajach UE są **kluczowymi partnerami** dostarczającymi usługi społeczne w tym obszarze (takim jak np. wsparcie integracyjne). Uwzględnienie **odpowiednich środków na działania integracyjne prowadzone przez organizacje społeczne jest szczególnie ważne**, tak aby w nie pogłębiać procesów marginalizacji osób, które próbują odnaleźć swoje miejsce nie tylko na rynku pracy, czy w systemie edukacji, ale także w społecznościach lokalnych. Działania **integracyjne są jedynymi**, które mogą w sposób rzeczywisty i długofalowy (a nie życzeniowy czy fasadowy) poprawić poczucie bezpieczeństwa w europejskich miastach i regionach wszystkim ich mieszkańcom. Budowanie spójności społecznej to działania nie tylko w obszarze ekonomicznym, ale także w sferze wyobrażeń i postaw. **Negatywny i stygmatyzujący (a często też dehumanizujący) wydźwięk dyskusji o migracji osłabia spójność społeczną**, co poza narastającym kryzysem humanitarnym, długofalowo może przynieść także bardzo negatywne skutki ekonomiczne.
11. Bardzo ważne dla spójności społecznej są wytyczne Agencji Praw Podstawowych UE, w tym w szczególności te określające ramy polityki miejskiej, *Miasta praw człowieka*.²⁴ Warto, aby zalecenia FRA dotyczące tworzenia polityk miejskich znalazły także odzwierciedlenie w wytycznych instytucji zarządzających. Wdrażanie zaleceń dotyczących praw człowieka czy uwzględnianie ich w dokumentach strategicznych jako ram determinujących mierniki rozwoju, może znacząco wpłynąć na poprawę jakości życia mieszkańców i mieszkańców europejskich miast, w szczególności zaś na poziom usług społecznych. Jednym z ważnych zaleceń jest „**uwzględnianie kwestii praw człowieka w procesie sporządzania budżetu i udzielaniu zamówień**.”²⁵ Jednocześnie, w tym

²² EU Commission, **The Road to the next Multiannual Financial Framework** eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0046, s.11.

²³ Dane za: [Germany: 288,000 foreign workers needed annually until 2040 – DW – 11/26/2024](#)

²⁴ Agencja Praw Podstawowych UE, *Miasta praw człowieka w Unii Europejskiej. Przewodnik dla władz lokalnych: Perspektywa praw człowieka w codziennym życiu miast*, 2022.

²⁵ Przykłady wskazywane przez Agencję Praw Podstawowych: United Nations, *Realising Human Rights Through Government Budgets*, [RealizingHRTThroughGovernmentBudgets.pdf](#), Scottish Human Rights Commission, [Human Rights Budgeting | Scottish Human Rights Commission](#) Guiding principles for a Human Rights based approach on public services, [Portugal.aspx](#).



kontekście należy podkreślić, że wprowadzane w nowej perspektywie finansowej uproszczenia dla przedsiębiorstw, nie mogą odbywać się kosztem standardów ochrony grup najsłabszych.

12. Wszystkie programowane działania mające na celu wspieranie celów społecznych finansowane z funduszy UE **powinny opierać się na rzetelnych analizach w oparciu o dane**. Ważne jest w tym kontekście przypomnienie o zaleceniach związanych z odpowiednim gromadzeniem i agregowaniem danych przygotowanym przez DG JUST pn. *Guidelines on improving the collection and use of equality data*.²⁶ Bardzo ważne jest, aby wszystkie programy finansowane w kolejnej perspektywie opierały się na wysokiej jakości dokumentach strategicznych, bazujących na zebranych danych (w tym np. danych równościowych), i aby w oparciu o takie dane konstruowane były również oceny skuteczności tych programów (np. wskaźniki).

²⁶ DG Just, Guidelines on improving the collection and use of equality data [Guidelines on improving the collection and use of equality data - Publications Office of the EU](#)

II. Sprawczość i wartości europejskie:

Rekomendacje dotyczące zasady partnerstwa i finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego

1. Skuteczna i dobrze ukierunkowana polityka spójności, przygotowująca nas na nadchodzące wyzwania związane także te związane z odpornością, nie może powstać bez zaangażowania społeczeństw Europy. Istnieje więc potrzeba włączenia w procesy związane z jej tworzeniem przedstawicieli i przedstawicielek organizacji społecznych, think-tanków, w szczególności zaś organizacji działających **na poziomie lokalnym**, które są **kluczowe dla budowania fundamentu odporności społecznej** (co zauważył również Sauli Niinistö w swoim raporcie *Safer Together* o gotowości UE do odpowiadania na pojawiające się kryzysy).²⁷ Istnieje także potrzeba włączenia osób (np. lokalnych aktywistów i aktywistek), które chcą uczestniczyć w życiu swoich społeczności, **mieć poczucie realnego wpływu** na kształt inwestycji czy sposób alokacji wydatków na poszczególne potrzeby wspólnot w których żyją (nie tylko w ramach tzw. budżetów partycypacyjnych).²⁸ Istnieją już dobre mechanizmy włączania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w tworzenie polityk europejskich, **z czego najważniejszą jest zasada partnerstwa (realizująca się między innymi poprzez np. komitety monitorujące czy ciała doradcze ZIT)**. Istnieją także inne mechanizmy partycypacyjne i deliberatywne po które warto sięgnąć (np. panele obywatelskie).²⁹ Bardzo ważne jest jednak, aby **wyjść poza model konsultacji**, ku **współtworzeniu polityk europejskich przez obywatelki i obywateli**, na co wskazuje także **European Committee of Practice of Partnership (ECOPP)** czyli europejska wspólnota poddająca refleksji zasadę partnerstwa.³⁰
2. **Zasada partnerstwa** pełni rolę zasady nadrzędnej, tworząc fundament współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację polityk europejskich, tym samym zwiększając również efektywność działania np. **zasad horyzontalnych, tj. DNSH, zasada niedyskryminacji, dostępności, etc.** Partnerstwo pozwala bowiem skutecznie angażować zarówno przedstawicieli i przedstawicielki społeczeństwa obywatelskiego, jak i partnerów społecznych na wszystkich etapach programowania i wdrażania działań realizowanych z udziałem funduszy UE. Demokratyzacja procesu decyzyjnego, ale także większe zaangażowanie instytucji i organizacji spoza administracji, czy w końcu samych obywateli i obywateli, poprawia trafność i skuteczność interwencji, dzięki należytemu określeniu realnych potrzeb, które z poziomu administracji nie zawsze udaje się prawidłowo zdiagnozować.
3. Dla projektu europejskiego jest to szczególnie ważne, albowiem **im bliżej obywateli i obywateli zapadają decyzje, np.** o finansowaniu działań i inwestycji realizowanych w ramach polityk UE, w tym o ich typie i zasięgu, tym bardziej idea projektu europejskiego, nabiera konkretnego kształtu, przestaje być abstrakcyjna. Jednocześnie, jeśli procesy włączania obywateli i obywateli w **podejmowanie decyzji** są prowadzone rzetelnie, przeciwdziałają to polaryzacji i nastrojom antysystemowym, buduje zaufanie w relacji z władzami lokalnymi czy centralnymi, a końcu pozwala docenić potencjał działań w ramach polityki spójności. **Jak pokazują badania polityka spójności przekłada się także na budowanie poczucia tożsamości europejskiej.**³¹ Polityka spójności ma

²⁷ [Safer together: A path towards a fully prepared Union - European Commission](#)

²⁸ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, **Zwiększenie przejrzystości polityki fiskalnej dzięki budżetowaniu partycypacyjnemu w UE (opinia z inicjatywy własnej)**, 2025.

²⁹ Przykłady z Irlandii: [Home | Citizens' Assembly](#), Przykłady z Polski: [NationalcitizensdialogueGuidetotheModelfororganizerswww.pdf](#), a także [Open government and citizen participation | OECD](#).

³⁰ Przykładowo: [ECCP Recommendations.pdf](#).

³¹ Mendez, C. & Bachtler, J. (2016). **European Identity and Citizen Attitudes to Cohesion Policy: What Do We Know?**. COHESIFY Research Paper 1, European Policies Research Centre University of Strathclyde. Wyniki innych badań zrealizowanych w ramach projektu "COHESIFY : The Impact of EU Cohesion Policy on European Identification" , <https://www.cohesify.eu/>.

więc olbrzymi potencjał, którego nie można zmarnować, także jeśli chodzi o budowanie poczucie wspólnoty, które ważne jest z punktu widzenia odporności społecznej. Dlatego uważamy, że zasada partnerstwa powinna być naczelną zasadą tworzenia wszystkich programów finansowanych z funduszy UE. Jest to ważne zarówno dla wzmocnienia demokracji europejskiej, jak i ze względów pragmatycznych (poprawia to bowiem jakość polityk tworzonych przez instytucje UE).

4. **Aktualny pozostaje postulat nie tylko utrzymania w mocy, co pogłębienia zasady partnerstwa.** 20 czerwca ubiegłego roku Podkomitet do spraw rozwoju zasady partnerstwa Komitetu Umowy Partnerstwa zwrócił się do Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego o podjęcie prac nad nowelizacją **Europejskiego Kodeksu Partnerstwa** w oparciu o propozycję **Europejskiej Wspólnoty Praktyk Partnerstwa (ECoPP)**.³² Podkomitet zwrócił się też do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej o poparcie tej sprawy na forum Rady UE oraz o uczynienie wzmocnienia partnerstwa priorytetem polskiej prezydencji w Radzie UE. Propozycja nowelizacji *Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (dalej: Europejski Kodeks Partnerstwa, EKP) wypracowanej przez partnerów z państw członkowskich UE w ramach Europejskiej Wspólnoty Praktyki Partnerstwa (European Community of Practice on Partnership, ECoPP)* została przekazana Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) w 2023 roku. Postulat ten jest szczególnie ważny dla środowiska organizacji społeczeństwa obywatelskiego.³³
5. **Przykładowe zalecenia dotyczące zmian w Kodeksie Partnerstwa przygotowane przez ECoPP, jakie znalazły się w dokumencie dotyczą:** podkreślenia roli obywateli i obywaterek także w kontekście lepszego wdrażania i wzmocnienia zaleceń wynikających z przestrzegania **Karty Praw Podstawowych**, czy **Europejskiego Filaru Praw Socjalnych**; uwzględnienia poza przedstawicielami i przedstawicielkami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, także obywaterek i obywateli; wzmocnienia roli jaką partnerzy odgrywają we **współtworzeniu** a nie jedynie konsultowaniu polityk europejskich, zapewnienie odpowiedniej roli różnych środowisk, co poprawi transparentność podejmowanych decyzji; jasnego zapisania, że zasada partnerstwa dotyczy także działania ZIT, zapewnienia w miarę równego, a przynajmniej zbalansowanego, udziału partnerów reprezentujących administrację, partnerów społecznych, środowisko pozarządowe; uwzględnienia właściwej reprezentacji stron na wszystkich poziomach tworzenia i wdrażania polityk europejskich (regionalnym, krajowym, lokalnym); warunków jakie muszą spełniać procedury wyłaniania partnerów, tu w szczególności ważna jest **zasada transparentności** tego procesu na wszystkich szczeblach; zapewnienia aby we współtworzenie polityk na wszystkich etapach (programowanie, wdrażanie, monitorowanie, ewaluacja) zaangażowane zostały między innymi organizacje działające na rzecz osób z niepełnosprawnościami, przeciwdziałania dyskryminacji, równości kobiet i mężczyzn, praw podstawowych, włączania społecznego a także instytucji akademickich i uniwersytetów, a w końcu zaangażowania grup najsłabszych narażonych na wykluczenie, tj. jak np. przedstawicielki i przedstawiciele społeczności romskiej czy osoby z doświadczeniem migracji.
6. **Jednym z możliwych instrumentów wzmocnienia zasady partnerstwa, a co za tym idzie polityki spójności na poziomie regionalnym jest lepsze a więc skuteczniejsze wykorzystanie ciał doradczych ZIT**, na specjalnym seminarium zorganizowanym przez OFOP we współpracy ze Związkiem Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej oraz Henrykowskim Stowarzyszeniem w Siemczynie w październiku 2024 osoby reprezentujące organizacje pozarządowe wypracowały zestaw rekomendacji (Załącznik nr 2 – Rekomendacje szczegółowe), które mogą znaleźć zastosowanie także w innych krajach UE. Ciała doradcze ZIT mogą być znakomitym instrumentem nie

³² [Commission Delegated Regulation \(EU\) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds](#)

³³ Leda Stott, Anette Scopetta, **Proposal for a Revised European Code of Conduct on Partnership in the framework of EU Funds**, 203. A także: Uchwała nr XX/2024 Podkomitetu ds. rozwoju partnerstwa przy Komitecie Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027.

tylko wspierania zaangażowania obywatelskiego, ale także **budowania strategii wzmocnienia odporności wraz z obywatelkami i obywatelami**.

7. **Mechanizmy umożliwiające elastyczne dostosowywanie wydatków do potrzeb.** Należy pamiętać, że polityka spójności to przede wszystkim polityka inwestycyjna, a nie narzędzie zarządzania kryzysowego. Powinna jednak zachować elastyczność, umożliwiając finansowanie działań łagodzących pojawiające się wstrząsy, ponieważ wydarzenia ostatnich lat dowiodły, że nie wszystkie wyzwania da się przewidzieć. Na te aspekty, w przedstawionym dokumencie zbierającym założenia kolejnej perspektywy finansowej zwróciła uwagę sama Komisja, wskazując na poprawę mechanizmów reagowania, poprzez większą elastyczność budżetu, także w planowaniu alokacji. Co jednak ważne, kompetentne zarządzanie kryzysowe **wymaga wcześniejszych inwestycji** a jednym z elementów reagowania na kryzys jest właściwe przygotowanie obywateli i obywatelek i **wzmocnienie struktur zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego**.
8. Niezbędne są **również uproszczenia związane z finansowaniem i wspieraniem organizacji społeczeństwa obywatelskiego**. Komisja poświęciła wiele miejsca w swoich dokumentach opublikowanych w ostatnich miesiącach przedsiębiorstwom. Jednak potrzeba uproszczeń nie dotyczy jedynie biznesu i obejmuje także finansowanie dedykowane działaniom organizacji pozarządowych. Organizacje nie stanowią „dodatku” do listy podmiotów, które współkształtują polityki społeczne, ale stanowią **kluczowe ogniwo pomiędzy instytucjami a obywatelami**, bez którego polityki te nie będą w stanie funkcjonować prawidłowo. Organizacje społeczne działają często w warunkach dużego ograniczenia zasobów i kadr **a nie jest to sytuacja pożądana**. Jednocześnie jednak to właśnie organizacje wydają środki publiczne w najbardziej efektywny sposób, zmuszone do szukania nowych rozwiązań w trudnych sytuacjach, czy do szybkich reakcji na kryzysy, w efektywnym i szybkim reagowaniu na pojawiające się wyzwania organizacje nie mają sobie równych. Wydaje się więc, że w przedstawionych dokumentach tj. Raport Draghiego w których mowa jest o konkurencyjności gospodarki nie dostrzega się dostatecznie roli innowacji w obszarze społecznym.
9. Innowacje społeczne także wymagają inwestycji. Inwestycje takie mogą pozwolić organizacjom na szukanie nowych rozwiązań istniejących problemów (klimatycznych, migracyjnych, z zakresu obrony cywilnej, etc.). Liczymy na to, że przy programowaniu nowego budżetu, a w szczególności polityki spójności, uwzględnione zostaną także potrzeby inwestowania w trzeci sektor.
10. **Ekonomia społeczna/innowacje (KA)**
11. Podobnie jak w przypadku firm, także w przypadku organizacji społecznych konieczne jest znaczące uproszczenie procedur, czy przyjęcie rozwiązań, które zredukują obciążenia administracyjne. Nie dotyczy to jedynie kwestii aplikowania o środki, ale także o sposób ich rozliczania, czy zapisów umów zawieranych z beneficjentami. **Uproszczenia** dotyczące działań organizacji muszą znaleźć odzwierciedlenie także w zawieranych umowach. Niestety często do wymogów UE dochodzą dodatkowo narzucone przez państwa członkowskie obwarowania (tzw. „gold-plating”), które powodują, że decydujące się na podpisanie umowy organizacje ponoszą nadmierne ryzyko, co zniechęca do aplikowania o środki z funduszy europejskich, które oceniane są jako zbyt obciążające pod względem administracyjnym, sprawozdawczym, zarządczym, itd.³⁴ Ważne jest również, aby organizacje otrzymywały **transze terminowo i niezależnie od opóźnień w rozliczeniach międzyinstytucjonalnych**. Organizacje, które często są finansowane głównie z dotacji mają bardzo ograniczone możliwości zabezpieczenia działań (w tym płynności finansowej) poprzez korzystanie z mechanizmów, które dostępne są dla podmiotów komercyjnych (między innymi ze względu na konstrukcję umów). Stawia to

³⁴ Adw. Patryka Dykas, **Ekspertyza prawna dotycząca równości stron oraz obciążeń administracyjnych w umowach o dofinansowanie w wybranych krajowych i regionalnych programach perspektywy finansowej 2021-2027, 2024**. Opinia przygotowana przez Podkomitet ds. Rozwoju Zasady Partnerstwa, przy Komitecie ds. Umowy Partnerstwa.

organizacje w znacznie trudniejszej niż podmioty komercyjne sytuacji. **Nie dziwi więc, że mniejsze organizacje nie postrzegają środków z funduszy europejskich jako bezpiecznego źródła finansowania i należy to zmienić.**³⁵

12. Capacity building organizacji (MW)

13. **Spoleczna gotowość i odporność nie zostaną osiągnięte bez inwestycji na rzecz silnego społeczeństwa obywatelskiego, niezbędne jest finansowanie rozwoju organizacji obywatelskich i struktur wspierających lokalne społeczności.** Jak zwrócił uwagę Sauli Niinistö w swoim przemówieniu w Parlamencie Europejskim w dniu 24 listopada 2024 przy okazji prezentowania raportu o zarządzaniu kryzysowym i gotowości, „poczucie odpowiedzialności” i chęć zaangażowania są istotą aktywności obywatelskiej, co nie znaczy jednak, że angażujące się i aktywne osoby nie wymagają dodatkowego wsparcia. Nie można zapominać w tym kontekście o organizacjach społecznych, których rola polega na wspieraniu takiego spontanicznego zaangażowania, tworzeniu dla niego odpowiednich struktur i narzędzi, edukowaniu, budowaniu trwałych relacji zaufania na poziomie lokalnym, itd.³⁶ Dlatego zarówno wspieranie odporności na kryzysy, czy chociażby dezinformację, to bardzo ważna rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. I tutaj potrzebne są zarówno duże, systemowe organizacje, takie jak np. federacje, jak i małe lokalne organizacje wzmacniające tkankę społeczną mniejszych miejscowości czy obszarów wiejskich. Innymi słowy dla budowania odporności, konieczne jest przeznaczenie finansowania dla różnego typu podmiotów a co za tym idzie należy odpowiednio uprościć procedury ubiegania się o środki i ich rozliczania, tak aby także te mniejsze organizacje nie obawiały się po nie sięgać. Ich sprawne działanie jest bowiem niezastąpione, co udowodniły w ostatnich latach reagując na powódź, wybuch pełnoskalowej wojny w Ukrainie, czy Covid-19.

14. **Program Citizens Equality Rights Values (CERV) – uważamy również, że ze względu na zagrożenia dla samej demokracji i praw podstawowych oraz rolę jaką pełnią organizacje w ich obronie, należy zwiększyć również środki przeznaczone na działanie organizacji na rzecz wartości europejskich w ramach programu CERV.** Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, aby walczyć o demokrację muszą dysponować odpowiednimi zasobami. **Szczególnie, że państwa autorytarne, wrogie Unii Europejskiej, czynią swoim priorytetem uderzenie w europejską demokrację, praworządność, czy prawa człowieka, inwestując w takie działania olbrzymie środki (np. poprzez wpływanie na wybory). Aby wygrać w tej nierównej walce, obronić demokratyczne wartości UE, organizacje także potrzebują finansowania.** Wsparcie to dotyczyć musi nie tylko finansowania projektów czy poszczególnych działań w obszarze wzmacniania demokracji, **ale także możliwości finansowania instytucjonalnego („core funding”) organizacji.**

15. Organizacje wnoszą bowiem ważny wkład np. w badania nad korupcją, polaryzacją społeczną, dezinformacją, radykalizacją, a co za tym idzie podejmują działania, których celem jest skuteczna walka z tymi zjawiskami. Aby

³⁵ Główna konkluzja płynąca z ekspertyzy: „Analiza umów o dofinansowanie będąca przedmiotem niniejszej ekspertyzy prawnej, wykazała że umowy te są konstruowane w taki sposób, aby zabezpieczyły przede wszystkim interesy instytucji finansującej. Wynika to niewątpliwie z faktu, że na instytucji finansującej ciąży obowiązek dbałości o środki publiczne. Powyższe może potencjalnie prowadzić do zaburzenia równowagi kontraktowej pomiędzy stronami, a tym samym naruszenia zasady równości stron. **Umowy przede wszystkim pomijają ochronę praw beneficjenta w przypadku nieterminowego przekazania środków lub odmowy ich przekazania.** Aktualnie obowiązujące przepisy prawa - w tym przede wszystkim art. 206 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określający katalog postanowień obowiązkowych, które zawiera umowa o dofinansowanie - pozwalają na zamieszczanie w umowach postanowień fakultatywnych. Praktyka i doświadczenie Kancelarii pokazuje, że nawet Umowy o dofinansowanie finansowane z tego samego programu mogą różnić się od siebie i zawierać nadmierne regulacje prawne. **Konkludując, niniejsza ekspertyza prawna wykazała występowanie nierówności stron oraz obciążeń administracyjnych w umowach o dofinansowanie. Na pytanie czy w świetle obecnych przepisów prawa polskiego i unijnego, zdiagnozowane nierówności stron oraz obciążenia administracyjne w umowach o dofinansowanie można zmniejszyć lub wyeliminować należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.”**

³⁶ Pełna treść przemówienia: [Sesja plenarna w dniu 14-11-2024 | Posiedzenia plenarne | Parlament Europejski](#)

organizacje mogły być rzetelnym i eksperckim partnerem dla administracji (także administracji UE) muszą dysponować funduszami nie tylko na dostarczanie usług, ale także na **działania rzecznicze, prowadzenie badań, współtworzenie strategii i polityk**. Niedopuszczalne jest podważanie tej ważnej funkcji organizacji społeczeństwa obywatelskiego, bowiem są to działania bezpośrednio wzmacniające legitymacje polityk publicznych, budujące zaufanie między administracją a obywatelami, tworzące ważny wkład w działania administracji wszystkich szczebli. Wspieranie tego obszaru aktywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego powinno pozostać ważną częścią finansowania w ramach programów takich jak np. CERV. Jednocześnie będąca „złotą zasadą” Unii Europejskiej kwestia partnerstwa powinna być uwzględniona także w dyskusjach nad innymi niż polityka spójności funduszami UE. **Uderzanie w funkcje rzecznicze organizacji, poprzez kwestionowanie przekazywania finansowania na te cele, podważa zasadę partnerstwa.**

Mainstreaming praw podstawowych w polityce spójności

Rola Karty praw podstawowych UE jako warunku podstawowego jak i zasady horyzontalnej w nowej polityce spójności powinna zostać utrzymana i wzmocniona. Uważamy, że bardzo ważne jest, aby zachować wymóg przestrzegania zapisów Karty praw podstawowych w toku wdrażania projektów finansowanych z programów UE zarówno krajowych, jak i skierowanych do regionów. Poszanowanie praw podstawowych jest ważnym elementem praworządności, zaś kwestie związane ze wzmacnianiem wartości europejskich, w obliczu **pojawiających się ataków uderzających w fundamenty wspólnoty europejskiej (także inspirowanych z zewnątrz)**, powinny w priorytetach Komisji zajmować wysokie miejsce, nie ustępujące kwestii wzmocnienia gospodarki.

1. Aby **Karta praw podstawowych** mogła stać bardziej efektywnym narzędziem wzmacniającym prawa podstawowe obywateli i obywateli UE, poprawiającym efektywność interwencji planowanych w polityce spójności, należy zastanowić już na etapie planowania nowych programów, w jaki sposób można uwzględnić jej zapisy w samych celach programów, tak aby wzmacniały one poszczególne obszary polityk UE. Ważne jest również, aby oddziaływanie interwencji zaplanowanych w programach zostało poddane ewaluacji pod kątem ryzyka dla praw **podstawowych już na etapie tworzenia programów (*human rights impact assessment*)**. Dla każdego programu powinna zostać stworzona lista artykułów KPP, w których przypadku potencjalne naruszenia są bardziej prawdopodobne (lub inne narzędzia, np. przykładowe listy instytucji, działań lub inwestycji, których finansowanie może potencjalnie naruszać zapisy KPP).³⁷ Innymi słowy programy powinny być skonstruowane w taki sposób, aby wyeliminować ryzyko na wczesnym etapie. Jak sugeruje Agencja Praw Podstawowych UE w tworzenie wskaźników programów powinny być zaangażowane krajowe instytucje zajmujące się kwestiami przestrzegania praw człowieka, np. biura rzeczników/czek czy pełnomocniczki ds. równości (National Human Rights Institutions).³⁸
2. **Większa rola komitetów monitorujących w egzekwowaniu przestrzegania warunku podstawowego KPP.** Rozporządzenie ogólne 2021/1060 regulujące zasady działania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, w perspektywie finansowej 2021-2027, wprowadziło nowy obowiązek, który musi wypełniać komitet monitorujący. Ujęty jest on w art. **40 pkt. h** rozporządzenia i mówi on o tym, iż komitet monitorujący **ma obowiązek zapewnienia, że warunek podstawowy przestrzegany jest przez cały okres wdrażania funduszy**. W przypadku horyzontalnego warunku podstawowego, jakim jest obowiązek przestrzegania Karty praw podstawowych, możemy mówić o szczególnej sytuacji, która wynika nie tylko z

³⁷ Przykładowe listy przygotowane zostały przez organizacje pozarządowe np. w przypadku deinstytucjonalizacji i mogą służyć za wzorzec dla opracowania podobnych list w innych obszarach. Patrz: [Supporting Independent Living and Deinstitutionalisation: Assessment criteria for EU funded call for proposals and projects in the 2021-2027 period](#)

³⁸ Agencja Praw Podstawowych. EU Funds. Ensuring Compliance with Fundamental Rights, s. 7.

usytuowania osób reprezentujących organizacje społeczeństwa obywatelskiego w ramach struktur komitetów (należy przypomnieć o tym, iż np. w Polsce, w komitetach są miejsca dedykowane Karcie praw podstawowych), ale także z misji samych organizacji. Karta praw podstawowych UE określa podstawowe wartości Unii Europejskiej. Nie może więc dziwić, że organizacje pozarządowe, na co dzień broniące tych wartości, widzą szczególną rolę, jaki warunek ten spełnia w systemie funduszu. Ma on bowiem gwarantować, że środki z budżetu Unii Europejskiej, nie będą wydawane wbrew zasadom, na których bazuje wspólnota europejska. Dlatego też OFOP przygotował opinię prawną, której celem była analiza obecnych regulacji dotyczących uprawnień osób reprezentujących stronę pozarządową w komitetach monitorujących względem Karty praw podstawowych. Jej wynik wykazał, że narzędzia jakimi dysponują osoby zasiadające w komitetach są niewystarczające, aby można było mówić o skutecznym monitorowaniu potencjalnych naruszeń praw podstawowych. Jednocześnie z tego punktu widzenia wydaje się ważne, aby osoby reprezentujące różnego typu instytucje (i posiadające różnego typu wiedzę ekspercką) zasiadające w komitetach monitorujących miały narzędzia do działania prewencyjnego, które pozwolą **na szybkie i wczesne reagowanie**, nie zaś jedynie na stwierdzanie zaistnienia naruszeń *post factum*.

3. Poniżej przedstawimy listę rekomendacji (w załączniku znajduje się pełna opinia).

Zmiany, które mogą wzmocnić komitety monitorujące (KM), ale które są możliwe do wykonania bez daleko idących zmian w kontekście obecnych funkcji i kompetencji:

- a. Instytucje zarządzające mogłyby zostać zobowiązane do przygotowania analizy programów pod względem ryzyka naruszenia KPP w danych obszarach ze wskazaniem konkretnych artykułów w przypadku danych programów), co może ułatwić pracę w KM (np. na etapie konstruowania kryteriów oceny).
- b. Uzupełnienie art. 40 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060 o wyraźną kompetencję również do oceny elementów wskazanych w lit a) do j); konieczne byłoby również wskazanie formy prawnej zmaterializowania się tej oceny np. poprzez wydanie decyzji czy ewentualnie zalecenia; możliwe byłoby określenie sytuacji, w których wystarczy zalecenie, a w których konieczne jest wydanie decyzji (stwierdzającej problem w kontekście przestrzegania warunków podstawowych albo KPP);
- c. Określenie wyraźnie skutków prawnych decyzji i zaleceń wydawanych przez KM, a także terminów ich wydania i wykonania;
- d. doprecyzowanie, co dokładnie oznacza wymóg zapewnienia dalszych działań przez IŻ albo podanie egemplifikacyjnych przykładów (art. 75 lit b) rozporządzenia 2021/1060);
- e. Określenie wyraźnie skutków niewykonania decyzji KM oraz sposobu egzekwowania tych decyzji w prawie krajowym (bardziej regulacja na poziomie państwa członkowskiego);
- f. Wyraźne uregulowanie otoczenia współpracy KM i jego relacji z IŻ poprzez m.in. określenie kręgu podmiotów, które są zobowiązane dostarczać informacje KM, określenie rodzaju informacji i dokumentów, które powinny zostać dostarczone KM; ustalenie terminów dostarczania informacji i dokumentów, a także konsekwencji braku ich przestrzegania, ewentualnie również egzekwowania tych informacji lub dokumentów przez KM; ewentualne nałożenie obowiązków również na inne instytucje, niż IŻ oraz być może również na podmioty indywidualne;
- g. Do rozważenia jest wzmocnienie roli indywidualnych członków KM, by w pewnym zakresie np. zasięgania informacji (dokumentów) albo innych czynników niezbędnych do dokonania analizy z art. 40 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060 członkowie KM mogli podejmować działania samodzielnie, by potem przedstawiać sprawy na forum KM (który jednak następnie podejmuje decyzje większością głosów);
- h. Do rozważenia jest wprowadzenie wyraźnej procedury powiadamiania KM i sposobu działania KM; być może należy KM przyznać określone uprawnienia domagania się wyjaśnień informacji (wraz z procedurami i terminami)

od innych instytucji państwowych, beneficjentów ale może również od podmiotów trzecich o ile jest to niezbędne do ustalenia kwestii naruszenia warunków podstawowych albo KPP; wówczas możliwe do uregulowania byłoby również podejmowanie w tym świetle działań przez KM ad hoc poprzez np. grupy robocze; (rola prawa krajowego).

i. Do rozważenia: **wzmocnienie roli organizacji pozarządowych w ramach KM np. ich liczebności albo poprzez przyznanie im szczególnej roli, czy statusu w ramach KM**”

4. Jednocześnie warto również **wdrożyć rekomendacje przedstawione przez Agencję Praw Podstawowych (FRA) w raporcie *EU Funds. Ensuring Compliance with Fundamental Rights***. Uwagi FRA, bazujące na doświadczeniach zebranych w wywiadach, dotyczące między innymi braku odpowiedniego **dofinansowania pracy osób zasiadających w komitetach** monitorujących (to dotyczy w szczególności organizacji pozarządowych), ale także **zapewnienia środków na zatrudnienie osób eksperckich w wyspecjalizowanych instytucjach** (typu NHRI), które mają rolę konsultacyjną, wydają się być szczególnie warte uwzględnienia.³⁹ Dodatkowo FRA wskazuje również na cały szereg innych elementów, których wdrożenie mogłoby zapewnić poprawę monitorowania praw podstawowych czy też ich wdrażania w ramach programów, które powinny zostać uwzględnione w nowym okresie programowania.
5. Warto również zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia bardziej zrównoważonego składu komitetów monitorujących pod względem liczebności partnerów z sektora pozarządowego, bowiem w przeciwnym razie rola np. osób posiadających ekspertyzę z zakresu praw człowieka, może okazać się jedynie fasadowa. W sytuacji kiedy w Komitecie zasiada np. tylko jedna osoba reprezentująca partnerów spoza administracji (np. jedna osoba reprezentująca NGO) trudno mówić o rzeczywistym wpływie na efekty pracy komitetu (a takie sytuacje ciągle mają miejsce). Wyrównywanie wpływu partnerów z i spoza administracji czyni komitety bardziej partnerskimi.⁴⁰
6. **Inwestowanie w wiedzę z zakresu praw podstawowych - nie tylko w ramach programu CERV**. W trakcie prac **Grupy ds. zasad horyzontalnych** (działającej w ramach Komitetu ds. Umowy Partnerstwa) nad przygotowaniem materiałów ułatwiających zarówno instytucjom wdrażającym, jak i beneficjentom, wdrożenie zapisów KPP w toku realizacji projektów sporządzona została lista zaleceń, których realizacja wymaga pozyskania dodatkowych środków, np. na specjalistyczne konsultacje prawne (w szczególności w zakresie prawa europejskiego, orzecznictwa TSUE, etc.), ale także na tworzenie forum wymiany informacji na temat sposobu realizacji projektów, dobrych praktyk, etc. Aby poprawić poziom wiedzy i zdolności zarówno instytucji zarządzających, jak i samych beneficjentów, w zakresie KPP konieczne jest zabezpieczenie środków z **Pomocy Technicznej** (na ekspertyzy, szkolenia, oraz organizację forum wymiany informacji na poziomie krajowym i europejskim).⁴¹ Na konieczność poprawy sytuacji w zakresie finansowania wiedzy eksperckiej oraz zapewnienia możliwości konsultowania się z osobami eksperckimi w różnych formach (np. szkolenia, punkty konsultacyjne, materiały specjalistyczne, etc.) zwróciła również uwagę Agencja Praw Podstawowych.

³⁹ Agencja Praw Podstawowych. EU Funds. Ensuring Compliance with Fundamental Rights.

⁴⁰ Agencja Praw Podstawowych. EU Funds. Ensuring Compliance with Fundamental Rights.

⁴¹ Pełna lista rekomendacji przygotowanych przez Grupę ds. zasad horyzontalnych, [Grupa ds. zasad horyzontalnych - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej](#)

ANEKSY DOTYCZĄCE REKOMENDACJI SZCZEGÓŁOWYCH:

ZAŁĄCZNIK nr 1

Rekomendacje szczegółowe dotyczące ciał doradczych ZIT.

ZAŁĄCZNIK nr 2

Opinia prawna przygotowana dla OFOP dotycząca roli komitetów monitorujących w egzekwowaniu przestrzegania zapisów Karty praw podstawowych.

ZAŁĄCZNIK nr 3

Rekomendacje organizacji członkowskich OFOP:

Polska Zielona Sieć

Green Rev Institute

ZAŁĄCZNIK NR 1

Rekomendacje dotyczące ZIT-ów (całość materiału za Proste NGO, wypracowane na specjalnym seminarium zorganizowanym przez OFOP we współpracy ze Związkiem Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej oraz Henrykowskim Stowarzyszeniem w Siemczynie w październiku tego roku osoby reprezentujące organizacje pozarządowe wypracowały zestaw rekomendacji (Załącznik nr 2).

Część postulatów dotyczy samej istoty funkcjonowania ZIT-ów, co w dalszej perspektywie może przekładać się na lepsze wykorzystanie zasady partnerstwa w działaniach prowadzonych na terenie ZIT-u:

1. „Należy rozważyć, chociaż różnorodność i wykorzystywanie lokalnej specyfiki może być ogromną zaletą ponadlokalnych inwestycji terytorialnych, taką formułę partnerstwa samorządów, gdzie **porozumienie ma szersze zadania niż tylko realizacja ZIT-u**, a także prowadzi działania w perspektywie dłuższej niż bieżąca perspektywa finansowa. Daje to większą możliwość wykorzystania zasady partnerstwa dla rozwoju lokalnego.
2. Należy dążyć by w ramach ZIT-ów **z założenia finansowane były jedynie projekty ponadgminne i partnerskie, aby uniknąć pokusy dzielenia tych środków „po równo” lub w zależności „od ilości mieszkańców”**. Tu rola partnerów spoza administracji, jako patrzących z innej perspektywy niż interes poszczególnych JST, może być bardzo ważna.
3. **Należy zapewnić wymianę informacji (dobrych praktyk) pomiędzy różnymi ZIT-ami** przy udziale przedstawicieli ciał doradczych.
4. **Należy wspierać możliwość realizacji projektów w ramach ZIT z udziałem partnerów spoza administracji zarówno przy zgłaszaniu projektów jak i ich realizacji w formie wykonawcy lub partnera.**
5. Należy **rozważyć możliwość większego, niż w formie ciał doradczych, formalnego udziału partnerów w działaniach ZIT-u**. Udział partnerów w monitorowaniu realizacji działań (jak np. w komitetach monitorujących) czy wręcz współdecydowania (jak np. RLKS) powinna być dopuszczona.
6. **Należy dobrze zdefiniować partnerów spoza administracji, z uwagi na fakt, że określenie partnerzy społeczno-ekonomiczni budzi często wątpliwości.**

Rekomendacje dotyczące realizacji zasady partnerstwa

Te postulaty dotyczą wizji partnerstwa w formule ciał opiniodawczo-doradczych, ale mogą być wykorzystane również przy programowaniu udziału partnerów w szerszym zakresie.

Zasada partnerstwa

7. „Należy przestrzegać w pełni zasady partnerstwa w pracach ZIT-u tak **aby przedstawiciele partnerów spoza administracji mieli możliwość uczestniczenia we wszystkich etapach prac ZIT-u (od programowania przez wdrażania, monitoring i ewaluację)**
8. Należy **zadbać by stałość – przy równoczesnym zachowaniu szerokich konsultacji publicznych – udziału uczestników procesów z partnerów spoza administracji (np. członków ciała doradczego ZIT) zapewniała wartością dodaną budując potencjał merytoryczny partnerów do współpracy w ramach ZIT.**
9. Należy zadbać z jednej strony o odpowiednie **formalne umocowanie ciała doradczego w strukturach ZIT-u, ale także jego samorządność i niezależność, np. poprzez działanie na podstawie przyjętego przez siebie regulaminu.**

10. Należy rozważyć **w regulaminie ciała doradczego zapisu, że możliwy jest udział w posiedzeniach tego gremium osób spoza jego składu, bez prawa głosu.** Proponowane rozwiązanie wzmocni zasadę partnerstwa i dialog społeczny.”

Wybór partnerów

11. Należy zadbać o odpowiednią reprezentację partnerów w ciele doradczym. Dotyczy to zarówno zapisanych w Zasadach realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027 ([Kliknij](#)) wskazań, że reprezentacja „**powinna uwzględniać m.in. społeczeństwo obywatelskie, podmioty działające na rzecz ochrony środowiska oraz odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób ze specjalnymi potrzebami, równości płci i niedyskryminacji**”, ale też tematyki interwencji planowanej w ramach strategii (np. organizacji związanych z transportem czy turystyką).
12. Należy zadbać by wybór przedstawicieli do ciał doradczego był jawny, przejrzysty i oparty o możliwość szerokiego udziału partnerów – najlepiej w formie wyboru przez zainteresowanych, a nie nominacji. Wybory takie mogłyby odbywać się na zasadach analogicznych do wyborów do komitetów monitorujących.
13. Należy zadbać o to, aby w ciele doradczym do samorządu nie zasiadali przedstawiciele JST, ani pracownicy JST. Może to zwiększać możliwość pojawienia się konfliktów interesów, a jednocześnie rozmija się z ideą ciała doradczego dla porozumienia samorządów.

Uprawnienia

Należy zasadniczo zwiększyć uprawnienia ciał doradczych ZIT-ów. Takim mechanizmami mogłoby być:

14. **zwiększenie udziału ciała doradczego w procesie tworzenia Strategii** np. poprzez włączenie jego przedstawicieli do grup roboczych opracowujących dokument.
15. **zasada, by w sytuacji gdy ciało doradcze przedstawia opinie negatywną konieczna byłaby dyskusja w ramach zebrania uczestników partnerstwa ZIT i przegłosowania, np. kwalifikowaną większością, tych decyzji, które zostały negatywnie zaopiniowane.**
16. **systematyczny udział przedstawiciela ciała doradczego (z głosem doradczym) na spotkaniach ciała wykonawczego ZIT.**
17. **Należy przewidzieć w ramach finansowania ZIT-u pomoc techniczną, w której będzie również możliwość – jak na poziomie programów operacyjnych – finansowane działania organizacji pozarządowych, w tym spotkań ciała doradczego.** Chodzi o kwestię diet, zwrotu kosztów dojazdu na posiedzenia, podnoszenie kompetencji w zakresie interwencji, konsultacji środowiskowych itp. – zgodnie z ideą budowania potencjału partnerów z Wytycznych dotyczące realizacji zasady partnerstwa na lata 2021-2027.

Promocja i edukacja

18. Należy przewidzieć w ramach finansowania ZIT-u **działania edukacyjne i promocyjne na rzecz myślenia o ponadgminnym dobru wspólnym.** Konieczne jest by zadbać o przejrzyste informowanie o działaniach prowadzonych w ramach ZIT-ów, tak aby wspólnoty lokalne wiedziały o planowanych działaniach, akceptowały je i w miarę możliwości wspierały, m.in. poprzez coroczne informacje o postępach w realizacji strategii.
19. Należy do wspierania działań informacyjnych, promocyjnych i edukacyjnych wykorzystać potencjał i działania partnerów spoza administracji.



20. Właściwe wykorzystanie tych ciał mogłoby poza zwiększeniem i polepszeniem jakości udziału obywateli/ekw procesach decyzyjnych, posłużyć także poprawie komunikacji ze społecznościami do których skierowane są działania finansowane z funduszy.



ZAŁĄCZNIK NR 2

W związku z tym, że obowiązek spełnienia i przestrzegania warunku horyzontalnego KPP w całym okresie programowania jest nowym mechanizmem w architekturze prawnej komitetów, który wprowadzony został w tej perspektywie finansowej 2021-2027, zaś proces szczegółowego ukształtowania komitetów spoczywa na państwach członkowskich, uznaliśmy za konieczne sprawdzenie, czy implementacja tego mechanizmu spełnia kryterium skuteczności. Wnioski płynące z tej opinii prawnej mogą być jednak przydatne w szerszej perspektywie UE.

Opinia została zaprezentowana podczas obrad Podkomitetu ds. Rozwoju Partnerstwa działającego w ramach Komitetu Umowy Partnerstwa, została również przekazana Agencji Praw Podstawowych UE, a także ECoPP.

[TREŚĆ OPINII – pełna treść po polsku -]

[OFOP_opinia_01.04.2024_mec.Taborowski.pdf](#)