

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Instrument współpracy UE na rzecz rozwoju: rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych”

(2011/C 44/20)

Sprawozdawca: **Giuseppe IULIANO**

Na sesji plenarnej w dniu 16 lipca 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Instrument współpracy UE na rzecz rozwoju: rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 123 głosami przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

*Godna praca w obszarze polityki współpracy UE oraz wzmocnienie wsparcia na rzecz partnerów społecznych*

1.1 Ogólnie rzecz biorąc, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) pozytywnie ocenia nowy instrument współpracy na rzecz rozwoju, którego znaczenie dla wspierania polityki UE w zakresie współpracy na świecie na rzecz rozwoju jest niepodważalne. Na tej podstawie EKES zaleca instytucjonalne wzmocnienie polityki współpracy w ramach nowego traktatu lizbońskiego, z zachowaniem centralnej roli i głównej odpowiedzialności Komisji za planowanie polityki i strategii współpracy na rzecz rozwoju oraz z potwierdzeniem wsparcia dla roli Parlamentu Europejskiego przez wzmocnienie procedury nadzoru demokratycznego (nadzór demokratyczny i kontrola budżetowa).

1.2 EKES podkreśla, że należy coraz bardziej zachęcać do praktycznej realizacji celów ustanowionych w ramach koncepcji godnej pracy. W związku z tym EKES zwraca się do instytucji UE, w szczególności do Komisji i Rady, o zapewnienie konkretnego wsparcia dla uwzględnienia zagadnienia godnej pracy w polityce współpracy na rzecz rozwoju, a mianowicie o włączenie tego zagadnienia do planu działań mających na celu osiągnięcie milenijnych celów rozwoju.

1.3 Partnerzy społeczni (organizacje pracowników i pracodawców) – jako uczestnicy dialogu społecznego będący podstawowym elementem godnej pracy – muszą być postrzegani jako główne podmioty i rozmówcy UE w tym kontekście. Protagonisci społeczni muszą w pełni uczestniczyć w dialogu politycznym i mieć możliwość korzystania z bezpośredniej pomocy.

1.4 EKES podkreśla znaczenie wpływu sektora prywatnego na rozwój. W tym kontekście nawiązuje do koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu polegającej na dostosowa-

waniu się do podstawowych standardów pracy i ochrony środowiska i w związku z tym przyczyniającej się do zwiększenia przejrzystości aspektów społecznych i środowiskowych działań na rzecz bardziej sprawiedliwego rozwoju krajów, w których dane przedsiębiorstwa prowadzą swoją działalność.

1.5 EKES zaleca programowanie bardziej ukierunkowane na włączenie partnerów społecznych również w odniesieniu do procedur udzielania zamówień na usługi związane ze wspieraniem praw gospodarczych i społecznych.

*Rola i reprezentowanie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w ramach instrumentu współpracy na rzecz rozwoju*

1.6 EKES podkreśla istotne znaczenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu rozwoju demokratycznego populacji i państw, które otrzymują pomoc, w sposób w pełni autonomiczny i niezależny od orientacji politycznych rządów. W związku z tym EKES zwraca się o zwiększenie środków przeznaczanych na wspieranie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych za pomocą programów tematycznych instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, oczekując także zwiększenia komplementarności między programami tego rodzaju a programami geograficznymi instrumentu, zwłaszcza w przypadku wsparcia budżetowego.

1.7 Instrumenty wspierania społeczeństwa obywatelskiego muszą zostać wzmocnione w ramach instrumentu współpracy na rzecz rozwoju. Umożliwi to społeczeństwu obywatelskiemu odgrywanie jego roli na wszystkich poziomach, tj. przy określaniu priorytetów politycznych i sposobu ich monitorowania oraz przy realizacji inicjatyw na rzecz rozwoju. EKES sugeruje zatem rozważenie i opracowanie takich sposobów prowadzenia konsultacji i funkcjonowania programów Komisji, które uwzględniałyby cechy i potrzeby zaangażowanych podmiotów (podejście oparte na podmiocie – ang. *actor based approach*).

1.8 EKES uważa, że niezbędne jest uznanie międzynarodowego wymiaru społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w sensie politycznym, jak i operacyjnym. Taki wymiar charakteryzuje w pełni organizacje, których członkowie pochodzą zarówno z Północy, jak i z Południa, na przykład partnerów społecznych, ruchy spółdzielcze itp. Organizacje te, reprezentujące instancje światowe, muszą mieć możliwość stałego uczestniczenia w formalnych konsultacjach w ramach procesów planowania priorytetów politycznych współpracy UE. W takim przypadku EKES mógłby pełnić funkcję instytucji ułatwiającej włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces decyzyjny UE dotyczący współpracy na rzecz rozwoju.

1.9 EKES podkreśla, jak ważne jest wzmocnienie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w krajach trzecich, także z zastosowaniem bezpośredniego wsparcia na rzecz regionalnych sieci społeczeństwa obywatelskiego na Południu. EKES proponuje zatem włączenie środków na wspieranie działań w zakresie koordynacji i budowania zdolności sieci na Południu, łącznie ze środkami już dostępnymi na wspieranie sieci na Północy, do celu 3 programu „Podmioty niepaństwowe” instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, aby zapewnić spójność polityki i działań na szczeblu światowym.

#### Zwiększenie skuteczności instrumentu współpracy na rzecz rozwoju

1.10 EKES pozytywnie odnosi się do uwag Trybunału Obrachunkowego UE i zaleca wspieranie programów długoterminowych – tzw. umów ramowych, w większości dotyczących realizacji celów strategicznych – przeznaczonych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.11 Ponadto EKES sugeruje możliwość poszerzenia kryteriów dotyczących wykorzystywania dotacji w systemie kaskadowym (ang. *sub-granting*), o charakterze funkcjonalnym i uzupełniającym w odniesieniu do programów opartych na umowach ramowych, w celu zwiększenia skuteczności zarządzania dostępnymi zasobami.

1.12 EKES podkreśla konieczność wzmocnienia trwałości projektów dotyczących rozwoju i sugeruje:

— włączenie budowy potencjału organizacyjnego i zdolności organizacyjnych podmiotów z Południa jako elementu przekrojowego do wszystkich projektów dotyczących rozwoju;

— możliwość wspierania prewencyjnych badań wykonalności projektów.

1.13 EKES uważa, że należy wzmocnić etap wyboru, monitorowania i oceny działań w zakresie współpracy w celu poprawy ich skuteczności. W szczególności podkreśla:

— konieczność nawiązania bardziej bezpośrednich relacji i dialogu strategicznego między Komisją Europejską a wnioskującymi organizacjami, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na niższych szczeblach;

— konieczność zachęcania (pod względem strategicznym i finansowym) do większego bezpośredniego uczestnictwa podmiotów odpowiedzialnych za programy Komisji w praktycznej realizacji działań, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na niższych szczeblach;

— konieczność wyznaczenia w delegaturach UE osoby odpowiedzialnej za relacje ze społeczeństwem obywatelskim.

## 2. Instrumenty i programy Unii Europejskiej dotyczące pomocy zewnętrznej

2.1 W kontekście prognoz finansowych UE na lata 2007–2013 zainicjowano długi proces reorganizacji programów finansowych pomocy zewnętrznej UE. Nowe ramy zawierają szereg instrumentów geograficznych – **IPA** (Instrument Pomocy Przedakcesyjnej dla krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących), **ENPI** (instrument dla krajów sąsiadujących, krajów Kaukazu, Europy Środkowej i krajów śródziemnomorskich), **DCI** (instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju), **ICI** (współpraca z krajami uprzemysłowionymi), a także szereg instrumentów tematycznych – **EIDHR** (demokracja i prawa człowieka)<sup>(1)</sup>, **SI** (instrument stabilności) oraz **INSC** (Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego (ang. *Instrument for Nuclear Safety Cooperation*) na rzecz poprawy na szczeblu światowym bezpieczeństwa reaktorów jądrowych). Wdrażanie instrumentów tematycznych nie wymaga zgody władz krajów trzecich.

2.2 W ramach powyższego podziału instrumentu współpracy na rzecz rozwoju jest specjalnym instrumentem służącym realizowaniu tego rodzaju współpracy<sup>(2)</sup>. Jest on podzielony na programy geograficzne i tematyczne<sup>(3)</sup>, które przewidują różne sposoby przekazywania środków, na przykład w postaci wsparcia budżetowego, dotacji, zamówień, wsparcia na rzecz organizacji międzynarodowych.

2.3 Należy zauważyć, że kategorie podmiotów – potencjalnych beneficjentów środków instrumentu współpracy na rzecz rozwoju – zostały w dużym stopniu poszerzone, przede wszystkim, jeżeli chodzi o dotacje. W miejsce tradycyjnej koncepcji, zgodnie z którą organizacje pozarządowe zajmujące się rozwojem były postrzegane jako główne podmioty społeczeństwa obywatelskiego we współpracy na rzecz rozwoju,

<sup>(1)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, REX/263, 2009 r.

<sup>(2)</sup> Budżet instrumentu współpracy na rzecz rozwoju na lata 2007–2013 wynosi 16 897 mld euro: <http://www.developmentportal.eu/wcm/subsite/snv1v2/content/view/53/81/>.

Wśród instrumentów współpracy należy wymienić także Europejski Fundusz Rozwoju dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, który nie jest objęty budżetem UE. 10. Europejski Fundusz Rozwoju posiada budżet w wysokości 22 682 mln euro na lata 2008–2013: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12102\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_en.htm).

<sup>(3)</sup> Programy geograficzne: „Ameryka Łacińska”, „Azja”, „Azja Środkowa”, „Bliski Wschód” i „Afryka Południowa”. Programy tematyczne: „Bezpieczeństwo żywnościowe”, „Inwestowanie w ludzi”, „Migracja i azyl”, „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne”, „Środowisko i zasoby naturalne”. Zob. [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/153a\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/153a_en.htm). W okresie 2007–2013 środki na realizację programów obu kategorii rozdzielono następująco: 10,57 mld euro na realizację programów geograficznych (60 %) i 5,96 mld euro na realizację programów tematycznych (33 %).

przyjęto bardziej precyzyjną koncepcję, w ramach której uznano w końcu partnerów społecznych, a w szczególności związki zawodowe, za nowe podmioty kwalifikujące się do korzystania z przedmiotowego instrumentu <sup>(4)</sup>.

2.4 EKES wystąpił z inicjatywą wydania niniejszej opinii w związku z przeprowadzanym obecnie śródkresowym przeglądem instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, a także zorganizowanym dialogiem <sup>(5)</sup>, w celu przedstawienia zaleceń wspierających zasadniczą rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego we współpracy <sup>(6)</sup>, podkreślając w szczególności wkład partnerów społecznych w rozwój.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Istotne znaczenie mają ostatnie zmiany dotyczące ogólnych ram Unii Europejskiej i współpracy na rzecz rozwoju zawarte w traktacie lizbońskim, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Innowacyjne elementy traktatu z punktu widzenia instytucjonalnego to mianowanie Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) <sup>(7)</sup>, która działa pod jego kierownictwem. Delegatury UE – przedstawicielstwa dyplomatyczne Unii Europejskiej, także działają pod kierownictwem wysokiego przedstawiciela i wejdą w skład ESDZ. Mimo że w traktacie kompetencje w zakresie kierowania polityką współpracy na rzecz rozwoju przyznaje się komisarzowi ds. rozwoju, zadaniem wysokiego przedstawiciela pozostaje zapewnienie spójności i koordynacji działań zewnętrznych Unii. Zgodnie z ostatnim wnioskiem sformułowanym przez wysokiego przedstawiciela <sup>(8)</sup> sporządzanie dokumentów dotyczących programowania najważniejszych instrumentów współpracy (tematycznych i geograficznych) wchodziłoby w zakres odpowiedzialności ESDZ (pod nadzorem komisarza ds. rozwoju). W przypadku takiego rozwiązania istnieje ryzyko naruszenia niezależności polityki rozwoju, która mogłaby pozostawać pod wpływem polityki zagranicznej UE i państw członkowskich i być podporządkowana ich celom.

<sup>(4)</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1905/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.U. L 379 z 27.12.2006).

<sup>(5)</sup> „Zorganizowany dialog na temat włączenia społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych do współpracy na rzecz rozwoju” to inicjatywa rozpoczęta przez Komisję Europejską w 2009 r. w celu omówienia roli społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych we współpracy. Mimo że dialog nie stanowi procesu negocjacji, jest ukierunkowany na sformułowanie wspólnych refleksji na wspomniane tematy i obejmuje także państwa członkowskie UE, Parlament Europejski oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Zob. [http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm).

<sup>(6)</sup> W tym kontekście EKES przypomina, że właśnie po forum w Akrze w 2008 r. organizacje społeczeństwa obywatelskiego zostały w pełni uznane za partnerów w dziedzinie rozwoju (niezależnych samodzielnych partnerów w dziedzinie rozwoju), na równi z rządami i organizacjami międzynarodowymi – art. 20 programu działania z Akry: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>.

<sup>(7)</sup> W skład ESDZ wejdą pracownicy ważnych wydziałów Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji oraz z krajowych służb dyplomatycznych państw członkowskich. ESDZ jest służbą o charakterze *sui generis*, wyodrębnioną i niezależną, zarówno od Komisji, jak i Rady: [http://eeas.europa.eu/background/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm).

<sup>(8)</sup> Art. 8: [http://eeas.europa.eu/docs/eeas\\_draft\\_decision\\_250310\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf).

W związku z tym EKES ponownie podkreśla centralną rolę i główną odpowiedzialność Komisji za planowanie polityki i strategii współpracy na rzecz rozwoju oraz zapewnia o wsparciu dla roli Parlamentu Europejskiego polegającej na wzmocnieniu procedury nadzoru demokratycznego (nadzór demokratyczny i kontrola budżetowa).

3.2 Ogólnie EKES pozytywnie ocenia nowy instrument współpracy na rzecz rozwoju, którego znaczenie dla wspierania polityki UE w zakresie współpracy na rzecz rozwoju jest niepodważalne. Wyraża także pozytywną opinię na temat objęcia różnych dostępnych wcześniej programów jednolitym uregulowaniem, czyli instrumentem współpracy na rzecz rozwoju, co wpływa na zwiększenie przejrzystości planowania środków i zarządzania nimi. Ponadto EKES stwierdza, że coraz więcej środków finansowych przeznaczają się na przedmiotowy sektor, przez co Unia Europejska jest jednym z głównych światowych podmiotów finansujących współpracę na rzecz rozwoju. EKES pozytywnie przyjmuje również włączenie partnerów społecznych do grupy nowych partnerów kwalifikujących się do korzystania z instrumentu współpracy na rzecz rozwoju. EKES zauważa także silny związek między kwestiami podejmowanymi w ramach instrumentu a priorytetami strategicznymi określonymi przez jego Sekcję Stosunków Zewnętrznych <sup>(9)</sup>.

3.3 EKES chce jednak podkreślić niektóre ogólne wymogi związane z samą realizacją celów instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, a także rolę, jaką odgrywa społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni we współpracy na rzecz rozwoju.

3.4 EKES stwierdza, że należy w coraz większym stopniu promować praktyczną realizację celów ustanowionych w ramach koncepcji godnej pracy. Na szczeblu międzynarodowym godna praca została wyraźnie włączona do milenijnych celów rozwoju (MCR) ustanowionych przez Organizację Narodów Zjednoczonych w celu zwalczania ubóstwa, a zatem jako instrument współpracy na rzecz rozwoju. Na szczeblu europejskim godna praca została formalnie włączona do polityki rozwoju w 2006 r. <sup>(10)</sup> oraz zaliczona do celów instrumentu współpracy na rzecz rozwoju. Nadal istnieją jednak trudności w zakresie programowania i negocjowania współpracy między UE a krajami trzecimi, aby w konkretny sposób wdrażać zasady godnej pracy. Zaskakujące jest więc, że sama Komisja Europejska w swoim ostatnim komunikacie, wiosennym pakiecie na temat rozwoju (*Spring Package on Development*) z 2010 r. <sup>(11)</sup>, nie nawiązuje w żaden sposób do zagadnienia

<sup>(9)</sup> W ramach EKES-u działa komitet ds. krajów AKP odpowiedzialny za stosunki z tymi krajami. Zob. zbiór opinii EKES-u dotyczących europejskiego instrumentu rozwoju (EFR).

<sup>(10)</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Upowszechnianie godnej pracy dla wszystkich” (COM(2006) 249 wersja ostateczna).

<sup>(11)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Dwunastopunktowy plan działań UE na rzecz milenijnych celów rozwoju” (COM(2010) 159 wersja ostateczna).

godnej pracy. W związku z tym EKES wzywa Komisję, Radę i Parlament do ponownego włączenia kwestii godnej pracy zarówno do polityki, jak i działań w dziedzinie rozwoju oraz do wzmocnienia pozycji tej kwestii w ich ramach.

3.5 EKES przypomina, że wolność zrzeszania się i prawo do rokowań oraz dialog społeczny stanowią podstawowe elementy służące realizacji polityki na rzecz godnej pracy przy pomocy partnerów społecznych. Zgodnie ze stwierdzeniem Komisji Europejskiej UE uważa, że poszanowanie praw społecznych i standardów pracy ma podstawowe znaczenie dla trwałego i sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego, a zatem kluczowymi podmiotami są partnerzy społeczni (przedsiębiorstwa, związki zawodowe) [...]. Związki zawodowe są często organizacjami o charakterze masowym, które są silniejsze w krajach partnerskich i stoją na straży międzynarodowych standardów pracy<sup>(12)</sup>. Ponadto Rada UE w 2005 r. wyraża tę samą koncepcję w oświadczeniu dotyczącym konsensusu w sprawie rozwoju: partnerzy gospodarczy i społeczni, np. związki zawodowe, „odgrywają szczególnie znaczącą rolę w propagowaniu demokracji, sprawiedliwości społecznej i praw człowieka”<sup>(13)</sup>. EKES podkreśla zatem, że należy traktować partnerów społecznych jako najważniejszych partnerów i rozmówców UE w tej dziedzinie. Partnerzy społeczni muszą w pełni uczestniczyć w dialogu politycznym i mieć możliwość korzystania z bezpośredniej pomocy.

3.6 EKES podkreśla znaczenie sektora prywatnego – opartego na zasadach swobody przedsiębiorczości – z punktu widzenia dynamiki rozwoju dla wspierania właściwej integracji krajów trzecich w gospodarce światowej. EKES podkreśla, że społeczna odpowiedzialność biznesu może sprawić, że sektor prywatny będzie w większym stopniu odpowiadał za sprawiedliwszy rozwój krajów, w których przedsiębiorstwa prowadzą działalność. Polegając na dostosowaniu się do podstawowych standardów pracowniczych, a w zakresie priorytetów o znaczeniu światowym – na poszanowaniu zasad ochrony środowiska i zrównoważonej produkcji, społeczna odpowiedzialność biznesu wpływa na wzmocnienie aspektów społecznych i środowiskowych w działaniach objętych instrumentem współpracy na rzecz rozwoju.

3.7 EKES zaleca programowanie bardziej ukierunkowane na włączenie partnerów społecznych również w odniesieniu do procedur udzielania zamówień na usługi związane ze wspieraniem praw gospodarczych i społecznych. EKES stwierdza, że zamówienia na usługi są często powiązane z kwestiami takimi jak dialog społeczny, prawo pracy i prawa społeczne. Obowiązujące kryteria wyboru (wymogi organizacyjne i finansowe dla wnioskujących organizacji) często uniemożliwiają jednak sprawiedliwe i wyważone uczestnictwo partnerów społecznych, którzy powinni przecież być postrzegani jako najważniejsze podmioty w takich sektorach.

<sup>(12)</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Rola Unii Europejskiej w propagowaniu praw człowieka i demokracji w krajach trzecich” (COM(2001) 252 wersja ostateczna).

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 46 z 24.2.2006, s. 1, pkt 18.

3.8 Coraz wyraźniejsza staje się tendencja UE do przekazywania znacznej części środków na zacieśnianie współpracy na rzecz rozwoju w postaci tzw. wsparcia budżetowego<sup>(14)</sup>. Mimo że takie rozwiązanie wynika z pozytywnego założenia, że państwa będące beneficjentami podejmą aktywniejsze działania, przyjmując jednocześnie większą odpowiedzialność za proces własnego rozwoju, to jednak wiąże się ono z ryzykiem ograniczenia zasadniczego wkładu społeczeństwa obywatelskiego w rzeczywisty demokratyczny rozwój populacji i rządów otrzymujących pomoc<sup>(15)</sup>. Zwiększenie niezależności społeczeństwa obywatelskiego jest gwarancją zrównoważonego rozwoju i powinno samo w sobie stanowić priorytetowy cel polityki współpracy na rzecz rozwoju. W związku z tym EKES podkreśla konieczność zwiększenia środków przeznaczanych na wspieranie społeczeństwa obywatelskiego (programy tematyczne)<sup>(16)</sup>, aby umożliwić pełnienie przez nie dwójakiej funkcji, związanej z rzeczywistym monitorowaniem wsparcia budżetowego<sup>(17)</sup> oraz realizacją dodatkowych działań niemożliwych do zrealizowania wyłącznie w ramach współpracy na szczeblu rządowym<sup>(18)</sup>. Dotyczy to także programów geograficznych<sup>(19)</sup>, do których wsparcie na rzecz społeczeństwa obywatelskiego powinno być włączane na podstawie przejrzystych kryteriów, odpowiedniego programowania i określonych szczegółowych celów, z poszanowaniem i objęciem ochroną prawa inicjatywy.

3.9 W związku z tym rola partnerów społecznych ma zasadnicze znaczenie, jeżeli chodzi o programy tematyczne takie jak (oprócz programu „Podmioty niepaństwowe”): „Inwestowanie w ludzi” (obejmujący obszary spójności społecznej, rozwoju ludzkiego i społecznego, równości płci oraz ochrony zdrowia), „Migracja i azyl” (mający na celu ujednoczenie procedur prawnych w zakresie migracji pracowników), „Środowisko i zasoby naturalne” (dotyczący promowania działań w zakresie kontroli

<sup>(14)</sup> Wsparcie budżetowe polega na bezpośrednim przekazaniu środków finansowych przez UE na rzecz państwa będącego beneficjentem, za pośrednictwem wyznaczonych instytucji finansowych. Wsparcie budżetowe może mieć charakter ogólny i stanowić pomoc w realizacji krajowej strategii rozwoju lub charakter sektorowy w przypadku, gdy zostaje ukierunkowane na określone obszary, np. ochronę zdrowia, kształcenie itp. Zob. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_en.htm).

<sup>(15)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w ramach nowej strategii dla Bałkanów Zachodnich (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).

<sup>(16)</sup> W odróżnieniu od programów geograficznych realizacja programów tematycznych nie wymaga zgody państwa będącego beneficjentem.

<sup>(17)</sup> Chodzi o zasadniczą rolę, jaką organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą odgrywać w monitorowaniu i kontrolowaniu środków przeznaczanych na współpracę na rzecz rozwoju w celu przeciwdziałania wszelkim działaniom korupcyjnym.

<sup>(18)</sup> EuropeAid przeprowadza właśnie badania w tym zakresie: zob. *Engaging non state actors in new aid modalities* („Angażowanie podmiotów niepaństwowych w nowe sposoby udzielania pomocy”): [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured\\_dialogue#WG2:T1:\\_New\\_aid\\_modalities\\_and\\_CSOs\\_and\\_LAs\\_challenges\\_and\\_opportunities.3F](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue#WG2:T1:_New_aid_modalities_and_CSOs_and_LAs_challenges_and_opportunities.3F) oraz *Complementarity of EC financial instruments in the field of human rights and democracy* („Komplementarność instrumentów finansowych WE w dziedzinie praw człowieka i demokracji”) – komunikat, aidco.e.4 (2009)338553, 29.10.2009.

<sup>(19)</sup> Obecnie wydaje się, że większa część wsparcia finansowego dostępnego w ramach programów geograficznych jest przekazywana w postaci „wsparcia budżetowego”, ze szkodą dla wsparcia na rzecz społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym. Należy pamiętać, że realizacja programów geograficznych wymaga zgody państwa będącego beneficjentem.

przestrzegania zasad równowagi środowiskowej za pośrednictwem społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwijających się) oraz „Bezpieczeństwo żywnościowe”. W szczególności zagadnienie „Zatrudnienie, spójność społeczna i godna praca”<sup>(20)</sup> (włączone do programu „Inwestowanie w ludzi”) powinno w większym stopniu uwydatniać znaczenie partnerów społecznych i dialogu społecznego, a kwestię rozwoju podstawowej działalności rolniczej należałoby włączyć bezpośrednio do priorytetów programu „Bezpieczeństwo żywnościowe”<sup>(21)</sup>.

3.10 Zważywszy na takie same cele instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, oczywista wydaje się konieczność przyjęcia kompleksowej strategii w celu realizacji współpracy na rzecz rozwoju. Dotyczy to także organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim organizacji o charakterze międzynarodowym. Wymiar międzynarodowy charakteryzuje w pełni organizacje, których członkowie pochodzą zarówno z Północy, jak i Południa (na przykład partnerów społecznych, ruchy spółdzielcze itp.)<sup>(22)</sup>. Organizacje te, reprezentujące instancje światowe, muszą mieć możliwość stałego uczestniczenia w formalnych konsultacjach w ramach procesów planowania priorytetów politycznych współpracy UE. W tym kontekście EKES przypomina o obowiązujących mechanizmach konsultacyjnych i procesach decyzyjnych w ramach OBWE i Rady Europy<sup>(23)</sup>.

3.11 EKES podkreśla znaczenie wzmocnienia podmiotów społeczeństwa obywatelskiego przede wszystkim w krajach trzecich, z zastosowaniem bezpośredniego wsparcia na rzecz regionalnych sieci społeczeństwa obywatelskiego na Południu. EKES proponuje zatem włączenie środków na wspieranie działań w zakresie koordynacji i budowania zdolności sieci na Południu (aby wzmocnić ich możliwości w zakresie reprezentowania), łącznie ze środkami już dostępnymi na wspieranie sieci na Północy, do celu 3 programu „Podmioty niepaństwowe” instrumentu współpracy na rzecz rozwoju. Wsparcie dla sieci międzynarodowych i regionalnych przyczyniłoby się do zwiększenia na szczeblu globalnym spójności polityki i działań w zakresie współpracy na rzecz rozwoju.

<sup>(20)</sup> Należy zauważyć, że środki finansowe przeznaczone w tym obszarze wynoszą jedynie 21 % całego wsparcia finansowego w ramach programu „Inwestowanie w ludzi” na lata 2007–2013. Zob. *Mid-term review of Strategy Paper for Thematic Programme* („Śródkresowy przegląd dokumentu strategicznego w sprawie programu tematycznego”) (2007–2013).

<sup>(21)</sup> Opinia EKES-u z 2009 r. w sprawie handlu i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, REX/273; sprawozdawca: Mario CAMPLI.

<sup>(22)</sup> Partnerzy społeczni (organizacje pracowników i pracodawców) mogą mieć wymiar europejski lub międzynarodowy. Wymiar europejski mają Business Europe (Konfederacja Europejskiego Biznesu) dla pracodawców i Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) zrzeszająca pracowników, zaś wymiar międzynarodowy – Międzynarodowa Organizacja Pracodawców (OIE) oraz Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych (ITUC). Także ruch spółdzielczy jest zorganizowany na szczeblu europejskim i międzynarodowym: Cooperatives Europe (Europejski Związek Spółdzielczy) oraz International Co-operatives Alliance (Międzynarodowy Związek Spółdzielczy). Ponadto funkcjonują organizacje, spółdzielnie, stowarzyszenia wzajemnej pomocy, które stanowią podstawę „gospodarki społecznej” zgodnie z definicją sformułowaną podczas konferencji MOP w Johannesburgu w dniach 19–21 października 2009 r. („Gospodarka społeczna: odpowiedź Afryki na światowy kryzys”).

<sup>(23)</sup> Zob. odpowiednio rola Komitetu Doradczego Związków Zawodowych (TUAC) i Europejskiego Forum Młodzieży.

3.12 W związku z tym konieczne wydaje się wzmocnienie instrumentów wspierania społeczeństwa obywatelskiego w ramach instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, aby społeczeństwo to mogło odgrywać swoją rolę na wszystkich poziomach, tj. przy określaniu priorytetów politycznych i sposobu ich monitorowania oraz przy realizowaniu inicjatyw na rzecz rozwoju. EKES sugeruje zatem rozważenie i opracowanie sposobów prowadzenia konsultacji i funkcjonowania programów Komisji, uwzględniających cechy i potrzeby zaangażowanych podmiotów (podejście oparte na podmiocie – ang. *actor based approach*). Oczywiście jest, że obecnie istnieją różne wyodrębnione podmioty współpracy na szczeblu międzynarodowym, mające własne obszary działalności, cele, strategię, systemy organizacyjne i operacyjne.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 W ostatnim sprawozdaniu<sup>(24)</sup> na temat zaangażowania podmiotów niepaństwowych Trybunał Obrachunkowy UE stwierdza, że konieczne jest wprowadzenie finansowania programów długoterminowych – tzw. umów ramowych, w większości dotyczących realizacji celów strategicznych – przeznaczonych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. EKES podziela tę opinię, zalecając opisany kierunek działań.

4.2 Ponadto EKES sugeruje możliwość poszerzenia kryteriów dotyczących wykorzystywania dotacji w systemie kaskadowym (ang. *sub-granting*), które miałyby w tym przypadku charakter funkcjonalny i uzupełniający w odniesieniu do programów opartych na umowach ramowych i pozwoliłoby na lepsze dotarcie do lokalnych organizacji. Ponadto takie rozwiązanie stanowiłoby również dla Komisji Europejskiej skuteczniejszy system zarządzania dostępnymi środkami, pozwalający uniknąć fragmentaryzacji inicjatyw.

4.3 EKES podkreśla konieczność wzmocnienia trwałości projektów dotyczących rozwoju i proponuje:

— włączenie budowania potencjału organizacyjnego podmiotów z Południa (nieograniczanie tego aspektu jedynie do możliwości zarządzania działaniami w zakresie realizacji projektów) jako elementu przekrojowego do wszystkich projektów dotyczących rozwoju;

— możliwość wspierania prewencyjnych badań wykonalności projektów – jak podkreślono we wspomnianym sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego, rozpoczęcie realizacji projektu opóźnia się zazwyczaj z powodu niewystarczających analiz potrzeb w terenie<sup>(25)</sup>. Prefinansowanie tego rodzaju badań zapewniłoby operatywność projektu od samego początku<sup>(26)</sup>.

<sup>(24)</sup> Zarządzanie przez Komisję udziałem podmiotów niepaństwowych we współpracy WE na rzecz rozwoju, sprawozdanie specjalne nr 4/2009.

<sup>(25)</sup> Tamże, s. 23, pkt 41.

<sup>(26)</sup> W celu finansowania tego rodzaju badań można by założyć fundusz rotacyjny, za pomocą którego Komisja przekazywałaby środki, odliczane następnie od całkowitej kwoty kosztów projektu, w przypadku gdyby taki projekt został wybrany.

4.4 EKES uważa, że należy wzmocnić etap wyboru, monitorowania i oceny działań w zakresie współpracy w celu zwiększenia ich skuteczności. Podkreśla szczególnie:

- konieczność dokonania przeglądu obowiązującej procedury wyboru projektów, która ze względu na biurokrację bardzo często uniemożliwia wybór najodpowiedniejszej propozycji – niezbędne wydaje się zatem nawiązanie bardziej bezpośrednich relacji i dialogu strategicznego między Unią Europejską i wnioskującymi organizacjami, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na niższych szczeblach, oraz przyjęcie modelu opartego na uczestnictwie w ramach działań, które mają zostać zrealizowane;
- konieczność zachęcania (pod względem strategicznym i finansowym) do większego bezpośredniego uczestnictwa podmiotów odpowiedzialnych za programy Komisji w praktycznej realizacji działań – umożliwiłoby to

skuteczne monitorowanie wyników i wpłynęło na poprawę relacji podmiot finansujący – beneficjent oraz ułatwiło przeprowadzanie na ostatnim etapie rzeczywistej oceny skutków projektów, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na niższych szczeblach;

- konieczność wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za stosunki ze społeczeństwem obywatelskim w każdej delegaturze UE – wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego delegatury zyskały status przedstawicielstw dyplomatycznych Unii; ponadto, zgodnie z wcześniejszymi stwierdzeniami, delegatury wchodzi w skład ESDZ i będą musiały pracować w coraz bardziej skoordynowany sposób z przedstawicielstwami poszczególnych państw członkowskich, w związku z czym konieczne wydaje się instytucjonalne wzmocnienie punktu odniesienia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach delegatur.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Mario SEPI

---